



Raccolta della giurisprudenza

Causa T-256/19

(pubblicazione per estratto)

**Bashar Assi
contro
Consiglio dell'Unione europea**

Sentenza del Tribunale (Quarta Sezione) del 24 novembre 2021

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate nei confronti della Siria – Congelamento dei capitali – Errori di valutazione – Proporzionalità – Diritto di proprietà – Diritto di esercitare un'attività economica – Sviamento di potere – Obbligo di motivazione – Diritti della difesa – Diritto ad un processo equo»

1. *Atti delle istituzioni – Motivazione – Obbligo – Portata – Misure restrittive nei confronti della Siria – Divieto d'ingresso e di transito nonché congelamento dei capitali degli imprenditori di spicco che operano in Siria – Decisione che si inserisce in un contesto noto all'interessato e che gli consente di comprendere la portata della misura adottata nei suoi confronti – Ammissibilità di una motivazione sommaria*
[Art. 296 TFUE; decisione del Consiglio 2013/255/PESC, come modificata dalle decisioni (PESC) 2015/1836, (PESC) 2019/87, (PESC) 2019/806 e (PESC) 2020/719, artt. 27, § 2, a), e 28, § 2, a), e allegato I; regolamenti del Consiglio n. 36/2012, 2019/85, 2019/798 e 2020/716, allegato II]

(v. punti 40-45, 52, 56)

2. *Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive specifiche nei confronti di talune persone ed entità alla luce della situazione in Siria – Decisione 2013/255/PESC e regolamento n. 36/2012 – Criteri di adozione delle misure restrittive – Imprenditori di spicco che operano in Siria – Nozione*
[Art. 29 TUE; decisione del Consiglio 2013/255/PESC, come modificata dalle decisioni (PESC) 2015/1836 e (PESC) 2020/719, artt. 27, § 2, a), e § 3, e 28, § 2, a), e § 3; regolamenti del Consiglio n. 36/2012, come modificato dal regolamento 2015/1828, art. 15, §§ 1 bis, a), e 1 ter, e 2020/716]

(v. punti 50, 51, 94, 171)

3. *Diritto dell'Unione europea – Principi – Diritti della difesa – Diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva – Misure restrittive nei confronti della Siria – Congelamento dei capitali di persone, entità o organismi associati al regime siriano – Obbligo di comunicare le*

ragioni individuali e specifiche che giustificano le decisioni adottate – Portata – Comunicazione all'interessato mediante pubblicazione nella Gazzetta ufficiale – Ammissibilità

[Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 41, § 2, a), e 52, § 1; decisione del Consiglio (PESC) 2019/87; regolamento del Consiglio n. 2019/85]

(v. punti 61-70)

4. *Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive specifiche nei confronti della Siria – Congelamento dei capitali di persone, entità o organismi associati al regime siriano – Diritti della difesa – Comunicazione degli elementi a carico – Decisione successiva che ha mantenuto il nome del ricorrente nell'elenco delle persone oggetto di tali misure – Insussistenza di nuovi motivi – Violazione del diritto di essere ascoltato – Insussistenza [Decisione del Consiglio (PESC) 2019/806; regolamento del Consiglio n. 2019/798]*

(v. punti 72-75, 77)

5. *Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive nei confronti della Siria – Congelamento dei capitali di persone, entità o organismi associati al regime siriano – Diritti della difesa – Comunicazione degli elementi a carico – Decisione successiva che ha mantenuto il nome di una persona nell'elenco delle persone soggette a tali misure – Nuovi motivi – Comunicazione degli elementi nuovi all'interessato al fine di acquisire le sue osservazioni – Violazione del diritto di essere ascoltato – Insussistenza [Decisione del Consiglio (PESC) 2020/719; regolamento del Consiglio 2020/716]*

(v. punti 78, 80)

6. *Unione europea – Sindacato giurisdizionale sulla legittimità degli atti delle istituzioni – Misure restrittive nei confronti della Siria – Portata del controllo – Prova della fondatezza della misura – Obbligo dell'autorità competente dell'Unione di dimostrare, in caso di contestazione, la fondatezza dei motivi addebitati alle persone o alle entità interessate [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47; decisione del Consiglio 2013/255/PESC, come modificata dalle decisioni (PESC) 2019/87, (PESC) 2019/806 e (PESC) 2020/719, allegato I; regolamenti del Consiglio n. 36/2012, 2019/85, 2019/798 e 2020/716, allegato II]*

(v. punti 87-93)

7. *Unione europea – Sindacato giurisdizionale sulla legittimità degli atti delle istituzioni – Misure restrittive nei confronti della Siria – Portata del controllo – Iscrizione del ricorrente nell'elenco allegato alla decisione impugnata a causa della sua qualità di imprenditore di spicco che opera in Siria – Documenti accessibili al pubblico – Valore probatorio [Decisione del Consiglio 2013/255/PESC, come modificata dalle decisioni (PESC) 2019/87, (PESC) 2019/806 e (PESC) 2020/719, allegato I; regolamenti del Consiglio n. 36/2012, 2019/85, 2019/798 e 2020/716, allegato II]*

