



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

24 gennaio 2019*

«Impugnazione – Articolo 86 del regolamento di procedura del Tribunale – Ricevibilità – Procedura di adattamento del ricorso – Necessità di adattare i motivi e gli argomenti – Misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica araba siriana – Elenco delle persone alle quali si applica il congelamento dei fondi e delle risorse economiche – Inserimento del nome del ricorrente»

Nella causa C-313/17 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 26 maggio 2017,

George Haswani, residente in Yabroud (Siria), rappresentato da G. Karouni, avvocato,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da A. Sikora-Kalèda e S. Kyriakopoulou, in qualità di agenti,

convenuto in primo grado

Commissione europea, rappresentata da L. Havas e R. Tricot, in qualità di agenti,

interveniente in primo grado,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, vicepresidente, facente funzione di presidente della Prima Sezione, J.-C. Bonichot (relatore), A. Arabadjiev, E. Regan e S. Rodin, giudici,

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 settembre 2018,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione, il sig. George Haswani chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 22 marzo 2017, Haswani/Consiglio (T-231/15, non pubblicata, in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2017:200), nella parte in cui ha respinto in quanto irricevibile la sua domanda di annullamento della decisione (PESC) 2016/850 del Consiglio, del 27 maggio 2016, che modifica la decisione 2013/255/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU 2016, L 141, pag. 125), e del regolamento di esecuzione (UE) 2016/840 del Consiglio, del 27 maggio 2016, che attua il regolamento (UE) n. 36/2012 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria (GU 2016, L 141, pag. 30) (in prosieguo, congiuntamente, gli «atti del 27 maggio 2016»).

Contesto normativo

- 2 L'articolo 86 del regolamento di procedura del Tribunale, nella versione applicabile alla controversia in primo grado (in prosieguo: il «regolamento di procedura del Tribunale»), intitolato «Adattamento del ricorso», così recita:

«1. Quando un atto di cui si chiede l'annullamento è sostituito o modificato da un altro atto avente il medesimo oggetto, il ricorrente, prima della chiusura della fase orale o prima della decisione del Tribunale di statuire senza fase orale, può adattare il ricorso per tener conto di questo elemento nuovo.

2. L'adattamento del ricorso è effettuato con atto separato ed entro il termine previsto dall'articolo 263, sesto comma, TFUE entro il quale può essere chiesto l'annullamento dell'atto che giustifica l'adattamento del ricorso.

3. La memoria di adattamento contiene:

- a) le conclusioni adattate;
- b) ove occorra, i motivi e gli argomenti adattati;
- c) ove occorra, le prove e offerte di prova collegate all'adattamento delle conclusioni.

4. La memoria di adattamento è corredata dell'atto che giustifica l'adattamento del ricorso. Se quest'atto non è prodotto, il cancelliere assegna al ricorrente un termine adeguato ai fini della sua produzione. In difetto di detta regolarizzazione alla scadenza del termine impartito, il Tribunale decide se l'inosservanza di tale obbligo comporti l'irricevibilità della memoria di adattamento del ricorso.

5. Senza che ciò influisca sulla futura decisione del Tribunale in merito alla ricevibilità della memoria di adattamento del ricorso, il presidente assegna un termine al convenuto per rispondere alla memoria di adattamento.

(...)».

Fatti, ricorso dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

- 3 Il ricorrente è un industriale di nazionalità siriana, fondatore e comproprietario della società petrolifera e del gas HESCO.

- 4 Con due atti del 6 marzo 2015 il suo nome è stato aggiunto all'elenco che figura nell'allegato I della decisione 2013/255/PESC del Consiglio, del 31 maggio 2013, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU 2013, L 147, pag. 14), nonché all'elenco che figura nell'allegato II del regolamento (UE) n. 36/2012 del Consiglio, del 18 gennaio 2012, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria e che abroga il regolamento (UE) n. 442/2011 (GU 2012, L 16, pag. 1), per i seguenti motivi:

«Imprenditore siriano di spicco, comproprietario della HESCO Engineering and Construction Company, una grande impresa siriana di costruzioni ed engineering. È strettamente legato al regime siriano.

