



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

22 settembre 2021<sup>o\*</sup>

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate nei confronti della Siria – Congelamento dei capitali – Diritti della difesa – Diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva – Errore di valutazione – Proporzionalità – Diritto di proprietà – Lesione della reputazione»

Nella causa T-203/20,

**Maher Al-Imam**, residente a Damasco (Siria), rappresentato da M. Brillat, avvocat

ricorrente,

contro

**Consiglio dell'Unione europea**, rappresentato da V. Piessevaux e M.-C. Cadilhac, in qualità di agenti,

convenuto,

avente ad oggetto, da un lato, la domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento 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), 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), della decisione di esecuzione (PESC) 2020/212 del Consiglio, del 17 febbraio 2020, che attua la decisione 2013/255/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU 2020, L 43<sup>I</sup>, pag. 6), del regolamento di esecuzione (UE) 2020/211 del Consiglio, del 17 febbraio 2020, che attua il regolamento (UE) n. 36/2012 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria (GU 2020, L 43<sup>I</sup>, pag. 1), della 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 del 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), nelle parti in cui tali atti riguardano il ricorrente, e, dall'altro lato, la domanda fondata sull'articolo 268 TFUE e diretta a ottenere il risarcimento del danno che il ricorrente afferma di aver subito a causa di tali atti,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione),

\* Lingua processuale: il francese.

composto da S. Gervasoni, presidente, R. Frendo e J. Martín y Pérez de Nanclares (relatore),  
giudici,

cancelliere: E. Coulon

ha pronunciato la seguente

## Sentenza<sup>1</sup>

### I. Contesto della controversia e fatti successivi alla presentazione del ricorso

[*omissis*]

#### A. Sull'iscrizione iniziale del nome del ricorrente negli elenchi di cui all'allegato I della decisione 2013/255 e all'allegato II del regolamento n. 36/2012

- 12 Con la decisione di esecuzione (PESC) 2020/212 del Consiglio, del 17 febbraio 2020, che attua la decisione 2013/255 (GU 2020, L 43<sup>o</sup>I, pag. 6), e il regolamento di esecuzione (UE) 2020/211 del Consiglio, del 17 febbraio 2020, che attua il regolamento n. 36/2012 (GU 2020, L 43<sup>o</sup>I, pag. 1) (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti iniziali»), il nome del ricorrente è stato inserito nella riga 289 della tabella A degli elenchi di nomi di persone, entità e organismi oggetto delle misure restrittive di cui all'allegato I della decisione 2013/255 e all'allegato II del regolamento n. 36/2012 (in prosieguo, congiuntamente: gli «elenchi in questione»), con la seguente motivazione:

«Imprenditore di spicco che opera in Siria con interessi commerciali nel turismo, nelle telecomunicazioni e nel settore immobiliare. In qualità di direttore generale di [Telsa Group LLC] e Castro LLC [sostenuti dal regime,] e attraverso i suoi altri interessi commerciali, Mahir Burhan Eddine Al-Imam trae vantaggio dal regime e sostiene la politica di finanziamento e lobbying di quest'ultimo nonché la sua politica edilizia».

[*omissis*]

#### B. Mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi in questione

- 21 Il 28 maggio 2020 il Consiglio ha adottato la decisione (PESC) 2020/719, che modifica la decisione 2013/255 (GU 2020, L 168, pag. 66), e il regolamento di esecuzione (UE) 2020/716, che attua il regolamento n. 36/2012 (GU 2020, L 168, pag. 1) (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti di mantenimento»). In forza degli atti di mantenimento, l'applicazione della decisione 2013/255 è stata prorogata fino al 1° giugno 2021. Il nome del ricorrente è stato mantenuto alla riga 289 della tabella A degli elenchi in questione sulla base di motivi identici a quelli indicati negli atti iniziali.

[*omissis*]

<sup>1</sup> Sono riprodotti soltanto i punti della presente sentenza la cui pubblicazione è ritenuta utile dal Tribunale.