(v. punti 96, 104, 107, 109, 114)

8. *Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive nei confronti della Siria – Congelamento dei capitali e delle risorse economiche – Ricorso di annullamento proposto da un imprenditore di spicco che opera in Siria e nei cui confronti è stata adottata una decisione di congelamento dei capitali – Ripartizione dell'onere della prova – Decisione fondata su un insieme di indizi – Valore probatorio – Portata*
[Decisione del Consiglio 2013/255/PESC, come modificata dalle decisioni (PESC) 2019/87, (PESC) 2019/806 e (PESC) 2020/719, allegato I; regolamenti del Consiglio n. 36/2012, 2019/85, 2019/798 e 2020/716, allegato II]

(v. punti 115, 116, 121, 127, 129, 130, 135, 140, 151, 152, 158, 159, 170)

9. *Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive specifiche nei confronti di talune persone ed entità alla luce della situazione in Siria – Decisione 2013/255/PESC e regolamento n. 36/2012 – Presunzione di sostegno al regime siriano nei confronti degli imprenditori di spicco che operano in Siria – Ammissibilità – Presupposti – Presunzione relativa – Prova contraria – Assenza*
[Decisione del Consiglio 2013/255/PESC, come modificata dalle decisioni (PESC) 2019/87 e (PESC) 2019/806, allegato I; regolamenti del Consiglio n. 36/2012, 2019/85 e 2019/798, allegato II]

(v. punti 161-164, 166, 169)

10. *Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive specifiche nei confronti di talune persone ed entità alla luce della situazione in Siria – Decisione 2013/255/PESC e regolamento n. 36/2012 – Criteri di adozione delle misure restrittive – Sostegno al regime siriano e vantaggio tratto dal medesimo – Nozione – Criterio giuridico autonomo – Inserimento negli elenchi fondato su un insieme di indizi precisi, concreti e concordanti – Assenza*
[Decisione del Consiglio 2013/255/PESC, come modificata dalla decisione (PESC) 2020/719, allegato I; regolamenti del Consiglio n. 36/2012 e 2020/716, allegato II]

(v. punti 176, 180-182)

11. *Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive nei confronti della Siria – Congelamento dei capitali e restrizioni all'ammissione di persone, entità o organismi associati al regime siriano – Restrizione del diritto di proprietà e del diritto di esercitare liberamente un'attività economica – Violazione del principio di proporzionalità – Insussistenza*
[Art. 5, § 4, TUE; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 15, 16 e 17; decisione del Consiglio 2013/255/PESC, come modificata dalle decisioni (PESC) 2015/1836, (PESC) 2019/87 e (PESC) 2019/806, artt. 28, §§ 6 e 7, e 34, e allegato I; regolamenti del Consiglio n. 36/2012, come modificato dal regolamento 2015/1828, art. 32, § 4, e 2019/85 e 2019/798, allegato II]

(v. punti 192-194, 196-201)

Sintesi

Il sig. Bashar Assi è un imprenditore di nazionalità siriana con interessi e attività in molteplici settori dell'economia siriana. Il suo nome era stato inserito nel gennaio 2019, e poi mantenuto nel maggio 2019 e nel maggio 2020, negli elenchi delle persone ed entità sottoposte alle misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica araba siriana dal Consiglio dell'Unione europea¹, in primo luogo, in quanto socio fondatore di una compagnia aerea; in secondo luogo, in quanto presidente del consiglio di amministrazione della Aman Dimashq, un'impresa coinvolta nello sviluppo di un complesso edilizio residenziale e commerciale di lusso sostenuto dal regime siriano; e, in terzo luogo, dal 2020, per via della creazione della società Aman Facilities con il sig. Samer Foz, parimenti inserito negli elenchi, e per conto di quest'ultimo. Il Consiglio aveva ritenuto che tali attività consentissero al sig. Bashar Assi di trarre vantaggio dal regime siriano e di sostenerlo.

Tale motivazione si basava, da un lato, sul criterio dell'imprenditore di spicco che opera in Siria, definito al paragrafo 2, lettera a), dell'articolo 27 e dell'articolo 28 della decisione 2013/255², come modificata dalla decisione 2015/1836, e al paragrafo 1 bis, lettera a), dell'articolo 15 del regolamento n. 36/2012³, come modificato dal regolamento 2015/1828, e, dall'altro, sul criterio dell'associazione con il regime siriano, definito al paragrafo 1 dell'articolo 27 e dell'articolo 28 di detta decisione e al paragrafo 1, lettera a), dell'articolo 15 di detto regolamento.

