



Raccolta della giurisprudenza

Causa T-203/20

(pubblicazione per estratti)

**Maher Al-Imam
contro
Consiglio dell'Unione europea**

Sentenza del Tribunale (Quarta Sezione) del 22 settembre 2021 (Estratti)

«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»

1. *Ricorso di annullamento – Persone fisiche o giuridiche – Atti che le riguardano direttamente e individualmente – Decisione di congelamento dei capitali relativa a misure restrittive nei confronti della Siria – Decisione che procede a un riesame dell'elenco delle persone, gruppi o entità interessati e che integra tale elenco senza abrogare la decisione precedente – Ricorso contro tale prima decisione proposto da una persona che non vi è menzionata – Persona menzionata nella decisione successiva – Irricevibilità (Art. 263 TFUE; decisione del Consiglio 2013/255/PESC)*

(v. punti 47-52)

2. *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 – Consiglio impossibilitato a procedere a una notificazione – Ammissibilità – Violazione – Insussistenza [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 41, § 2, 47 e 52, § 1; decisione del Consiglio (PESC) 2020/212; regolamento del Consiglio 2020/211]*

(v. punti 54-56, 67-71, 102-104, 108, 109, 128-132)

3. *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 – Decisione successiva che ha mantenuto il nome del ricorrente nell'elenco delle persone oggetto di tali misure – Insussistenza di nuovi motivi – Obbligo per il Consiglio di comunicare all'interessato gli elementi nuovi presi in considerazione in*

occasione del rinnovo periodico delle misure restrittive – Violazione del diritto di essere ascoltato – Insussistenza
[Decisione del Consiglio (PESC) 2020/719; regolamento del Consiglio 2020/716]

(v. punti 72-78)

4. *Diritto dell'Unione europea – Principi – Osservanza di un termine ragionevole – Procedimento amministrativo – Valutazione da effettuare in concreto – Criteri di valutazione – Misure restrittive nei confronti della Siria – Iscrizione del ricorrente nell'elenco allegato alla decisione impugnata a causa della sua qualità di imprenditore di spicco che opera in Siria – Termine per presentare una domanda di riesame non fissato da una disposizione di diritto dell'Unione – Brevità del termine indicato nell'avviso pubblicato nella Gazzetta ufficiale – Violazione del diritto di essere ascoltato – Insussistenza*
[Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 41, § 1, e 47; Decisione del Consiglio 2013/255/PESC, come modificata dalle decisioni (PESC) 2015/1836, (PESC) 2020/212 e (PESC) 2020/719, art. 34 e allegato I; regolamenti del Consiglio nn. 36/2012, art. 32, §§ 3 e 4, 2015/1828, 2020/211 e 2020/716, allegato II]

(v. punti 89, 92, 94-98)

5. *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) 2020/212 e (PESC) 2020/719, allegato I; regolamenti del Consiglio nn. 36/2012, 2020/211 e n. 2020/716, allegato II]

(v. punti 112-117, 122-124)

6. *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, (PESC) 2020/212 e (PESC) 2020/719, artt. 27, § 2, a), e 3, e 28, § 2, a), e 3; regolamento del Consiglio n. 36/2012, come modificato dai regolamenti 2015/1828, 2020/211 e 2020/716, art. 15, § 1 bis, a), e § 1 ter]

(v. punti 120, 121, 146, 225)

7. *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) 2015/1836, (PESC) 2020/212 e (PESC) 2020/719, allegato I; regolamenti del Consiglio nn. 36/12012, 2020/211 e 2020/716, allegato II]

(v. punti 134-140)

8. *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) 2015/1836, (PESC) 2020/212 e (PESC) 2020/719, allegato I; regolamenti del Consiglio nn. 36/2012, 2020/211 e 2020/716, allegato II]*

(v. punti 147, 158-161, 166, 174, 179)

9. *Unione europea – Sindacato giurisdizionale sulla legittimità degli atti delle istituzioni – Misure restrittive nei confronti della Siria – Portata del controllo – Valutazione della legittimità in base ai dati disponibili al momento dell'adozione della decisione [Art. 263 TFUE; decisione del Consiglio 2013/255/PESC, come modificata dalle decisioni (PESC) 2015/1836, (PESC) 2020/212 e (PESC) 2020/719, allegato I; regolamenti del Consiglio nn. 36/2012, 2020/211 e 2020/716, allegato II]*

(v. punto 175)

10. *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) 2015/1836, (PESC) 2020/212 e (PESC) 2020/719, allegato I; regolamenti del Consiglio nn. 36/2012, 2020/211 e 2020/716, allegato II]*

(v. punti 180, 181, 188-191, 196-200, 211, 216, 223-225, 233, 234)

11. *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 – Insussistenza [Decisione del Consiglio 2013/255/PESC, come modificata dalle decisioni (PESC) 2015/1836, (PESC) 2020/212 e (PESC) 2020/719, allegato I; regolamenti del Consiglio nn. 36/2012, 2020/211 e 2020/716, allegato II]*

(v. punti 236-239, 244, 245, 247)

12. *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 – Restrizioni del diritto di proprietà – Violazione del principio di proporzionalità – Insussistenza*

