



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

7 aprile 2016*

«Impugnazione — Politica estera e di sicurezza comune (PESC) — Misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica araba siriana — Misure dirette contro persone ed entità che traggono vantaggio dalle politiche del regime o che lo sostengono — Prova della fondatezza dell’inserimento negli elenchi — Insieme di indizi — Snaturamento degli elementi di prova»

Nel procedimento C-193/15 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 27 aprile 2015,

Tarif Akhras, rappresentato da S. Millar e S. Ashley, solicitors, D. Wyatt, QC e R. Blakeley, barrister,
ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Consiglio dell’Unione europea, rappresentato da M.-M. Joséphidès e M. Bishop, in qualità di agenti,
convenuto in primo grado,

sostenuto da:

Commissione europea, rappresentata da D. Gauci e L. Havas, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,
interveniante in primo grado,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da L. Bay Larsen (relatore), presidente di sezione, D. Šváby, J. Malenovský, M. Safjan e M. Vilaras, giudici,

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l’avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

* Lingua processuale: l’inglese.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione, il sig. Akhras chiede alla Corte di annullare la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 12 febbraio 2015, Akhras/Consiglio (T-579/11, EU:T:2015:97; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), nella parte in cui ha respinto il suo ricorso diretto all'annullamento:
 - della decisione di esecuzione 2012/172/PESC del Consiglio, del 23 marzo 2012, che attua la decisione 2011/782/PESC, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU L 87, pag. 103);
 - del regolamento di esecuzione (UE) n. 266/2012 del Consiglio, del 23 marzo 2012, che attua l'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 36/2012, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria (GU L 87, pag. 45);
 - della decisione 2012/739/PESC del Consiglio, del 29 novembre 2012, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria e che abroga la decisione 2011/782/PESC (GU L 330, pag. 21);
 - della decisione di esecuzione 2013/185/PESC del Consiglio, del 22 aprile 2013, che attua la decisione 2012/739 (GU L 111, pag. 77);
 - del regolamento di esecuzione (UE) n. 363/2013 del Consiglio, del 22 aprile 2013, che attua il regolamento (UE) n. 36/2012, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria (GU L 111, pag. 1);
 - della decisione 2013/255/PESC del Consiglio, del 31 maggio 2013, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU L 147, pag. 14);
 - della decisione di esecuzione 2014/730/PESC del Consiglio, del 20 ottobre 2014, che attua la decisione 2013/255 (GU L 301, pag. 36), e
 - del regolamento di esecuzione (UE) n. 1105/2014 del Consiglio, del 20 ottobre 2014, che attua il regolamento (UE) n. 36/2012, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria (GU L 301, pag. 7),

nella parte in cui tali atti riguardano il sig. Akhras (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti controversi»).

Fatti e atti controversi

- 2 Il 9 maggio 2011, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, sulla base dell'articolo 29 TUE, la decisione 2011/273/PESC, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU L 121, pag. 11). Come risultava dal punto 2 di tale decisione, «[l']Unione europea ha fermamente condannato la violenta repressione, effettuata anche con l'uso di pallottole vere, delle pacifiche manifestazioni di protesta avvenute in varie località della Siria, che ha portato alla morte di numerosi manifestanti, al ferimento di altri e a detenzioni arbitrarie». Il punto 3 di detta decisione era così formulato:

«Data la gravità della situazione occorre imporre misure restrittive nei confronti della [Repubblica araba siriana] e delle persone responsabili della repressione violenta contro la popolazione civile in Siria».

- 3 Gli articoli 3, paragrafo 1, e 4, paragrafo 1, della decisione 2011/273 prevedevano l'adozione di misure restrittive nei confronti delle persone responsabili della repressione violenta contro la popolazione civile in Siria e delle persone ad essi associate, elencati nell'allegato della suddetta decisione.
- 4 Il regolamento (UE) n. 442/2011 del Consiglio, del 9 maggio 2011, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria (GU L 121, pag. 1), è stato adottato sulla base dell'articolo 215 TFUE e della decisione 2011/273. Esso prevedeva, all'articolo 4, paragrafo 1, il congelamento di «tutti i fondi e [del]le risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati dalle persone fisiche o giuridiche, dalle entità e dagli organismi elencati nell'allegato II». Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, di tale regolamento, detto allegato elencava le persone, le entità e gli organismi che il Consiglio ha identificato come responsabili della violenta repressione a danno della popolazione civile in Siria, nonché le persone, le entità e gli organismi ad essi associati.
- 5 Al punto 2 della decisione 2011/522/PESC del Consiglio, del 2 settembre 2011, che modifica la decisione 2011/273 (GU L 228, pag. 16), il Consiglio ha ricordato che l'Unione europea ha condannato con il massimo vigore la brutale campagna che Bashar Al-Assad e il suo regime hanno sferrato contro il loro stesso popolo, che ha causato la morte o il ferimento di numerosi cittadini siriani. Dato che la dirigenza siriana è rimasta sorda agli appelli dell'Unione e di tutta la comunità internazionale, l'Unione ha deciso di adottare nuove misure restrittive a suo carico. Il punto 4 della decisione 2011/522 era così formulato:

