Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

28 maggio 2013 *

«Politica estera e di sicurezza comune — Misure restrittive adottate nei confronti di determinate persone ed entità in considerazione della situazione in Tunisia — Congelamento di capitali — Articolo 17, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — Ricorso per risarcimento danni — Articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura del Tribunale — Irricevibilità»

Nella causa T-187/11,

Mohamed Trabelsi,

Ines Lejri,

Moncef Trabelsi,

Selima Trabelsi,

Tarek Trabelsi,

rappresentati inizialmente da A. Metzker, successivamente da A. Aekari, avvocati,

ricorrenti,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato inizialmente da G. Étienne e A. Vitro, successivamente da G. Étienne, M. Bishop e M.-M. Joséphidès, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da

Commissione europea, rappresentata da A. Bordes e M. Konstantinidis, in qualità di agenti,

e da

Repubblica di Tunisia, rappresentata da W. Bourdon, avvocato,

intervenienti,

* Lingua processuale: il francese.

avente ad oggetto, da un lato, una domanda di annullamento della decisione di esecuzione 2011/79/PESC del Consiglio, del 4 febbraio 2011, che attua la decisione 2011/72/PESC concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità in considerazione della situazione in Tunisia (GU L 31, pag. 40), e, dall'altro, una domanda di risarcimento danni,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione),

composto da O. Czúcz, presidente, I. Labucka e D. Gratsias (relatore), giudici,

cancelliere: C. Kristensen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 novembre 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 A seguito delle vicende politiche avutesi in Tunisia nel corso dei mesi di dicembre 2010 e gennaio 2011, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, il 31 gennaio 2011, visto, in particolare, l'articolo 29 TUE, la decisione 2011/72/PESC concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità in considerazione della situazione in Tunisia (GU L 28, pag. 62).

2 I punti 1 e 2 della decisione 2011/72 sono del seguente tenore:

«Il 31 gennaio 2011 il Consiglio ha ribadito la sua piena solidarietà e il suo pieno sostegno alla Tunisia e al popolo tunisino negli sforzi intesi a istituire una democrazia stabile, lo stato di diritto, il pluralismo democratico e il pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Il Consiglio ha inoltre deciso di adottare misure restrittive nei confronti di persone che sono responsabili di distrazione di fondi pubblici tunisini e che in tal modo privano il popolo tunisino dei benefici dello sviluppo sostenibile della sua economia e della sua società e compromettono lo sviluppo della democrazia nel paese».

3 Ai sensi dell'articolo 1 della decisione 2011/72:

«1. Sono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati da persone responsabili di distrazione di fondi pubblici tunisini e da persone fisiche, da persone giuridiche o da entità ad essi associate, elencate nell'allegato.

2. Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, alle, o a beneficio delle, persone fisiche, persone giuridiche o entità elencate nell'allegato.

3. Alle condizioni che ritiene appropriate l'autorità competente di uno Stato membro può autorizzare che taluni fondi o risorse economiche congelati siano sbloccati o che taluni fondi o risorse economiche siano messi a disposizione avendo stabilito che i fondi o le risorse economiche in questione sono:

a) necessari per soddisfare le esigenze di base delle persone di cui all'allegato e dei loro familiari dipendenti (…);

b) destinati esclusivamente al pagamento di onorari congrui e al rimborso delle spese sostenute per la prestazione di servizi legali;

c) destinati esclusivamente al pagamento di diritti o di spese di servizio connessi alla normale gestione o alla custodia dei fondi o delle risorse economiche congelati; o

d) necessari per coprire spese straordinarie (…)».

4 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 2011/72, «[i]l Consiglio, deliberando su proposta di uno Stato membro o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, predispone e modifica l'elenco riportato nell'allegato».

5 A termini dell'articolo 3, paragrafo 1, della decisione 2011/72, «[l]'allegato indica i motivi dell'inserimento delle persone ed entità nell'elenco».

6 L'articolo 5 della decisione 2011/72 stabilisce quanto segue:

«La presente decisione si applica per un periodo di 12 mesi. Essa è costantemente riesaminata. È prorogata o modificata, a seconda del caso, qualora il Consiglio ritenga che i suoi obiettivi non siano stati raggiunti.»