George Haswani sostiene il regime siriano e ne trae vantaggio mediante il suo ruolo di intermediario in operazioni di acquisto di petrolio dall'ISIL da parte del regime siriano.

Trae altresì vantaggio dal regime mediante trattamenti di favore, tra cui l'aggiudicazione di un appalto (come subappaltatore) con Stroytransgaz, una grande società petrolifera russa».

- 5 Il 5 maggio 2015 il ricorrente ha chiesto al Tribunale l'annullamento degli atti del 6 marzo 2015.
- 6 Il 28 maggio 2015 il Consiglio, adottando la decisione (PESC) 2015/837, che modifica la decisione 2013/255 (GU 2015, L 132, pag. 82), ha prorogato la decisione 2013/255 fino al 1° giugno 2016 e ne ha modificato l'allegato I. Lo stesso giorno il Consiglio adottando altresì il regolamento di esecuzione (UE) 2015/828, che attua il regolamento n. 36/2012 (GU 2015, L 132, pag. 3), ha modificato l'allegato II di detto regolamento n. 36/2012.
- 7 Con memoria depositata presso la cancelleria del Tribunale il 23 giugno 2015, il ricorrente ha adattato il ricorso al fine di ottenere altresì l'annullamento della decisione 2015/837 e del regolamento di esecuzione 2015/828.
- 8 Il 12 ottobre 2015 il Consiglio ha adottato, da un lato, la decisione (PESC) 2015/1836, che modifica la decisione 2013/255 (GU 2015, L 266, pag. 75), e, dall'altro, il regolamento (UE) 2015/1828, che modifica il regolamento n. 36/2012 (GU 2015, L 266, pag. 1), recante modifica dell'allegato II di detto regolamento (in prosieguo: gli «atti del 12 ottobre 2015»).
- 9 Le modifiche hanno riguardato, segnatamente, i criteri di inserimento negli elenchi allegati per quanto riguarda l'articolo 28, paragrafo 2, della decisione 2013/255 e l'articolo 15, paragrafo 1 bis, del regolamento n. 36/2012. In particolare, i criteri attinenti alla responsabilità della repressione o al legame con il regime sono stati integrati da un elenco di persone rientranti in sette categorie, tra cui quella degli «imprenditori di spicco che operano in Siria».
- 10 Con lettera del 29 aprile 2016 il Consiglio ha comunicato al ricorrente che intendeva mantenerlo negli elenchi di cui trattasi e che la motivazione applicata nei suoi confronti era stata modificata. Il ricorrente, tramite il suo avvocato, ha risposto al Consiglio con lettera del 12 maggio 2016.
- 11 Con gli atti del 27 maggio 2016 il Consiglio ha inserito il nome del ricorrente negli allegati dei medesimi per i seguenti motivi:

«Imprenditore di spicco che opera in Siria con interessi e/o attività nei settori dell'engineering, delle costruzioni e del petrolio e del gas. Ha interessi e/o un'influenza significativa in varie società ed entità in Siria, in particolare la HESCO Engineering and Construction Company, una grande impresa siriana di costruzioni ed engineering.

George Haswani è strettamente legato al regime siriano. Sostiene il regime e ne trae vantaggio mediante il suo ruolo di intermediario in operazioni di acquisto di petrolio dall'ISIL da parte del regime siriano. Trae altresì vantaggio dal regime mediante trattamenti di favore, tra cui l'aggiudicazione di un appalto (come subappaltatore) con Stroytransgaz, una grande società petrolifera russa».