«Le restrizioni in materia di ammissione e il congelamento dei fondi e delle risorse economiche dovrebbero essere applicati ad altre persone e entità che traggono vantaggio dalle politiche del regime o che le sostengono, in particolare alle persone e entità che finanziano il regime o gli forniscono sostegno logistico, in particolare l'apparato di sicurezza, o che compromettono gli sforzi volti a una transizione pacifica verso la democrazia in Siria».
- 6 L'articolo 3, paragrafo 1, della decisione 2011/273, come modificata dalla decisione 2011/522, contemplava anche le «persone che traggono vantaggio dalle politiche del regime o lo sostengono». Allo stesso modo, l'articolo 4, paragrafo 1, della decisione 2011/273, come modificata dalla decisione 2011/522, prevedeva il congelamento dei fondi che appartengono, in particolare, «[alle] persone o [alle] entità che traggono vantaggio dalle politiche del regime o lo sostengono, nonché [alle] persone e [alle] entità ad esse associate, elencate nell'allegato».
- 7 Mediante la decisione 2011/522, il nome del sig. Akhras è stato aggiunto all'elenco contenuto nell'allegato della decisione 2011/273. I motivi del suo inserimento in tale elenco erano i seguenti:

«Fondatore del gruppo Akhras (materie prime, commercio, lavorazione e logistica), Homs. Sostiene economicamente il regime siriano».
- 8 Il regolamento (UE) n. 878/2011 del Consiglio, del 2 settembre 2011, che modifica il regolamento n. 442/2011 (GU L 228, pag. 1), ha altresì modificato i criteri generali di iscrizione previsti dall'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 442/2011, al fine di ricomprendere le persone e le entità che ricevono benefici dal regime o lo sostengono, o le persone e le entità ad essi associati. Il nome del sig. Akhras è stato aggiunto, da tale ultimo regolamento, all'allegato II del regolamento n. 442/2011. I motivi indicati per il suo inserimento nell'elenco contenuto in tale allegato erano identici a quelli indicati nell'allegato della decisione 2011/522.
- 9 La decisione 2011/628/PESC del Consiglio del 23 settembre 2011, che modifica la decisione 2011/273 (GU L 247, pag. 17), e il regolamento (UE) n. 1011/2011 del Consiglio, del 13 ottobre 2011, che modifica il regolamento n. 442/2011 (GU L 269, pag. 18), hanno mantenuto il nome del sig. Akhras negli elenchi delle persone e delle entità sottoposte a misure restrittive ed hanno inserito informazioni relative alla sua data e al suo luogo di nascita.

- 10 La decisione 2011/782/PESC del Consiglio, del 1° dicembre 2011, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria e che abroga la decisione 2011/273 (GU L 319, pag. 56), ha abrogato e sostituito la decisione 2011/273 ed ha imposto nuove misure supplementari. L'articolo 18, paragrafo 1, della decisione 2011/782 prevedeva che gli Stati membri adottino le misure necessarie per impedire l'ingresso o il transito nel loro territorio delle persone responsabili della repressione violenta contro la popolazione civile in Siria, delle persone che traggono vantaggio dal regime o lo sostengono, nonché delle persone ad esse associate, elencate nell'allegato I di detta decisione. L'articolo 19, paragrafo 1, di quest'ultima disponeva che «[s]ono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati dalle persone responsabili della repressione violenta contro la popolazione civile in Siria, dalle persone o dalle entità che traggono vantaggio dal regime o lo sostengono, nonché dalle persone e dalle entità ad esse associate, elencate negli allegati I e II». Le modalità di tale congelamento erano definite all'articolo 19, paragrafi da 2 a 7, della decisione 2011/782. Ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, della medesima decisione, il Consiglio predispondeva tali elenchi.
- 11 Detta decisione ha mantenuto il nome del sig. Akhras nell'elenco delle persone e delle entità sottoposte a misure restrittive, senza modificare i motivi del suo inserimento in tale elenco.
- 12 Il 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 n. 442/2011 (GU L 16, pag. 1), ha abrogato il regolamento n. 442/2011 e prevede, all'articolo 15, paragrafo 1, lettera a), che siano in particolare congelati i fondi delle persone e delle entità che traggono vantaggio dal regime o che lo sostengono, nonché delle persone e delle entità ad essi associate.
- 13 Il regolamento n. 36/2012 ha mantenuto il nome del sig. Akhras nell'elenco delle persone, delle entità e degli organismi sottoposti a misure restrittive, senza modificare i motivi del suo inserimento in tale elenco.
- 14 Mediante la decisione di esecuzione 2012/172, il nome del sig. Akhras è stato mantenuto nell'elenco contenuto nell'allegato della decisione 2011/782. Inoltre, sono state inserite informazioni relative al suo numero di passaporto ed è stata corretta la sua data di nascita. I motivi indicati per il suo inserimento in tale elenco sono stati modificati come segue:
- «Imprenditore di spicco che trae vantaggio dal regime e che lo sostiene. Fondatore del gruppo Akhras (materie prime, commercio, lavorazione e logistica) ed ex presidente della Camera di commercio di Homs. Stretti rapporti d'affari con la famiglia del presidente Al-Assad. Membro del Consiglio direttivo della Federazione delle camere di commercio siriane. Ha messo a disposizione edifici industriali e residenziali per campi di detenzione improvvisati e fornito sostegno logistico al regime (autobus e veicoli per il trasporto di carri armati)».
- 15 Il regolamento di esecuzione n. 266/2012 ha mantenuto il nome del sig. Akhras nell'elenco contenuto nell'allegato II del regolamento n. 36/2012. Le informazioni che lo riguardano ed i motivi indicati per il suo inserimento nell'elenco contenuto in tale allegato sono identici a quelli indicati nell'allegato della decisione di esecuzione 2012/172.
- 16 La decisione 2011/782 è stata abrogata e sostituita dalla decisione 2012/739. Quest'ultima ha mantenuto il nome del sig. Akhras nell'elenco delle persone e delle entità sottoposte a misure restrittive, riprendendo, per quanto riguarda il ricorrente, le informazioni ed i motivi indicati nell'allegato della decisione di esecuzione 2012/172.