7 Nell'elenco allegato alla decisione 2011/72, compariva soltanto il nome di due persone fisiche, vale a dire il sig. Zine el-Abidine Ben Hamda Ben Ali, ex presidente della Repubblica di Tunisia, e la sig.ra Leïla Bent Mohammed Trabelsi, sua moglie.

8 Vista la «decisione 2011/72 […], e, in particolare, [il suo] articolo 2, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 31, paragrafo 2, [TUE]», il Consiglio ha adottato il 4 febbraio 2011 la decisione di esecuzione 2011/79/PESC, che attua la decisione 2011/72 (GU L 31, pag. 40; in prosieguo la «decisione impugnata»).

9 L'articolo 1 della decisione impugnata stabiliva che l'elenco allegato alla decisione 2011/72 era sostituito da un nuovo elenco, il quale riguardava 48 persone fisiche. Alla quarta riga di tale nuovo elenco compariva, nella colonna intitolata «Nome», l'indicazione «Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed TRABELSI». Nella colonna intitolata «Informazioni per l'identificazione» era precisato: «Tunisino, nato a Sabha (Libia) il 7 gennaio 1980, figlio di Yamina SOUIEI, amministratore di società, coniugato con Inès LEJRI, domicilio presso résidence de l'étoile du nord - suite B - settimo piano - apt. n. 25 - Centre urbain du nord - Cité El Khadra - Tunisi, titolare della CIN n. 04524472». Infine, nella colonna intitolata «Motivi» era indicato: «Persona sottoposta ad indagine giudiziaria dalle autorità tunisine per acquisizione di beni mobili e immobili, apertura di conti bancari e detenzione di capitali in diversi paesi nel quadro di operazioni di riciclaggio del denaro».

10 La decisione impugnata è entrata in vigore, conformemente al suo articolo 2, il giorno della sua adozione.

11 Ai sensi dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE e della decisione 2011/72, il Consiglio ha adottato il 4 febbraio 2011, ossia lo stesso giorno della decisione impugnata, il regolamento (UE) n. 101/2011 concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Tunisia (GU L 31, pag. 1). Così come risulta dal suo considerando 2, tale regolamento è stato adottato in quanto le misure disposte dalla decisione 2011/72 «rientra[va]no nell'ambito del [TFUE, di modo che] la loro attuazione richiede[va] un'azione normativa a livello dell'Unione».

12 L'articolo 2, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 101/2011 riprendeva, in sostanza, le disposizioni dell'articolo 1, paragrafi 1 e 2, della decisione 2011/72. Tale regolamento comprendeva peraltro un «allegato I», identico all'allegato della decisione 2011/72, come modificato dalla decisione impugnata.

13 Il 7 febbraio 2011, è stata inviata una lettera al sig. Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed Trabelsi, al fine di segnalargli, in primo luogo, che erano state adottate misure restrittive nei suoi confronti in forza della decisione impugnata; in secondo luogo, che egli aveva la possibilità di presentare alle autorità competenti dello Stato membro pertinente una richiesta al fine di ottenere l'autorizzazione ad utilizzare i beni congelati per soddisfare le necessità fondamentali o per effettuare pagamenti specifici; in terzo luogo, che egli poteva presentare al Consiglio una domanda di riesame della sua situazione e, in quarto luogo, che egli poteva contestare la decisione impugnata dinanzi al Tribunale. Dai documenti versati agli atti sottoposti all'esame del Tribunale risulta che tale lettera è stata rispedita al Consiglio senza essere stata consegnata al suo destinatario.

14 La decisione 2012/50/PESC del Consiglio, del 27 gennaio 2012, che modifica la decisione 2011/72 (GU L 27, pag. 11), da un lato, e la decisione 2013/72/PESC del Consiglio, del 31 gennaio 2013, che modifica la decisione 2011/72 (GU L 32, pag. 20), dall'altro, hanno prorogato, rispettivamente, fino al 31 gennaio 2013 e al 31 gennaio 2014, l'applicazione delle misure restrittive previste dalla decisione 2011/72, come modificata dalla decisione impugnata.