- 12 Con memoria depositata presso la cancelleria del Tribunale il 7 luglio 2016, il ricorrente ha chiesto l'adattamento del suo ricorso al fine di ottenere anche l'annullamento degli atti del 27 maggio 2016 (in prosieguo: la «seconda memoria di adattamento» o la «seconda domanda di adattamento»).
- 13 Con lettera datata 22 luglio 2016 il Consiglio ha presentato le proprie osservazioni sulla seconda memoria di adattamento, considerando quest'ultima lacunosa e imprecisa.
- 14 Con la sentenza impugnata il Tribunale, in particolare, ha respinto in quanto irricevibile la seconda domanda di adattamento sulla base del rilievo che, nella stessa, il ricorrente avrebbe dovuto indicare i motivi e gli argomenti adattati a sostegno delle conclusioni di annullamento, ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 4, del regolamento di procedura del Tribunale.
- 15 Il Tribunale ha pertanto dichiarato, ai punti da 41 a 47 della sentenza summenzionata, che, poiché il contesto normativo relativo alle misure restrittive o i criteri di inserimento negli elenchi erano mutati, spettava al ricorrente adattare i propri motivi e i propri argomenti al fine di tenerne conto, e che, nel caso di specie, tale requisito non era stato rispettato, in quanto la seconda domanda di adattamento si limitava a chiedere l'estensione delle conclusioni del ricorso senza fornire ulteriori spiegazioni o elementi di fatto e di diritto nuovi che tenessero conto dell'evoluzione del contesto normativo applicabile, in particolare dell'introduzione di nuovi criteri di inserimento.

Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte

- 16 Il sig. Haswani chiede che la Corte voglia:
 - annullare la sentenza impugnata, nella parte in cui dichiara irricevibile la seconda domanda di adattamento;
 - di conseguenza, disporre la cancellazione del nome del «signor George Haswani» dagli allegati degli atti del 27 maggio 2016;
 - annullare gli atti del 12 ottobre 2015;
 - condannare il Consiglio dell'Unione europea al pagamento dell'importo di EUR 700 000 a titolo di risarcimento di ogni danno causato;
 - condannare il Consiglio alle spese dinanzi alla Corte e alla totalità delle spese dinanzi al Tribunale.
- 17 Il Consiglio chiede che la Corte voglia:
 - respingere l'impugnazione;
 - condannare il ricorrente alle spese.
- 18 In applicazione dell'articolo 172 del regolamento di procedura della Corte, la Commissione europea, interveniente in primo grado, ha presentato una comparsa di risposta nella quale aderisce alle conclusioni del Consiglio e chiede alla Corte di respingere integralmente l'impugnazione nonché di condannare il ricorrente alle spese.

Sull'impugnazione

- 19 Con i suoi motivi di impugnazione, che occorre esaminare congiuntamente, il sig. Haswani sostiene, in sostanza, che, dichiarando irricevibile la seconda domanda di adattamento per i motivi indicati al punto 15 della presente sentenza, il Tribunale è incorso, nella propria sentenza, in un triplice errore di diritto.