- 17 La decisione di esecuzione 2013/185, per quanto riguarda l'elenco di cui all'allegato I della decisione 2012/739, nonché il regolamento di esecuzione n. 363/2013, relativamente all'elenco di cui all'allegato II del regolamento n. 36/2012, hanno mantenuto il nome del sig. Akhras nell'elenco delle persone e delle entità sottoposte a misure restrittive, riprendendo, per quanto riguarda il ricorrente, le informazioni ed i motivi indicati nell'allegato della decisione di esecuzione 2012/172.
- 18 Con la decisione 2013/255, il Consiglio ha adottato nuove misure restrittive nei confronti della Siria. Il nome del sig. Akhras figura anche nell'allegato I di tale decisione, per i medesimi motivi precisati al punto 14 della presente sentenza.
- 19 La decisione di esecuzione 2014/730 ha mantenuto il nome del sig. Akhras nell'elenco contenuto nell'allegato della decisione 2013/255 ed ha modificato i motivi del suo inserimento in tale elenco nel modo seguente:
- «Imprenditore di spicco che trae vantaggio dal regime e lo sostiene. Fondatore del gruppo Akhras (materie prime, commercio, lavorazione e logistica) ed ex presidente della Camera di commercio di Homs. Stretti rapporti d'affari con la famiglia del presidente Al-Assad. Membro del Consiglio direttivo della Federazione delle camere di commercio siriane. Ha fornito sostegno logistico al regime (autobus e veicoli per il trasporto di carri armati)».
- 20 Il regolamento di esecuzione n. 1105/2014 ha mantenuto il nome del sig. Akhras nell'elenco contenuto nell'allegato II del regolamento n. 36/2012. Le informazioni che lo riguardano ed i motivi indicati per il suo inserimento nell'elenco contenuto in tale allegato sono identici a quelli indicati nell'allegato della decisione di esecuzione 2014/730.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

- 21 La domanda presentata dal sig. Akhras, come ampliata mediante successive conclusioni, mirava all'annullamento delle decisioni 2011/522, 2011/628 e 2011/782, dei regolamenti nn. 878/2011, 1011/2011 e 36/2012, nonché degli atti controversi.
- 22 Il sig. Akhras chiedeva inoltre al Tribunale di dichiarare inapplicabili nei suoi confronti alcune disposizioni delle decisioni 2011/273 e 2013/255, nonché del regolamento n. 442/2011.
- 23 A sostegno del suo ricorso, il sig. Akhras ha dedotto tre motivi vertenti, rispettivamente, su un errore manifesto di valutazione, sulla violazione di alcuni diritti fondamentali, nonché sulla violazione di forme sostanziali e dei diritti della difesa.
- 24 Il Tribunale ha accolto parzialmente il terzo motivo dedotto dal sig. Akhras ed ha annullato, per difetto di motivazione, le decisioni 2011/522, 2011/628 e 2011/782, nonché i regolamenti nn. 878/2011, 1011/2011 e 36/2012, nella parte in cui tali atti riguardano il ricorrente.
- 25 Il Tribunale ha respinto, quanto al resto, il ricorso proposto dal sig. Akhras. Peraltro, il Tribunale ha disposto che ognuna delle parti sopporti le proprie spese nell'ambito del giudizio di primo grado ed ha condannato il ricorrente alle spese relative ad una domanda di provvedimenti provvisori precedentemente respinta con ordinanza.

Conclusioni delle parti

- 26 Il sig. Akhras chiede che la Corte voglia:
- annullare i punti da 107 a 135 e da 155 a 157 della sentenza impugnata;

- annullare gli atti controversi, e
- condannare il Consiglio alle spese dei due gradi di giudizio.

27 Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione e
- condannare il ricorrente alle spese.

28 La Commissione europea chiede che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione e
- condannare il ricorrente alle spese.

Sull'impugnazione

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

29 Il Consiglio, pur affermando di comprendere le intenzioni del ricorrente per quanto riguarda il merito dell'impugnazione, ritiene che questi avrebbe dovuto indicare chiaramente, nelle conclusioni dell'impugnazione, la parte della decisione del Tribunale contenuta nel dispositivo di cui viene chiesto l'annullamento. In mancanza di tale indicazione, la proposizione dell'impugnazione non soddisferebbe i requisiti di cui all'articolo 169, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte.

Giudizio della Corte

30 Ai sensi dell'articolo 169, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, le conclusioni dell'impugnazione tendono all'annullamento, totale o parziale, della decisione del Tribunale quale contenuta nel dispositivo della sentenza impugnata.

31 Nel caso di specie, dai punti 1 e 2 del dispositivo della sentenza impugnata risulta che il Tribunale ha deciso, da un lato, di annullare le decisioni 2011/522, 2011/628 e 2011/782, nonché i regolamenti nn. 878/2011, 1011/2011 e 36/2012, nella parte in cui tali atti riguardano il ricorrente e, dall'altro, di respingere, quanto al resto, il ricorso proposto dal sig. Akhras.

32 Ne consegue che un'impugnazione proposta avverso la sentenza impugnata non può che tendere a inficiare almeno uno di tali due aspetti della decisione del Tribunale, rimettendo in discussione l'annullamento di alcuni atti pronunciati dal Tribunale ovvero il rigetto, quanto al resto, del ricorso proposto dal sig. Akhras (v., per analogia, ordinanza *Cytochroma Development/UAMI*, C-490/13 P, EU:C:2014:2122, punto 32). Per contro, un'impugnazione volta unicamente ad ottenere una sostituzione delle motivazioni addotte dal Tribunale a sostegno di tale decisione, senza tendere all'annullamento, totale o parziale, di quest'ultima, dovrebbe essere considerata irricevibile ai sensi dell'articolo 169, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte (v., in tal senso, sentenze *Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa*, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, punti 44 e 45, nonché *Consiglio e a./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, da C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4, punti 33 e 34).