Procedimento e conclusioni delle parti

15 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 marzo 2011, il sig. Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed Trabelsi, sua moglie, la sig.ra Ines Lejri, e i loro tre figli minorenni, Moncef, Selima e Tarek (in prosieguo, rispettivamente, il «primo ricorrente, la seconda ricorrente, il terzo ricorrente, la quarta ricorrente e il quinto ricorrente»), hanno proposto il presente ricorso. Essi chiedono che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— «espungere» da tale decisione, da un lato, il nome dei ricorrenti primo e seconda, nonché quello della madre del primo ricorrente e, dall'altro, l'indicazione dell'indirizzo di quest'ultimo;

— «autorizzare un diritto di replica» a favore dei ricorrenti primo e seconda;

— «tutelare» il quinto ricorrente;

— ordinare al Consiglio di «riesaminare il suo testo e [di] rispettare il principio della presunzione d'innocenza»;

— «sospendere il testo emanato dal Consiglio»;

— condannare il Consiglio a corrispondere al primo ricorrente una somma di EUR 150 000 a titolo di risarcimento dei danni subiti;

— «porre a carico dell'Unione la somma di EUR 25 000 a titolo di spese»;

— «condannare lo Stato al pagamento di spese non ripetibili di cui spetta al giudice fissare il corrispettivo secondo equità sul fondamento dell'articolo L 761-1 del [codice di giustizia amministrativa francese]».

16 Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 31 marzo 2011, i ricorrenti hanno presentato una domanda di provvedimenti provvisori. Con ordinanza del 14 luglio 2011, il presidente del Tribunale l'ha respinta e ha riservato la decisione sulle spese.

17 Il 24 giugno 2011, la Repubblica di Tunisia ha proposto una domanda di intervento. Con ordinanza del 26 settembre 2011, il presidente della Terza Sezione del Tribunale ha ammesso il suo intervento, con la precisazione però che la causa doveva beneficiare, nei suoi confronti, di un trattamento riservato.

18 L'11 luglio 2011, la Commissione europea ha presentato una domanda di intervento. Con ordinanza del 26 settembre 2011, il presidente della Terza Sezione del Tribunale ha ammesso il suo intervento.

19 Il 28 settembre 2011, il Consiglio ha depositato presso la cancelleria del Tribunale il suo controricorso, con il quale chiede che quest'ultimo voglia respingere il ricorso e condannare i ricorrenti alle spese.

20 Il 17 novembre 2011, la Commissione ha dichiarato che non intendeva depositare una memoria di intervento. Quanto alla Repubblica di Tunisia, essa non ha depositato alcuna memoria di intervento entro il termine impartitole in applicazione dell'articolo 116, paragrafo 4, del regolamento di procedura del Tribunale.

21 I ricorrenti non hanno depositato replica entro il termine impartito loro in applicazione dell'articolo 47, paragrafo 2, del regolamento di procedura.

22 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di aprire la fase orale. Con una misura di organizzazione del procedimento, ha invitato le parti a rispondere a un quesito.

23 Con atti registrati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 27 settembre 2012, il 28 settembre 2012 e il 2 ottobre 2012, la Commissione, i ricorrenti e il Consiglio hanno ottemperato a tale richiesta.

24 Con atti registrati presso la cancelleria del Tribunale il 30 ottobre e il 5 novembre 2012, il Consiglio ha, peraltro, presentato nuove offerte di prove.

25 All'udienza del 7 novembre 2012, i ricorrenti e il Consiglio hanno svolto le proprie difese orali e hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale.

In diritto

A – *Sulla ricevibilità*

26 Ai sensi dell'articolo 111 del regolamento di procedura, quando, in particolare, è manifestamente incompetente a conoscere di un ricorso o quando il ricorso è manifestamente irricevibile, il Tribunale può, senza proseguire il procedimento, statuire con ordinanza motivata.

27 A fortiori, quando il Tribunale è manifestamente incompetente a conoscere di un capo delle conclusioni o quando, indipendentemente dalla causa, un ricorso contiene un capo di conclusioni manifestamente irricevibile, il Tribunale può rilevare, anche d'ufficio, tale questione preliminare e rispondervi con sentenza (sentenze del Tribunale del 29 settembre 2009, Thomson Sales Europe/Commissione, T-225/07 e T-364/07, non pubblicata nella Raccolta, punto 217, e del 13 giugno 2012, Insula/Commissione, T-246/09, punto 105).