Argomenti delle parti

- 20 Il sig. Haswani addebita al Tribunale un primo errore di diritto per violazione dell'articolo 86, paragrafi 4 e 5, del regolamento di procedura del Tribunale. Risulta da tali disposizioni che, se il ricorrente ha ommesso di corredare il suo ricorso di una copia dell'atto che giustifica l'adattamento richiesto, il cancelliere del Tribunale deve espressamente invitarlo a regolarizzarlo nei termini prestabiliti; in caso contrario il ricorso non potrebbe essere respinto dal Tribunale in quanto irricevibile. Di conseguenza, se è vero che la mancata produzione dell'atto che giustifica l'adattamento del ricorso non comporta automaticamente l'irricevibilità della domanda di adattamento, a maggior ragione lo stesso dovrebbe valere per quanto riguarda l'omessa produzione di motivi adattati.
- 21 La sentenza impugnata sarebbe viziata da un secondo errore di diritto nella parte in cui il Tribunale ha dichiarato che poteva respingere in quanto irricevibili le conclusioni della seconda memoria di adattamento del ricorrente, senza neppure esaminare se il ricorrente avesse ricevuto o meno dal cancelliere una richiesta di regolarizzazione.
- 22 Il terzo errore di diritto nel quale è incorso il Tribunale riguarderebbe la mancata considerazione dell'inciso «ove occorra», contenuto nell'articolo 86, paragrafo 3, del regolamento di procedura del Tribunale, da cui risulterebbe che la produzione di motivi e argomenti adattati non era necessaria in quanto i criteri di inserimento negli elenchi degli atti inizialmente impugnati erano diversi rispetto a quelli degli atti aggiunti al ricorso con la domanda di adattamento.
- 23 A tale riguardo, pur non contestando che gli atti del 12 ottobre 2015 abbiano esteso il numero di persone che avrebbero potuto essere oggetto di misure restrittive, il sig. Haswani ritiene «evidente» che, al di là di lievi differenze nella formulazione, i motivi delle misure adottate nei suoi confronti nel corso del 2016 siano sostanzialmente uguali a quelli delle misure adottate nel corso del 2015. Orbene, lo stesso Tribunale ha ritenuto che tali motivi non fossero comprovati, dal momento che nessun documento prodotto dal Consiglio aveva un valore probatorio sufficiente, trattandosi di articoli di stampa imprecisi o di estratti di pagine Internet. Inoltre, il sig. Haswani ritiene che non potesse essere tenuto a presentare motivi adattati a pena di irricevibilità della domanda di adattamento, dal momento che ciò sarebbe stato «superfluo».
- 24 Il Consiglio nutre dubbi in ordine alla ricevibilità dell'impugnazione, la quale non specificherebbe adeguatamente le disposizioni del diritto dell'Unione violate, e ritiene che il secondo errore di diritto addotto non sia sufficientemente comprovato.
- 25 Per il resto, il Consiglio ritiene che l'impugnazione sia manifestamente infondata. Esso ribadisce gli argomenti addotti con successo nel corso del procedimento di primo grado nella sua eccezione di irricevibilità della seconda memoria di adattamento.
- 26 Tali argomenti consistono nell'estendere alla domanda di adattamento i requisiti richiesti per i motivi dedotti nell'atto introduttivo del ricorso, il quale dovrebbe contenere, a pena di irricevibilità, un'esposizione, anche sommaria, dei motivi dedotti in virtù dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura del Tribunale.

- 27 Tale istituzione ritiene che quanto dichiarato per la domanda di adattamento di cui trattasi nella presente causa sia in linea con una prassi costante del Tribunale, il quale aveva già respinto, in modo analogo, un'altra domanda di adattamento (sentenza del 28 gennaio 2016, Klyuyev/Consiglio, T-341/14, EU:T:2016:47, punti da 71 a 73).
- 28 Il Consiglio, sulla base delle conclusioni dell'avvocato generale nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 9 novembre 2017, HX/Consiglio (C-423/16 P, EU:C:2017:848, paragrafo 33), ritiene che la regola derivante dall'inciso «ove occorra» di cui all'articolo 86, paragrafo 3, del regolamento di procedura del Tribunale debba essere applicata caso per caso e richieda una valutazione nel merito, da parte del Tribunale, circa la necessità di presentare motivi e argomenti adattati. Tale interpretazione deriverebbe dal fatto che i requisiti formali, come quello di cui all'articolo 86, paragrafo 3, lettera b), del regolamento di procedura del Tribunale, sono destinati a garantire il carattere contraddittorio del procedimento e a consentire al Tribunale di statuire con cognizione di causa, e non sono «fini a se stessi». Al riguardo il Tribunale disporrebbe di un certo margine di discrezionalità.
- 29 La Commissione è intervenuta a sostegno delle osservazioni scritte presentate dal Consiglio, seguendo la stessa linea argomentativa. Essa sottolinea segnatamente il carattere «particolarmente lacunoso» della seconda memoria di adattamento. A suo avviso, quando una memoria è «talmente lacunosa», nulla impedirebbe al Tribunale di dichiarare irricevibile la domanda di adattamento della quale esso non sarebbe in grado di valutare la fondatezza.