## II. Procedimento e conclusioni delle parti

- 24 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 aprile 2020, il ricorrente ha proposto il presente ricorso avente ad oggetto la domanda diretta all'annullamento della decisione 2013/255, del regolamento n. 36/2012 e degli atti iniziali, nelle parti in cui tali atti lo riguardano.
- 25 Lo stesso giorno, il ricorrente ha depositato una domanda di trattamento prioritario, ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale, che è stata respinta con decisione del presidente della Quarta Sezione del Tribunale del 4 giugno 2020.
- 26 Il 23 aprile 2020 il ricorrente ha depositato una domanda di anonimato, ai sensi dell'articolo 66 del regolamento di procedura, la quale è stata respinta con decisione del Tribunale del 15 giugno 2020, poiché i dati in questione, in particolare gli elementi identificativi, erano presenti nelle decisioni impugnate, a loro volta pubblicate nella Gazzetta ufficiale, ed erano quindi divenuti pubblici. Tuttavia, la decisione di rigetto della domanda di anonimato è stata adottata fatto salvo l'accoglimento della richiesta di omissione dei dati economici e dei dati relativi a terzi.
- 27 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 24 luglio 2020, il ricorrente, sulla base dell'articolo 86 del regolamento di procedura, ha adattato il ricorso, cosicché quest'ultimo ha ad oggetto anche l'annullamento degli atti di mantenimento, nelle parti in cui tali atti lo riguardano.
- 28 Il 27 luglio 2020 il Consiglio ha depositato presso la cancelleria del Tribunale il controricorso.
- 29 Il 10 settembre 2020 il Consiglio ha depositato presso la cancelleria del Tribunale le osservazioni sulla memoria di adattamento.
- 30 La replica e la controreplica sono state depositate, rispettivamente, il 14 settembre e il 26 ottobre 2020.
- 31 La fase scritta del procedimento si è conclusa il 26 ottobre 2020.
- 32 Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste all'articolo 89, paragrafo 3, lettera a), del regolamento di procedura, il 10 marzo 2021 il Tribunale ha chiesto alle parti di rispondere a una serie di quesiti. Le parti hanno ottemperato a tale richiesta nel termine impartito.
- 33 Non avendo le parti presentato domanda di fissazione dell'udienza entro il termine impartito, il 26 maggio 2021 il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso, su proposta del giudice relatore, di statuire omettendo la fase orale del procedimento.
- 34 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- dichiarare ricevibile il ricorso;
  - constatare l'illegittimità della decisione 2013/255, del regolamento n. 36/2012, degli atti iniziali e degli atti di mantenimento, nelle parti in cui tali atti lo riguardano;
  - di conseguenza, annullare la decisione 2013/255, il regolamento n. 36/2012, gli atti iniziali e gli atti di mantenimento, nelle parti in cui tali atti lo riguardano;

- in primo luogo, condannare il Consiglio a pagargli, da un lato, un importo di EUR 10 000 e, dall'altro, un importo di EUR 15 000 a settimana a partire dal 18 febbraio 2020 a titolo di risarcimento, rispettivamente, del danno materiale e del danno morale subito a causa dell'adozione delle misure restrittive nei suoi confronti e, in secondo luogo, condannare il Consiglio a riparare qualsiasi danno futuro che il ricorrente subisca a causa dell'adozione delle misure restrittive nei suoi confronti;
  - condannare il Consiglio alle spese.
- 35 Per quanto riguarda le tre domande risarcitorie formulate dal ricorrente, quest'ultimo ha precisato, nella replica, che, ai fini della quantificazione dell'importo del risarcimento richiesto, la data conclusiva del periodo rilevante dovrebbe essere la data della pronuncia della sentenza del Tribunale.
- 36 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:
- respingere integralmente il ricorso;
  - in subordine, nel caso di annullamento degli atti iniziali e degli atti di mantenimento (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti impugnati») nelle parti in cui riguardano il ricorrente, ordinare il mantenimento degli effetti della decisione di esecuzione 2020/212 e della decisione 2020/719 nelle parti in cui lo riguardano fino al momento in cui diverrà efficace l'annullamento parziale dei regolamenti di esecuzione 2020/211 e 2020/716;
  - condannare il ricorrente alle spese.

### **III. In diritto**

[omissis]

#### **B. Sulle domande di annullamento**

[omissis]

##### **2. Nel merito**

[omissis]

###### ***a) Sul primo motivo, vertente sulla violazione dei diritti della difesa***

[omissis]

###### ***1) Sulla prima parte, vertente sulla violazione del diritto di essere ascoltato e del diritto di accesso al fascicolo***

[omissis]