- 33 A tale riguardo, occorre certamente rilevare che le conclusioni dell'impugnazione proposta dal sig. Akhras non si riferiscono esplicitamente ad un elemento del dispositivo della sentenza impugnata, quanto piuttosto a taluni punti della motivazione addotta dal Tribunale a giustificazione di tale dispositivo.
- 34 Tuttavia, dalle argomentazioni contenute nell'impugnazione, dai punti della sentenza impugnata indicati nelle conclusioni dell'impugnazione e dal fatto che tali conclusioni mirano anche all'annullamento degli atti controversi, emerge chiaramente che l'impugnazione tende, come è opinione condivisa sia dal Consiglio che dalla Commissione, non ad ottenere semplicemente una sostituzione delle motivazioni, bensì all'annullamento della sentenza impugnata nella parte in cui quest'ultima ha respinto il ricorso del sig. Akhras in quanto mira all'annullamento degli atti controversi.
- 35 Ciò premesso, si deve rilevare che l'impugnazione tende all'annullamento parziale della decisione del Tribunale, quale indicata nel dispositivo della sentenza impugnata, e che i vizi di forma riguardanti la formulazione delle conclusioni dell'impugnazione non impediscono alla Corte di effettuare il suo controllo di legittimità (v., per analogia, sentenza *ISD Polska e a./Commissione*, C-369/09 P, EU:C:2011:175, punto 67, nonché ordinanza *Fercal/UAMI*, C-324/13 P, EU:C:2014:60, punto 37).
- 36 Da quanto precede risulta che il ricorso è ricevibile.

Nel merito

Argomenti delle parti

- 37 Il sig. Akhras deduce due motivi a sostegno della propria impugnazione, vertenti, rispettivamente, su un errore di diritto relativo all'ammissione della possibilità per il Consiglio di applicare una presunzione di sostegno al regime siriano nei confronti dei dirigenti delle principali imprese in Siria, e sullo snaturamento degli elementi di prova dedotti in primo grado.
- 38 Con il suo primo motivo, il sig. Akhras sostiene che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto laddove ha ammesso l'applicazione, da parte del Consiglio, di una presunzione di cui la Corte ha escluso l'utilizzo nelle sentenze *Anbouba/Consiglio* (C-630/13 P, EU:C:2015:247) e *Anbouba/Consiglio* (C-605/13 P, EU:C:2015:248). Da tali sentenze emergerebbe che il Consiglio avrebbe dovuto, al contrario, evocare dinanzi al giudice dell'Unione un insieme di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti, che consentano di dimostrare l'esistenza di un collegamento sufficiente tra la persona sottoposta ad una misura di congelamento dei suoi fondi ed il regime siriano.
- 39 Ebbene, nel caso di specie il Consiglio non si sarebbe avvalso di siffatto insieme di indizi.
- 40 Infatti, il sig. Akhras precisa che, sebbene abbia ammesso di essere stato un imprenditore di spicco, di essere stato in passato presidente della camera di commercio e dell'industria della città di Homs e di essere stato membro del consiglio direttivo della federazione delle camere di commercio siriane, egli ha, per contro, negato quanto affermato dal Consiglio. Inoltre, quest'ultimo non avrebbe fornito alcuna prova a sostegno delle proprie affermazioni. In tali condizioni, il Tribunale avrebbe dovuto tenere conto del fatto che il Consiglio aveva formulato diverse affermazioni gravi e controverse, che non ha nemmeno tentato di suffragare.
- 41 Il ricorrente sostiene inoltre che esistevano prove decisive che dimostravano che egli non aveva sostenuto il regime siriano e che non aveva tratto vantaggio dalle politiche di quest'ultimo. Alla luce di tali prove, il Tribunale avrebbe dovuto, prendendo in considerazione gli elementi dedotti dal Consiglio nel loro contesto, ritenere che le funzioni esercitate dal sig. Akhras all'interno delle reti di imprenditori siriani non dovessero essere considerate come comprovanti un sostegno a tale regime.

- 42 Con il secondo motivo, il ricorrente sostiene che il Tribunale abbia snaturato le prove presentategli. Egli afferma altresì che il Tribunale ha commesso un errore di diritto laddove ha trattato le prove fornite in maniera isolata, che ha ignorato prove importanti e che gli ha imposto un onere della prova irragionevole ed illegittimo.
- 43 Il sig. Akhras ritiene, in particolare, di avere dimostrato di essere stato proprietario di un giornale di opposizione chiuso in maniera autoritaria dal regime siriano, senza che il Consiglio abbia fornito la prova contraria di tale fatto. Dichiarando, al punto 129 della sentenza impugnata, che i fatti dedotti dal ricorrente a tale riguardo non erano dimostrati, il Tribunale avrebbe snaturato le prove costituite da un rapporto del dipartimento di Stato degli Stati Uniti, dalla testimonianza del ricorrente e dagli aggiornamenti settimanali della rete araba dei diritti dell'uomo.
- 44 Le affermazioni del Tribunale secondo le quali il sig. Akhras non avrebbe dimostrato in che modo la chiusura del suo giornale aveva influito sullo sviluppo dei suoi affari e poteva permettersi una certa libertà di espressione nei confronti del regime siriano, sarebbero anch'esse il risultato di uno snaturamento degli elementi del fascicolo. Inoltre, tenuto conto dei rischi in caso di critica a tale regime, sarebbe irragionevole pretendere dal ricorrente prove ulteriori circa la propria opposizione a detto regime.
- 45 Peraltro, l'affermazione del ricorrente secondo la quale quest'ultimo sarebbe stato vittima di una brusca risoluzione di un contratto di locazione stipulato con il porto di Tartous (Siria) sarebbe stata esaminata in maniera isolata al punto 130 della sentenza impugnata, mentre avrebbe dovuto essere considerata in connessione con la chiusura del giornale dallo stesso detenuto.
- 46 Il Tribunale avrebbe inoltre snaturato le prove fornite dal ricorrente laddove ha ritenuto, ai punti 131 e 132 della sentenza impugnata, che egli non avesse provato l'esistenza di contrasti con soggetti protetti politicamente dal regime. Il Tribunale non avrebbe in particolare tenuto conto del fatto che il sig. Akhras aveva chiaramente indicato di essere stato allontanato contro la propria volontà dalla carica di presidente della camera di commercio di Homs. Avrebbe dovuto inoltre tenere conto del fatto che nessuno degli allora membri di tale camera di commercio era stato inserito negli elenchi delle persone e delle entità sottoposte a misure restrittive, e non avrebbe dovuto affermare, senza alcuna prova, che l'appartenenza a detta camera poteva spiegarsi solamente con una certa vicinanza al regime. In definitiva, il Tribunale avrebbe imposto, a tale riguardo, un onere della prova irragionevole ed illegittimo al ricorrente.
- 47 Alla luce di tutti tali elementi, l'approccio adottato dal Tribunale consisterebbe, in realtà, nel ritenere che essere un imprenditore di rilievo sia sufficiente a giustificare l'inserimento negli elenchi delle persone e delle entità sottoposte a misure restrittive, e che le prove che dimostrano il contrario debbano essere trattate in maniera isolata, in quanto sarebbero sospette o insufficienti. Tale approccio sarebbe proprio quello che la Corte ha condannato nelle sentenze *Anbouba/Consiglio* (C-630/13 P, EU:C:2015:247) e *Anbouba/Consiglio* (C-605/13 P, EU:C:2015:248).
- 48 Il Consiglio e la Commissione sostengono che la Corte debba respingere i due motivi dedotti dal sig. Akhras a sostegno del proprio ricorso.