Giudizio della Corte

- 30 Devono essere senz'altro respinte le obiezioni sollevate dal Consiglio e dalla Commissione in merito alla ricevibilità della presente impugnazione. Da quest'ultima emerge infatti chiaramente che, con i suoi motivi di impugnazione, il ricorrente addebita al Tribunale la violazione dell'articolo 86, paragrafi 4 e 5, del suo regolamento di procedura, laddove quest'ultimo ha dichiarato, ai punti da 39 a 47 della sentenza impugnata, che la seconda domanda di adattamento doveva essere respinta in quanto irricevibile sulla base del rilievo che essa non conteneva motivi e argomenti adattati. Tali motivi sollevano pertanto una questione di diritto che può essere sottoposta al vaglio della Corte in sede di impugnazione.
- 31 È opportuno ricordare che l'articolo 86 del regolamento di procedura del Tribunale disciplina le condizioni alle quali il ricorrente può, in deroga al principio dell'immutabilità delle conclusioni, adattare la sua domanda quando un atto di cui si chiede l'annullamento è sostituito o modificato da un altro atto avente il medesimo oggetto (v., in particolare, sentenza del 9 novembre 2017, HX/Consiglio, C-423/16 P, EU:C:2017:848, punto 18).
- 32 In particolare, risulta dal paragrafo 3, lettera b), di detto articolo 86 che la memoria di adattamento del ricorso deve contenere, ove occorra, motivi e argomenti adattati rispetto a quelli del ricorso.
- 33 L'uso dell'inciso «ove occorra» nella formulazione di tale disposizione indica inequivocabilmente che la memoria di adattamento del ricorso deve essere corredata di motivi e argomenti a loro volta adattati soltanto ove necessario.
- 34 Tale conclusione è corroborata dalle finalità dell'articolo 86 del regolamento di procedura del Tribunale.
- 35 A tal proposito la Corte ha già dichiarato che, anche se è del tutto giustificato porre determinati requisiti formali a un adattamento del ricorso, tali requisiti non sono fini a se stessi e, al contrario, servono a garantire il contraddittorio e la buona amministrazione della giustizia (sentenza del 9 novembre 2017, HX/Consiglio, C-423/16 P, EU:C:2017:848, punto 23).