28 È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare la competenza del Tribunale a statuire sui capi delle conclusioni presentati dai ricorrenti, nonché sulla loro ricevibilità.

1. *Sulla portata e la ricevibilità delle conclusioni ai fini dell'annullamento*

a) Sulla portata delle conclusioni volte all'annullamento

29 Come ricordato supra al punto 15, i ricorrenti hanno chiesto, nel loro atto introduttivo, di annullare integralmente la decisione impugnata. Altresì, essi hanno chiesto al Tribunale di «espungere» da tale decisione, da un lato, il nome dei ricorrenti primo e seconda, nonché quello della madre del primo ricorrente, e, dall'altro, l'indicazione dell'indirizzo del primo ricorrente.

30 Al riguardo, va rilevato che quest'ultima domanda è, evidentemente, ricompresa nelle conclusioni volte all'annullamento della decisione impugnata.

31 Peraltro, occorre constatare che, interrogato in udienza sulla portata delle conclusioni menzionate supra al punto 29, l'avvocato dei ricorrenti ha esposto che i suoi clienti chiedevano l'annullamento della decisione impugnata solo nella parte in cui essa riguardava il primo ricorrente. Ne è stato dato atto nel verbale d'udienza.

b) Sulla qualità che attribuisce un interesse ad agire ai ricorrenti

32 Ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente.

33 Nel caso di specie, la decisione impugnata menziona per nome il primo ricorrente. Quest'ultimo ha, pertanto, pienamente interesse a chiedere l'annullamento di tale decisione, nella parte in cui lo riguarda. Tale interesse ad agire persiste peraltro sino ad oggi, in quanto l'applicazione delle misure restrittive previste dalla decisione 2011/72, come modificata dalla decisione impugnata, è stata prorogata.

34 Per quanto riguarda gli altri ricorrenti, vale a dire la moglie e i figli minorenni del primo ricorrente, non occorre esaminare né la loro legittimazione, né, di conseguenza, il loro interesse ad agire, dal momento che essi non presentano domande distinte da quelle del primo ricorrente (v., al riguardo, sentenza della Corte del 24 marzo 1993, CIRFS e a./Commissione, C-313/90, Racc. pag. I-1125, punto 31; sentenze del Tribunale dell'8 luglio 2003, Verband der freien Rohrwerke e a./Commissione, T-374/00, Racc. pag. II-2275, punto 57, e del 9 luglio 2007, Sun Chemical Group e a./Commissione, T-282/06, Racc. pag. II-2149, punto 50).

2. *Sulla ricevibilità degli altri capi delle conclusioni*

a) Quanto alle conclusioni volte a che il Tribunale autorizzi «un diritto di replica a favore de[i ricorrenti primo e seconda]» e tuteli il quinto ricorrente

35 I ricorrenti chiedono al Tribunale di «tutelare» il quinto ricorrente.

36 Tuttavia, nessuna disposizione dei trattati né nessun principio attribuisce al Tribunale la competenza a statuire su una simile domanda. Oltretutto, i ricorrenti non hanno precisato su quale fondamento giuridico si basavano.

37 Ciò considerato, detta domanda dev'essere respinta in quanto proposta dinanzi ad un giudice manifestamente incompetente a conoscerne.

38 Peraltro, i ricorrenti chiedono al Tribunale di «autorizzare un diritto di replica a favore de[i ricorrenti primo e seconda]. Al tempo stesso, per le ragioni esposte supra al punto 36, tale domanda dev'essere respinta, come sostenuto dal Consiglio, in quanto proposta dinanzi ad un giudice manifestamente incompetente a conoscerne.

b) Quanto alla domanda di ingiunzione

39 I ricorrenti chiedono al Tribunale di ordinare al Consiglio di «riesaminare il suo testo e [di] rispettare il principio della presunzione d'innocenza».

40 Tuttavia, nell'ambito della competenza di annullamento conferitagli dalle disposizioni dell'articolo 263 TFUE, il giudice dell'Unione non è autorizzato a rivolgere ingiunzioni alle istituzioni comunitarie (sentenze del Tribunale del 12 luglio 2007, CB/Commissione, T-266/03, non pubblicata nella Raccolta, punto 78, e del 9 settembre 2010, Now Pharm/Commissione, T-74/08, Racc. pag. II-4661, punto 19).