Giudizio della Corte

- 49 Con i suoi due motivi, che occorre esaminare congiuntamente, il sig. Akhras afferma, in sostanza, che nella sentenza impugnata il Tribunale ha violato le norme relative all'onere della prova in materia di misure restrittive, riconoscendo a suo carico l'esistenza di una presunzione di sostegno al regime siriano, e che tale errore di diritto deve comportare l'annullamento della sentenza impugnata, in quanto il Tribunale non poteva ritenere, senza snaturare gli elementi di prova forniti dal ricorrente e

senza imporgli un onere della prova illegittimo ed irragionevole, che il suo inserimento negli elenchi delle persone e delle entità sottoposte a misure restrittive si basasse su un insieme di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti.

- 50 A tale riguardo, occorre esaminare, in primo luogo, i criteri generali per l'inserimento negli elenchi delle persone sottoposte a misure restrittive, in secondo luogo, la motivazione dell'inserimento del sig. Akhras in tali elenchi e, in terzo luogo, la prova della fondatezza di tale inserimento (v., in tal senso, sentenze *Anbouba/Consiglio*, C-630/13 P, EU:C:2015:247, punto 41; *Anbouba/Consiglio*, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punto 40, e *Ipatau/Consiglio*, C-535/14 P, EU:C:2015:407, punto 39).
- 51 In primo luogo, per quanto riguarda i criteri generali utilizzati nella specie per applicare misure restrittive, per la definizione dei quali il Consiglio dispone di un ampio margine di discrezionalità (v., in tal senso, sentenze *Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punto 120; *Anbouba/Consiglio*, C-630/13 P, EU:C:2015:247, punto 42, e *Anbouba/Consiglio*, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punto 41), occorre constatare che gli articoli 18, paragrafo 1, e 19, paragrafo 1, della decisione 2011/782, riguardavano in particolare le persone e le entità che traggono vantaggio dalle politiche del regime siriano o che lo sostengono, nonché le persone e le entità ad esse associate, mentre l'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 36/2012, riguarda in particolare le persone e le entità che traggono vantaggio dalle politiche di tale regime o che lo sostengono, nonché le persone e le entità ad esse associate.
- 52 Né la decisione 2011/782, né il regolamento n. 36/2012, recano una definizione delle nozioni di «vantaggio» tratto dalle politiche del regime siriano, o di «sostegno» fornito a tale regime, né della nozione di «associazione» con le persone e le entità che traggono vantaggio dalle politiche o che sostengono tale regime. Gli atti suddetti non contengono neppure precisazioni riguardo alle modalità di prova di tali elementi (v., per analogia, sentenze *Anbouba/Consiglio*, C-630/13 P, EU:C:2015:247, punto 43, e *Anbouba/Consiglio*, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punto 42).
- 53 Occorre dunque constatare che né la decisione 2011/782, né il regolamento n. 36/2012, istituiscono presunzioni di sostegno al regime siriano a carico dei dirigenti delle principali imprese in Siria (v., per analogia, sentenze *Anbouba/Consiglio*, C-630/13 P, EU:C:2015:247, punto 44, e *Anbouba/Consiglio*, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punto 43).
- 54 Orbene, malgrado l'assenza di una siffatta presunzione esplicita in tali atti, il Tribunale ha dichiarato, al punto 109 della sentenza impugnata, che la decisione 2011/782, alla quale fa riferimento il regolamento n. 36/2012, aveva confermato l'estensione delle misure restrittive previste dalla decisione 2011/522 ai principali imprenditori siriani in quanto il Consiglio riteneva che i dirigenti delle principali imprese siriane potessero essere qualificati come «persone associate» al regime siriano, dato che le attività commerciali di tali imprese non potevano prosperare senza beneficiare dei favori di tale regime e senza fornirgli in cambio un certo sostegno. Il Tribunale ne ha dedotto che, procedendo in tal modo, il Consiglio aveva inteso applicare una presunzione di sostegno a detto regime a carico dei dirigenti delle principali imprese in Siria.
- 55 Ciò premesso, anche se il Tribunale ha in tal modo fatto riferimento all'applicazione di una presunzione da parte del Consiglio, occorre nondimeno verificare se detto giudice, relativamente al controllo da esso effettuato riguardo alla legittimità delle valutazioni sulle quali il Consiglio ha fondato la propria decisione di inserire il sig. Akhras nell'elenco di persone sottoposte a misure restrittive, abbia effettivamente commesso un errore di diritto che dovrebbe determinare l'annullamento della sentenza impugnata (v., in tal senso, sentenze *Anbouba/Consiglio*, C-630/13 P, EU:C:2015:247, punto 45, e *Anbouba/Consiglio*, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punto 44).
- 56 A questo proposito, occorre ricordare che l'effettività del controllo giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea esige che, nell'ambito del controllo della legittimità delle motivazioni su cui si fonda la decisione di inserire il nome di una