*ii) Dopo la pubblicazione degli atti iniziali*

*– Sul riesame degli atti iniziali*

- 84 In primo luogo, per quanto riguarda gli atti iniziali, il ricorrente fa valere, in sostanza, che il termine per presentare la domanda di riesame e le osservazioni era troppo breve, in modo tale da impedirgli di essere ascoltato utilmente ed efficacemente. Tale termine sarebbe iniziato a decorrere dal giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'avviso menzionato al precedente punto 13, ossia il 18 febbraio 2020, e sarebbe scaduto alla data finale indicata da tale avviso per la presentazione di detta domanda, vale a dire il 1° marzo 2020.
- 85 Inoltre, il ricorrente ritiene che esista uno squilibrio tra il termine impartitogli per la presentazione di una domanda di riesame e di osservazioni e il periodo per l'esame di dette domande e osservazioni da parte del Consiglio. Tale periodo sarebbe iniziato a decorrere dalla data finale di detto termine, il 1° marzo 2020, e sarebbe terminato alla data di scadenza dell'ultima proroga della decisione 2013/255 ai sensi della decisione (PESC) 2019/806 del Consiglio, del 17 maggio 2019 (GU 2019, L 132, pag. 36), vale a dire il 1° giugno 2020.
- 86 In secondo luogo, per quanto riguarda gli atti di mantenimento, il ricorrente fa valere, in sostanza, che la circostanza secondo la quale, in base all'avviso pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 29 maggio 2020, le eventuali osservazioni da esso presentate sarebbero state prese in considerazione ai fini del riesame annuale degli elenchi di cui trattasi, anziché essere oggetto di un'analisi immediata, non è conforme al diritto di essere ascoltato.
- 87 In terzo luogo, il ricorrente sostiene che il fatto che il Consiglio decida di esaminare gli elenchi in questione una volta all'anno non è conforme alla decisione 2013/255, come modificata dalla decisione 2015/1836, e al regolamento n. 36/2012, come modificato dal regolamento 2015/1828. Il ricorrente fa valere che, ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 4, del regolamento n. 36/2012 come modificato dal regolamento 2015/1828, il Consiglio è tenuto a riesaminare gli elenchi in questione periodicamente e almeno ogni dodici mesi. Pertanto, l'esame annuale sarebbe solo una parte dell'obbligo di riesame previsto da tali atti.
- 88 Il Consiglio contesta gli argomenti del ricorrente.
- 89 In primo luogo, per quanto riguarda la questione di stabilire se il diritto del ricorrente di essere ascoltato sia stato violato dall'eccessiva brevità del termine per presentare la domanda di riesame, occorre segnalare, anzitutto, che tale termine, fatto non contestato dalle parti, era di otto giorni lavorativi, a decorrere dal giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'avviso menzionato al precedente punto 13, ossia il 18 febbraio 2020, fino alla data limite indicata da tale avviso per la presentazione di detta domanda, ossia il 1° marzo 2020.
- 90 Occorre poi rilevare che l'articolo 32, paragrafo 3, del regolamento n. 36/2012 dispone che, «[q]ualora siano avanzate osservazioni o presentate nuove prove sostanziali, il Consiglio riesamina la decisione e ne informa opportunamente la persona fisica o giuridica, l'entità o l'organismo». Inoltre, il paragrafo 4 dello stesso articolo aggiunge che «[g]li elenchi degli allegati II e II bis sono riesaminati periodicamente e almeno ogni dodici mesi». Ne consegue che il regolamento n. 36/2012 non prevede limiti di tempo per la presentazione di una domanda di riesame o osservazioni.