Il Tribunale accoglie il ricorso di annullamento proposto dal ricorrente contro la decisione (PESC) 2020/719 e il regolamento di esecuzione (UE) 2020/716 (in prosieguo: gli «atti di mantenimento del 2020»), in quanto il Consiglio, che si era basato in particolare su attività passate del ricorrente, non ha raccolto indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti tali da dimostrare la fondatezza della suddetta motivazione per l'inserimento, tenuto conto in particolare degli elementi di prova contrari adottati dal ricorrente.

Giudizio del Tribunale

Per quanto riguarda, in primo luogo, il presunto status di imprenditore di spicco che opera in Siria, il Tribunale esamina gli elementi di prova prodotti sia dal Consiglio sia dal ricorrente in merito alle attività economiche di quest'ultimo.

Relativamente allo status di presidente del consiglio di amministrazione della Aman Dimashq, il Tribunale ritiene che ove il Consiglio avesse voluto fondarsi su attività passate del ricorrente, negli atti di mantenimento del 2020, esso avrebbe dovuto addurre indizi seri e concordanti che consentissero ragionevolmente di ritenere che l'interessato, dopo essersi dimesso da tale struttura nel maggio 2019, mantenesse legami con quest'ultima, cosa che il Consiglio non ha

¹ Decisione di esecuzione (PESC) 2019/87 del Consiglio, del 21 gennaio 2019, che attua la decisione 2013/255/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU 2019, L 18 I, pag. 13) e regolamento di esecuzione (UE) 2019/85 del Consiglio, del 21 gennaio 2019, che attua il regolamento (UE) n. 36/2012 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria (GU 2019, L 18 I, pag. 4); decisione (PESC) 2020/719 del Consiglio, del 28 maggio 2020, che modifica la decisione 2013/255/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU 2020, L 168, pag. 66) e regolamento di esecuzione (UE) 2020/716 del Consiglio, del 28 maggio 2020, che attua il regolamento (UE) n. 36/2012 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria (GU 2020, L 168, pag. 1).

² Decisione 2013/255/PESC del Consiglio, del 31 maggio 2013, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU 2013, L 147, pag. 14), come modificata dalla decisione (PESC) 2015/1836 del Consiglio, del 12 ottobre 2015 (GU 2015, L 266, pag. 75).

³ 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), come modificato dal regolamento (UE) 2015/1828 del Consiglio, del 12 ottobre 2015 (GU 2015, L 266, pag. 1).

fatto. Poiché la società Aman Dimashq è stata attivamente coinvolta nel progetto immobiliare Marota city sostenuto dal regime siriano, il Tribunale constata altresì che il Consiglio non poteva fondarsi sulla partecipazione del ricorrente, in qualità di dirigente della Aman Dimashq, in tale progetto immobiliare quando invece egli non intratteneva più alcun legame con tale società.

Infine, relativamente allo status di membro fondatore della Aman Facilities con il sig. Foz e per conto del medesimo, il Tribunale constata che sebbene il ricorrente abbia ammesso di aver creato tale società, non è tuttavia possibile affermare, alla luce degli atti di causa, che egli abbia agito per conto del sig. Foz.

Tenuto conto di quanto precede, il Tribunale conclude che il Consiglio non ha sufficientemente dimostrato lo status del ricorrente quale imprenditore di spicco che opera in Siria al momento dell'adozione degli atti di mantenimento del 2020.

Per quanto riguarda, in secondo luogo, il sostegno al regime siriano e il vantaggio che il ricorrente avrebbe tratto dallo stesso regime per via delle sue attività commerciali, il Tribunale ricorda, anzitutto, che, per una determinata persona, i punti della motivazione per l'inserimento possono coincidere e una persona può, di conseguenza, essere qualificata come imprenditore di spicco che opera in Siria ed essere considerata, allo stesso tempo e per le medesime attività, come persona che trae vantaggio dal regime siriano o lo sostiene.

Nel caso di specie, poiché il ricorrente non era più presidente del consiglio di amministrazione della Aman Dimashq al momento dell'adozione degli atti di mantenimento del 2020, non si poteva ritenere che, per via della partecipazione di tale società nel progetto immobiliare Marota City, egli traesse vantaggio dal regime siriano o che lo sostenesse. Analogamente, poiché la società Fly Aman non era ancora operativa, nessun elemento di prova dimostra che il ricorrente traesse vantaggio, nella sua qualità di socio fondatore di quest'ultima, del regime siriano né che lo sostenesse. Infine, quanto alla società Aman Facilities, il semplice fatto di costituire una società, e di registrarla per la sua costituzione, non può, inoltre, essere sufficiente per ritenere che il ricorrente tragga vantaggio dal regime siriano o lo sostenga.

Pertanto, il Tribunale conclude che il secondo punto della motivazione per l'inserimento del nome del ricorrente per via della sua associazione con il regime siriano non è sufficientemente suffragato dal Consiglio e che il mantenimento del nome del ricorrente negli atti del 2020 è infondato.

Il Tribunale annulla di conseguenza la decisione (PESC) 2020/719 del Consiglio e il regolamento di esecuzione (UE) 2020/716 del Consiglio nella parte in cui essi riguardano il ricorrente.