persona nell'elenco di quelle sottoposte a misure restrittive, il giudice dell'Unione si assicuri che detta decisione, la quale riveste portata individuale per tale persona, poggi su una base fattuale sufficientemente solida. Ciò implica, nel caso di specie, una verifica dei fatti addotti nell'esposizione delle motivazioni che sottende gli atti controversi, al fine di controllare se tali motivazioni, o almeno una di esse considerata di per sé sufficiente per supportare gli atti stessi, siano fondate (v., in tal senso, sentenze Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 119; Anbouba/Consiglio, C-630/13 P, EU:C:2015:247, punto 46, nonché Anbouba/Consiglio, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punto 45).

- 57 Nel caso di specie, nell'ambito della valutazione dell'importanza degli interessi in gioco, che fa parte del controllo della proporzionalità delle misure restrittive in questione, si può tenere conto del contesto nel quale si collocano tali misure, del fatto che era urgente adottare misure siffatte aventi lo scopo di far pressione sul regime siriano affinché cessasse la repressione violenta rivolta contro la popolazione, nonché della difficoltà di ottenere prove più precise in uno Stato in situazione di guerra civile, retto da un regime di natura autoritaria (v., per analogia, sentenze Anbouba/Consiglio, C-630/13 P, EU:C:2015:247, punto 47, e Anbouba/Consiglio, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punto 46).
- 58 Per quanto riguarda, in secondo luogo, i motivi dell'inserimento, mediante la decisione 2012/172 ed il regolamento di esecuzione n. 266/2012, del sig. Akhras negli elenchi delle persone e delle entità sottoposte a misure restrittive, esse attengono al fatto che è un imprenditore di spicco che trae vantaggio dal regime siriano e lo sostiene, che è il fondatore del gruppo Akhras, che è un ex presidente della camera di commercio e dell'industria della città di Homs, che ha stretti rapporti d'affari con la famiglia del presidente Assad, che è membro del consiglio direttivo della federazione delle camere di commercio siriane e che ha messo a disposizione edifici industriali e residenziali per campi di detenzione improvvisati e fornito sostegno logistico al regime. Con la decisione 2014/730 ed il regolamento di esecuzione n. 1105/2014, il Consiglio ha modificato tali motivi eliminando l'affermazione relativa alla messa a disposizione di edifici industriali e residenziali per campi di detenzione improvvisati.
- 59 A tale riguardo, il Tribunale ha sottolineato, al punto 127 della sentenza impugnata, che, «come ha giustamente rilevato il Consiglio, il ricorrente è un imprenditore di spicco, che fa parte della classe economica dirigente in Siria. La condizione di imprenditore e gli incarichi di direzione in reti di imprenditori siriani, quali le camere di commercio, nonché il suo ruolo di rappresentanza degli imprenditori siriani, è un fatto inconfutabile che, peraltro, il ricorrente non contesta».
- 60 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la verifica della fondatezza dell'inserimento del sig. Akhras negli elenchi delle persone e delle entità sottoposte a misure restrittive, questa deve essere effettuata valutando se la situazione dell'interessato costituisca una prova sufficiente del fatto che egli ha fornito sostegno economico al regime siriano oppure che ha tratto vantaggio da quest'ultimo. Tale valutazione deve essere effettuata esaminando gli elementi di prova non in maniera isolata, bensì nel contesto nel quale essi si inseriscono (v., in tal senso, sentenze Anbouba/Consiglio, C-630/13 P, EU:C:2015:247, punto 51, e Anbouba/Consiglio, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punto 50).
- 61 Tenuto conto della difficoltà per il Consiglio di fornire elementi di prova in ragione della situazione di guerra in cui si trova la Siria, esso assolve l'onere della prova che gli incombe qualora evochi dinanzi al giudice dell'Unione un insieme di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti che consentano di dimostrare l'esistenza di un collegamento sufficiente tra la persona sottoposta ad una misura di congelamento dei suoi fondi ed il regime siriano (v., in tal senso, sentenze Anbouba/Consiglio, C-630/13 P, EU:C:2015:247, punto 53, e Anbouba/Consiglio, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punto 52).
- 62 Alla luce del contesto in cui si inseriscono gli elementi di prova di cui si avvale il Consiglio, il Tribunale poteva legittimamente considerare che la posizione del sig. Akhras nella vita economica siriana e le sue importanti funzioni, passate o presenti, svolte all'interno della camera di commercio e

dell'industria della città di Homs, nonché del consiglio direttivo della federazione delle camere di commercio siriane, costituissero un insieme di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti che consentissero di dimostrare che il sig. Akhras forniva un sostegno economico al regime siriano o che traeva vantaggio da quest'ultimo (v., per analogia, sentenze *Anbouba/Consiglio*, C-630/13 P, EU:C:2015:247, punto 52, e *Anbouba/Consiglio*, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punto 51).