- 91 Pertanto, nulla ostava a che il ricorrente presentasse in qualsiasi momento una domanda di riesame o osservazioni, conformemente all'articolo 32, paragrafo 3, del regolamento n. 36/2012, come modificato dal regolamento 2015/1828. A tal riguardo, il Consiglio ha segnalato che esso rispondeva a dette osservazioni senza attendere la scadenza annuale.
- 92 Peraltro, occorre ricordare che l'obbligo del rispetto di un termine ragionevole nello svolgimento dei procedimenti amministrativi costituisce un principio generale del diritto dell'Unione di cui il giudice dell'Unione garantisce l'osservanza, al quale peraltro si fa riferimento come componente del diritto ad una buona amministrazione nell'articolo 41, paragrafo 1, della Carta (v., per analogia, sentenze dell'11 aprile 2006, Angeletti/Commissione, T-394/03, EU:T:2006:111, punto 162, e del 6 dicembre 2012, Füller-Tomlinson/Parlamento, T-390/10 P, EU:T:2012:652, punto 115). Dalla giurisprudenza risulta altresì che, qualora la durata del procedimento non sia fissata da una disposizione del diritto dell'Unione, il carattere «ragionevole» del termine deve essere valutato in funzione dell'insieme delle circostanze proprie di ciascuna causa e, segnatamente, della rilevanza della controversia per l'interessato, della complessità del procedimento e del comportamento delle parti in causa (v., per analogia, sentenza del 28 febbraio 2013, Riesame Arango Jaramillo e a./BEI, C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).
- 93 A tal riguardo, da un lato, il Consiglio segnala che gli occorreva un termine di tre mesi, vale a dire dal 1° marzo 2020 fino alla data di scadenza dell'ultima proroga della decisione 2013/255 in forza della decisione 2019/806, ossia il 1° giugno 2020, per procedere al riesame annuale. Secondo il Consiglio, tale riesame implica l'analisi della situazione individuale di quasi trecentocinquanta persone ed entità i cui nomi figurano negli elenchi in questione. Dall'altro lato, il Consiglio sostiene di rispondere alle osservazioni presentate e di offrire la possibilità di avanzare nuove osservazioni, di modo che nel corso di tale periodo di tre mesi avrebbe luogo uno scambio in contraddittorio tra esso e le persone nonché le entità che hanno presentato osservazioni.
- 94 Occorre rilevare che un termine di tre mesi per esaminare la situazione individuale di quasi trecentocinquanta persone ed entità è relativamente breve. In tali circostanze, fissare un termine ultimo per la presentazione delle domande di riesame è un motivo legittimo affinché il Consiglio possa assicurarsi che le osservazioni e le prove presentate dalle persone e dalle entità interessate siano ricevute prima della fine della fase di riesame e di disporre di un tempo sufficiente per esaminarle con la dovuta diligenza. È vero che il termine di dodici giorni derivante dalla fissazione della data finale nel caso di specie era un termine breve, poiché esso implicava che il ricorrente prendesse conoscenza del parere e del contenuto dei motivi di iscrizione e procedesse alla redazione delle osservazioni, alle quali potevano essere allegati elementi di prova. Tuttavia, da un lato, per la presentazione di una domanda di riesame non è imposta alcuna formalità. Allo stesso modo, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, per depositare una siffatta domanda non è necessario essere rappresentati da un avvocato. Dall'altro, il deposito di una domanda di riesame avvia un dialogo tra il Consiglio e la persona o l'entità interessata che non incontra limiti né di carattere temporale né per quanto riguarda il numero di lettere che si possono scambiare. Ciò significa che nulla osta a che entro il termine impartito si depositi una domanda di riesame contenente osservazioni sommarie la quale può essere successivamente integrata, se del caso, da altre osservazioni o da altre prove nel corso di un successivo scambio in contraddittorio con il Consiglio. Pertanto, di per sé, il termine di dodici giorni impartito dal Consiglio nell'avviso pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 18 febbraio 2020, menzionato al precedente punto 13, per presentare una domanda di riesame non consente di ritenere che il diritto del ricorrente di essere ascoltato sia stato violato.

- 95 In ogni caso, come stabilito al precedente punto 91 e come riconosciuto dal Consiglio, nulla ostava a che il ricorrente presentasse una siffatta domanda, od osservazioni, in qualsiasi momento, anche dopo tale data finale, conformemente all'articolo 32, paragrafo 3, del regolamento n. 36/2012. In tal senso, la data finale fissata dal Consiglio nell'avviso pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 18 febbraio 2020, menzionato al precedente punto 13, può essere considerata meramente indicativa. Una siffatta indicazione è utile per consentire alle persone e alle entità interessate di depositare la loro domanda di riesame prima della chiusura della fase di riesame, evento interno al Consiglio di cui esse non possono avere conoscenza, e prima che il Consiglio adotti nuovi atti.
- 96 In secondo luogo, per quanto riguarda gli argomenti del ricorrente relativi, da un lato, al fatto che le eventuali osservazioni presentate non sono oggetto di un'analisi immediata e, dall'altro, al fatto che il Consiglio decide di esaminare gli elenchi in questione soltanto una volta all'anno, occorre ricordare, anzitutto, come è stato segnalato ai precedenti punti 91 e 95, che il ricorrente può, in qualsiasi momento, presentare osservazioni alle quali il Consiglio risponderà senza attendere la scadenza annuale.
- 97 Inoltre, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 34 della decisione 2013/255, come modificata dalla decisione 2015/1836, tale decisione è costantemente riesaminata, cosicché è prorogata, o modificata a seconda del caso, se il Consiglio ritiene che i suoi obiettivi non siano stati raggiunti. Prova ne è, come sottolinea giustamente il Consiglio, che gli atti iniziali non sono stati adottati a seguito di un riesame annuale effettuato ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 4, del regolamento n. 36/2012, come modificato dal regolamento 2015/1828, bensì nel mese di febbraio 2020.
- 98 Pertanto, occorre respingere le censure del ricorrente relative alla brevità del termine impartito per la presentazione di una domanda di riesame degli atti iniziali e al fatto che il Consiglio, esaminando gli elenchi solo una volta all'anno, non ha esaminato immediatamente le sue osservazioni.

[omissis]

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **Il sig. Maher Al-Imam è condannato alle spese.**

Gervasoni

Frendo

Martín y Pérez de Nanclares

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 settembre 2021.

Firme