[Art. 5, § 4, TUE; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 17; decisione del Consiglio 2013/255/PESC, come modificata dalle decisioni (PESC) 2015/1836, (PESC) 2020/212 e (PESC) 2020/719, artt. 28, §§ 3 e 6, e 34 e allegato I; regolamenti del Consiglio n. 36/2012, art. 16, a), e 32, §§ 3 e 4, 2015/1828, 2020/211 e 2020/716, allegato II]

(v. punti 254-256, 258-266)

13. *Politica estera e di sicurezza comune – Competenza del giudice dell'Unione – Ricorso per risarcimento danni – Ricorso diretto a ottenere il risarcimento del danno subito a causa dell'inserimento erroneo in un elenco di persone soggette a misure restrittive e dell'attuazione di dette misure – Inclusione*

[Art. 340 TFUE; decisioni del Consiglio (PESC) 2015/1836, (PESC) 2020/212 e 2020/719; regolamenti del Consiglio nn. 2020/211 e 2020/716]

(v. punto 279)

Sintesi

Il ricorrente, il sig. M. Maher Al-Imam, è un imprenditore di nazionalità siriana con interessi commerciali nel turismo, nelle telecomunicazioni e nel settore immobiliare.

Nel 2020 il suo nome era stato iscritto negli elenchi delle persone ed entità interessate dalle misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica araba siriana dal Consiglio¹, poi vi era stato mantenuto², in quanto egli era un imprenditore di spicco che operava in Siria, che traeva vantaggio dal regime siriano e sosteneva la sua politica di finanziamento nonché la sua politica di costruzione, in quanto direttore generale della Telsa Group LLC e della Castro LLC, sostenute dal regime, e a causa dei suoi altri interessi finanziari. Tali motivi si basavano, da un lato, sul criterio dell'imprenditore di spicco che opera in Siria, definito all'articolo 27, paragrafo 2, lettera a), e all'articolo 28, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2013/255³, come modificata dalla decisione 2015/1836, nonché all'articolo 15, paragrafo 1 bis, lettera a), del regolamento n. 36/2012⁴, come modificato dal regolamento 2015/1828, e, dall'altro, sul criterio di associazione con il regime siriano definito all'articolo 27, paragrafo 1, e all'articolo 28, paragrafo 1, di detta decisione, nonché all'articolo 15, paragrafo 1, lettera a), del suddetto regolamento.

¹ 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 I, pag. 6), e 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 I, pag. 1)

² 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).

³ 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).

⁴ 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).

Il Tribunale respinge il ricorso presentato dal ricorrente sia per l'annullamento degli atti impugnati sia per il risarcimento del danno asseritamente subito a causa di tali atti, esaminando in particolare la ragionevolezza, alla luce del diritto di essere ascoltato, del termine di presentazione dinanzi al Consiglio delle domande di riesame delle misure restrittive che possono essere presentate dalle persone iscritte negli elenchi.

Giudizio del Tribunale

Per quanto riguarda, in primo luogo, la questione di stabilire se il diritto del ricorrente di essere ascoltato sia stato violato dall'eccessiva brevità del termine per presentare una domanda di riesame, il Tribunale constata anzitutto che tale termine era di otto giorni lavorativi, a decorrere dal giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea dell'avviso all'attenzione delle persone ed entità oggetto delle misure in questione fino alla data limite indicata da tale avviso per la presentazione di detta domanda. Esso rileva poi che il regolamento n. 36/2012 non prevede limiti di tempo per la presentazione di osservazioni o di una domanda di riesame.

In tale contesto, il Tribunale ricorda 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 e che è una componente del diritto a una buona amministrazione sancito dall'articolo 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. 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.

Nel caso di specie, il Tribunale ritiene che fissare un termine ultimo per la presentazione delle domande di riesame sia un motivo legittimo affinché il Consiglio possa assicurarsi di ricevere prima della conclusione della fase di riesame le osservazioni e le prove presentate dalle persone e dalle entità interessate e di disporre di tempo sufficiente per esaminarle con la dovuta diligenza. Esso considera che il termine, di dodici giorni, derivante dalla fissazione della data finale era certamente un termine breve, poiché implicava che il ricorrente prendesse conoscenza del parere e del contenuto dei motivi di iscrizione e che procedesse alla redazione delle osservazioni, alle quali potevano essere allegati elementi di prova. Tuttavia, il Tribunale osserva, da un lato, che per la presentazione di una domanda di riesame non è imposta alcuna formalità e, dall'altro, che 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 scambiate. Pertanto, 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. Il Tribunale conclude quindi che il termine di dodici giorni impartito dal Consiglio nell'avviso pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 18 febbraio 2020 per presentare una domanda di riesame non consente di ritenere che il diritto del ricorrente di essere ascoltato sia stato violato.

In ogni caso, poiché il ricorrente può, in qualsiasi momento, conformemente all'articolo 32, paragrafo 3, del regolamento n. 36/2012, presentare una simile domanda od osservazioni in tal senso, il Tribunale sottolinea che la data finale fissata dal Consiglio nell'avviso pubblicato nella Gazzetta ufficiale aveva solo una finalità meramente indicativa. Infatti, una simile 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 interna al Consiglio e prima che il Consiglio adotti nuovi atti.

Per quanto riguarda, in secondo luogo, 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, il Tribunale ricorda che il ricorrente può, in qualsiasi momento, presentare osservazioni alle quali il Consiglio risponderà senza attendere la scadenza annuale. Esso rileva inoltre 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.