- 63 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dalla circostanza che molte delle altre affermazioni formulate dal Consiglio nella decisione di esecuzione 2012/172, nel regolamento di esecuzione n. 266/2012 e negli atti successivi, sono state contestate e non sono state in alcun modo provate.
- 64 Infatti, da un lato, dalla giurisprudenza della Corte emerge che l'inserimento di una persona in un elenco come quelli istituiti dagli atti controversi può essere giustificato se almeno uno dei motivi dedotti, considerato di per sé sufficiente a suffragare tale inserimento, sia fondato (v., in tal senso, sentenza *Commissione e a./Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 119) e, dall'altro, dalla decisione 2011/782, dal regolamento n. 36/2012, nonché dagli atti controversi, risulta che il fatto che una persona fornisca un sostegno economico al regime siriano, o che tragga vantaggio da quest'ultimo, è di per sé sufficiente a giustificare il suo inserimento negli elenchi delle persone e delle entità sottoposte a misure restrittive.
- 65 Per contro, non può escludersi che altri indizi sufficientemente concreti e precisi, oltre a quelli indicati al punto 62 della presente sentenza, possano rimettere in discussione il carattere effettivo del sostegno economico che il sig. Akhras avrebbe fornito a tale regime o dei vantaggi che avrebbe tratto da quest'ultimo.
- 66 Al fine di determinare se il Tribunale abbia verificato in modo conforme a diritto l'esistenza di una base fattuale sufficientemente solida a sostegno dell'inserimento del sig. Akhras negli elenchi delle persone e delle entità sottoposte a misure restrittive, è pertanto necessario pronunciarsi sugli argomenti del ricorrente secondo i quali il Tribunale avrebbe violato le norme relative all'onere della prova e snaturato taluni elementi di prova nell'ambito del suo esame delle diverse affermazioni del sig. Akhras, volte a dimostrare che le sue attività erano state, in realtà, ostacolate dal regime siriano e che egli si era opposto a quest'ultimo (v., per analogia, sentenze *Anbouba/Consiglio*, C-630/13 P, EU:C:2015:247, punti 54 e 55, nonché *Anbouba/Consiglio*, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punti 53 e 54).
- 67 A tale riguardo, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, il Tribunale è il solo competente ad accertare e valutare i fatti e, in linea di principio, ad esaminare le prove da esso prese in considerazione a sostegno di tali fatti. Infatti, una volta che tali prove siano state acquisite regolarmente, che i principi generali del diritto nonché le norme di procedura applicabili in materia di onere e di produzione della prova siano stati rispettati, spetta unicamente al Tribunale valutare il valore da attribuire agli elementi che gli sono stati sottoposti. Salvo il caso di snaturamento di tali elementi, tale valutazione non costituisce pertanto una questione di diritto soggetta, in quanto tale, al sindacato della Corte (sentenza *InnoLux/Commissione*, C-231/14 P, EU:C:2015:451, punto 59 e giurisprudenza ivi citata).
- 68 Tale snaturamento sussiste quando, senza dover assumere nuove prove, la valutazione dei mezzi di prova disponibili risulta, in modo evidente, inesatta. Tuttavia, tale snaturamento deve risultare manifestamente dagli atti di causa, senza necessità di effettuare una nuova valutazione dei fatti e delle prove (sentenza *Italia/Commissione*, C-280/14 P, EU:C:2015:792, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).
- 69 In tale contesto, occorre rilevare, in primo luogo, che non può ritenersi fondata su uno snaturamento degli elementi di prova la constatazione effettuata dal Tribunale al punto 129 della sentenza impugnata, secondo la quale il ricorrente non avrebbe dimostrato che il giornale che possedeva poteva essere considerato come un giornale di opposizione.

- 70 È pur vero che, come ha rilevato il sig. Akhras, emerge sia dal rapporto del dipartimento di Stato degli Stati Uniti sia dai documenti redatti dalla rete araba dei diritti dell'uomo, prodotti in primo grado, che diversi numeri del giornale in questione sono stati sequestrati dalle autorità siriane.
- 71 Tuttavia, si deve necessariamente constatare che tali documenti non precisano se tale misura fosse stata determinata da un'opposizione al regime manifestata da tale giornale. In particolare, il suddetto rapporto si limita a menzionare critiche occasionali alle politiche ed ai risultati economici del governo, descrivendo al contempo detto giornale come appartenente alla stampa quasi indipendente, generalmente detenuta da persone aventi legami con il governo siriano.
- 72 Ciò considerato, l'interpretazione proposta dal ricorrente non è la sola che possa essere fornita a tali documenti, non essendo le sue dichiarazioni contenute nell'attestato allegato al ricorso in primo grado, per loro natura, atte a rimettere in discussione tale constatazione. Non si può pertanto ritenere che il Tribunale abbia manifestamente oltrepassato i limiti di una valutazione ragionevole di detti documenti o che ne abbia dato una lettura manifestamente contraria al loro tenore letterale.
- 73 In tale contesto, deve considerarsi espressa ad abundantiam l'affermazione del Tribunale secondo la quale, anche supponendo che il giornale in questione non sia stato favorevole al regime, la sua chiusura non sembra avere avuto alcuna incidenza sugli affari del sig. Akhras, suggerendo che quest'ultimo poteva permettersi una certa libertà di espressione nei confronti del regime.
- 74 Si deve pertanto constatare, senza che occorra verificare se tale affermazione sia viziata da una violazione delle norme relative alla produzione della prova, che gli argomenti diretti contro detta affermazione sono, in ogni caso, inconferenti.
- 75 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la constatazione effettuata dal Tribunale al punto 130 della sentenza impugnata, relativa alla risoluzione del contratto di locazione che il ricorrente aveva stipulato con il porto di Tartous, non si può utilmente contestare al Tribunale di non avere esaminato le affermazioni del ricorrente al riguardo in connessione con la chiusura del giornale da esso detenuto, atteso che, da un lato, emerge dai punti da 69 a 74 della presente sentenza che il Tribunale aveva legittimamente ritenuto che non fosse stato dimostrato che tale giornale esprimeva un'opposizione al regime siriano e, dall'altro, che tale risoluzione ha avuto luogo otto anni prima della chiusura di detto giornale.
- 76 In terzo luogo, riguardo ai ruoli di responsabilità ricoperti dal ricorrente all'interno delle reti di imprenditori siriani, si deve certamente rilevare che dal ricorso in primo grado e dall'attestato ad esso allegato emerge in modo manifesto che, contrariamente a quanto rilevato dal Tribunale al punto 131 della sentenza impugnata, il sig. Akhras ha sostenuto che la sua rimozione dalla carica di presidente della camera di commercio e dell'industria della città di Homs era avvenuta contro la sua volontà e che egli vi si era opposto.
- 77 Ciò posto, tale errore non può rimettere in discussione la conclusione alla quale è pervenuto il Tribunale. Infatti, al fine di valutare l'argomento del sig. Akhras secondo il quale è contro la sua volontà che egli non è stato confermato alla carica di presidente della camera di commercio di Homs, il Tribunale ha fatto riferimento anche alla funzione di membro del consiglio direttivo della federazione delle camere di commercio siriane, anch'essa ricoperta dal sig. Akhras e rispetto alla quale il Tribunale ha rilevato che poteva spiegarsi solamente con una certa vicinanza al regime siriano.
- 78 Per quanto riguarda le critiche espresse dal sig. Akhras nei confronti di tale ultima constatazione, occorre rilevare che esse rimettono in discussione talune valutazioni di natura fattuale di esclusiva competenza del Tribunale e che non possono pertanto essere esaminate dalla Corte nell'ambito di un'impugnazione.