- 36 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 61 delle sue conclusioni, sarebbe contrario alla buona amministrazione della giustizia e all'economia processuale esigere da un ricorrente che abbia adattato le sue conclusioni che reiteri, in una memoria di adattamento del ricorso, motivi e argomenti identici a quelli presentati a sostegno delle sue conclusioni avverso l'atto impugnato inizialmente.
- 37 Pertanto, quando un atto successivo impugnato mediante l'adattamento del ricorso è sostanzialmente identico all'atto inizialmente impugnato, o si distingue da quest'ultimo solo sulla base di differenze puramente formali, non si può escludere che, non corredando la sua domanda di adattamento di motivi e argomenti anch'essi adattati, il ricorrente abbia inteso implicitamente, ma necessariamente, rifarsi ai motivi e agli argomenti contenuti nel suo atto introduttivo del ricorso.
- 38 In una situazione di questo genere, spetta al Tribunale, quando esamina la ricevibilità della memoria di adattamento del ricorso, verificare se l'atto impugnato mediante l'adattamento del ricorso presenti, rispetto all'atto impugnato mediante l'atto introduttivo del ricorso, differenze sostanziali tali da richiedere un adattamento dei motivi e degli argomenti dedotti a sostegno dell'atto introduttivo del ricorso.
- 39 Qualora il Tribunale, in esito a tale esame, concluda che erroneamente il ricorrente non ha corredato la memoria di adattamento del ricorso di motivi e argomenti anch'essi adattati, esso avrà la facoltà, contrariamente a quanto sostenuto dal sig. Haswani, sulla base dell'articolo 86, paragrafo 6, del suo regolamento di procedura, di pronunciare l'irricevibilità di tale memoria per inosservanza del requisito formale previsto al paragrafo 3, lettera b), di detto articolo, come per qualsiasi inosservanza del disposto di detto articolo.
- 40 Nell'ambito del summenzionato esame, il Tribunale non è tenuto a invitare previamente il ricorrente a regolarizzare la mancata produzione di motivi e argomenti adattati. In effetti, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 48 a 57 delle sue conclusioni, il compito di valutare la necessità di adattare i motivi e gli argomenti del ricorso spetta al ricorrente, il quale ha l'iniziativa del processo e circoscrive la controversia, segnatamente attraverso le conclusioni e i motivi che presenta, nell'ambito della domanda di adattamento così come nell'ambito dell'atto introduttivo del ricorso (v., per analogia, sentenza del 14 novembre 2017, *British Airways/Commissione*, C-122/16 P, EU:C:2017:861, punti 86 e 87).
- 41 A tal riguardo occorre ricordare che, se è pur vero che con la sentenza del 9 novembre 2017, *HX/Consiglio* (C-423/16 P, EU:C:2017:848, punti da 22 a 27), la Corte ha censurato il Tribunale per non aver previamente messo il ricorrente in condizione di regolarizzare una domanda di adattamento per omessa produzione dell'atto separato richiesto all'articolo 86, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale, ciò è avvenuto in considerazione delle circostanze particolari del caso di specie, nello specifico un'ambiguità della versione linguistica del regolamento di procedura del Tribunale corrispondente alla lingua processuale scelta dal ricorrente.
- 42 Nella causa che ha dato luogo alla sentenza oggetto della presente impugnazione, per concludere che il sig. Haswani avrebbe dovuto corredare la sua domanda di adattamento del ricorso di motivi e argomenti adattati, il Tribunale si è limitato, ai punti da 41 a 47 della sua sentenza, a rilevare che il contesto normativo delle misure restrittive, in particolare i motivi dell'inserimento degli interessati negli elenchi di cui trattasi, era mutato dopo la presentazione dell'atto introduttivo del ricorso iniziale, e che gli atti impugnati nell'ambito della seconda memoria di adattamento tenevano conto in particolare di tale evoluzione, senza valutare se vi fosse una differenza sostanziale tra i singoli motivi fatti valere contro il sig. Haswani negli atti impugnati con l'atto introduttivo del ricorso, vale a dire gli atti del 6 marzo 2015 e il regolamento di esecuzione 2005/828, e quelli fatti valere contro il sig. Haswani negli atti impugnati nell'ambito della seconda memoria di adattamento, vale a dire gli atti del 27 maggio 2016, letti alla luce degli atti del 12 ottobre 2015.
- 43 In tal modo, il Tribunale non ha proceduto alla verifica di cui al punto 38 della presente sentenza.

44 Ne consegue che il punto 1 del dispositivo della sentenza impugnata deve essere annullato.

Sul ricorso dinanzi al Tribunale

- 45 Conformemente all'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quando la Corte annulla la decisione del Tribunale, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.
- 46 Poiché il Tribunale ha respinto in quanto irricevibile la seconda domanda di adattamento del ricorso senza aver effettuato la verifica di cui al punto 38 della presente sentenza e senza aver sentito le parti al riguardo, la Corte ritiene che lo stato degli atti non le consenta di statuire sulla controversia.

Sulle spese

47 Poiché la causa è stata rinviata dinanzi al Tribunale, le spese devono essere riservate.

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

- 1) Il punto 1 del dispositivo della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 22 marzo 2017, Haswani/Consiglio (T-231/15, non pubblicata, EU:T:2017:200), è annullato.**
- 2) La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea.**
- 3) Le spese sono riservate.**

Firme