- 79 In quarto luogo, per quanto riguarda il metodo utilizzato, in via generale, dal Tribunale per valutare le diverse affermazioni formulate dal ricorrente e gli elementi di prova forniti a sostegno di tali affermazioni, la circostanza che il Tribunale abbia esaminato in ordine successivo tali diverse affermazioni ed elementi non può, di per sé, implicare che tale giudice abbia ignorato l'esigenza di esaminare gli elementi di prova non in maniera isolata, bensì nel contesto in cui si inseriscono.
- 80 Infatti, tale esigenza non impedisce al Tribunale di esaminare individualmente la fondatezza delle diverse affermazioni di un ricorrente, purché venga preso in considerazione, nell'esaminare ciascuna di esse e nel valutarle complessivamente quale insieme di indizi, il contesto costituito dalla situazione specifica della Siria.
- 81 Infine, non si può ritenere che il metodo utilizzato dal Tribunale imponga al ricorrente un onere della prova illegittimo ed irragionevole, in quanto tale metodo non esclude la possibilità, per il ricorrente, di dimostrare che il suo inserimento negli elenchi delle persone e delle entità sottoposte a misure restrittive non si fondava su una base fattuale sufficientemente solida, per esempio confutando le affermazioni del Consiglio relative alla sua posizione nella vita economica siriana o facendo valere indizi sufficientemente concreti e precisi, tali da indicare che egli non sosteneva il regime siriano e che non traeva vantaggio da quest'ultimo.
- 82 Risulta dall'insieme delle suesposte considerazioni che il Tribunale ha verificato la fondatezza dell'inserimento del sig. Akhras negli elenchi delle persone e delle entità sottoposte a misure restrittive sulla base di un insieme di indizi riguardanti la situazione e le funzioni del predetto nel contesto del regime siriano, i quali non sono stati confutati dall'interessato. Di conseguenza, il riferimento, nella sentenza impugnata, ad una presunzione di sostegno al suddetto regime non è idoneo ad incidere sulla legittimità della sentenza impugnata, poiché risulta dagli accertamenti del Tribunale che quest'ultimo ha verificato in modo conforme a diritto l'esistenza di una base fattuale sufficientemente solida a sostegno dell'inserimento del sig. Akhras negli elenchi in questione (v., per analogia, sentenze Anbouba/Consiglio, C-630/13 P, EU:C:2015:247, punto 55, e Anbouba/Consiglio, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punto 54).
- 83 Così facendo, il Tribunale ha rispettato i principi, risultanti dalla giurisprudenza ricordata al punto 56 della presente sentenza, relativi alla verifica della legittimità delle motivazioni su cui si fondano provvedimenti quali gli atti controversi.
- 84 Di conseguenza, dato che il primo motivo, vertente su un errore di diritto commesso dal Tribunale, non è idoneo a determinare l'annullamento della sentenza impugnata, e che il secondo motivo è in parte irricevibile, in parte infondato ed in parte inconferente, i due motivi dedotti dal sig. Akhras devono essere respinti.
- 85 Ne consegue che l'impugnazione deve essere interamente respinta.

Sulle spese

- 86 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quest'ultima, quando l'impugnazione è infondata, statuisce sulle spese.
- 87 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, di detto regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione a norma dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 88 Poiché il Consiglio ha chiesto la condanna del sig. Akhras e questi è rimasto soccombente nei motivi proposti, il sig. Akhras deve essere condannato a sopportare, oltre alle proprie spese, anche quelle sostenute dal Consiglio.

⁸⁹ In conformità dell'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, applicabile al procedimento di impugnazione a norma dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, la Commissione sopporta le proprie spese.

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

- 1) **L'impugnazione è respinta.**
- 2) **Il sig. Tarif Akhras è condannato a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dal Consiglio dell'Unione europea.**
- 3) **La Commissione europea sopporterà le proprie spese.**

Firme