41 Il Tribunale non è, dunque, autorizzato a conoscere della domanda di ingiunzione menzionata supra al punto 39, la quale deve, pertanto, essere respinta in quanto manifestamente irricevibile.

c) Quanto alla domanda di sospensione dell'esecuzione

42 Ai sensi dell'articolo 278 TFUE:

«(…) la Corte può, quando reputi che le circostanze lo richiedano, ordinare la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato».

43 In virtù dell'articolo 104, paragrafo 2, del regolamento di procedura, una domanda di sospensione dell'esecuzione proposta ai sensi dell'articolo 278 TFUE deve specificare, in particolare, i motivi di urgenza. Peraltro, conformemente al paragrafo 3 dello stesso articolo, tale domanda deve essere presentata con atto separato.

44 Nella fattispecie, i ricorrenti chiedono al Tribunale, nell'atto introduttivo, di «sospendere il testo emanato dal Consiglio».

45 Riguardo alla sua formulazione, tale capo di conclusioni deve essere considerato come corrispondente ad una domanda di sospensione dell'esecuzione fondata sull'articolo 278 TFUE. Tuttavia, esso non è stato presentato con atto separato. Di conseguenza, non fosse altro che per questa ragione, esso deve essere respinto in quanto manifestamente irricevibile.

d) Quanto alla domanda risarcitoria

46 Per essere conforme ai requisiti stabiliti dall'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura, un ricorso inteso al risarcimento dei danni causati da un'istituzione o un organo dell'Unione deve contenere gli elementi che consentano di identificare il comportamento che il ricorrente addebita all'istituzione o all'organo interessato, le ragioni per le quali egli ritiene che esista un nesso di causalità tra il comportamento e il danno che asserisce di aver subito, nonché il carattere e l'entità di tale danno (v. sentenza del Tribunale del 2 marzo 2010, Arcelor/Parlamento e Consiglio, T-16/04, Racc. pag. II-211, punto 132, e la giurisprudenza ivi citata).

47 Nella fattispecie, i ricorrenti chiedono al Tribunale di condannare il Consiglio a corrispondere al primo ricorrente una somma di EUR 150 000 a titolo di risarcimento dei danni.

48 Tuttavia, in mancanza di precisazioni al riguardo nel ricorso, e, persino, di indizi contenuti in altri documenti del fascicolo, il Tribunale non può identificare con certezza né la natura esatta del danno invocato dai ricorrenti, né il nesso di causalità che si suppone esista tra il comportamento che i ricorrenti addebitano al Consiglio e tale danno. Per di più, nessuna circostanza dedotta nel ricorso consente di ritenere che il comportamento addebitato dai ricorrenti al Consiglio corrisponda all'adozione della decisione impugnata. Infatti, nessun motivo suffraga, per lo meno esplicitamente, la domanda risarcitoria, la quale è menzionata soltanto all'ultimo punto del ricorso, dove sono elencate le conclusioni presentate dai ricorrenti. Tale domanda risarcitoria è, dunque, viziata da imprecisione e deve, per tale motivo, essere respinta in quanto manifestamente irricevibile.

e) Quanto alla domanda di condanna al pagamento delle spese non ripetibili

49 I ricorrenti chiedono al Tribunale di «condannare lo Stato al pagamento delle spese non ripetibili di cui spetta al giudice fissare il corrispettivo in via di equità sul fondamento dell'articolo L. 761-1 del [codice di giustizia amministrativa francese]».

50 Tuttavia, così come rilevato dal Consiglio, il giudice dell'Unione non è competente a statuire su domande dirette contro uno Stato e presentate sul fondamento di disposizioni che derivano dal diritto di uno Stato membro (v., per analogia, ordinanza del Tribunale del 1º febbraio 2005, Gómez Cobacho/Spagna, T-413/04, non pubblicata nella Raccolta, punto 7).

51 Di conseguenza, la domanda summenzionata dev'essere respinta in quanto presentata dinanzi ad un giudice non competente a conoscerne.

B – *Sulla parte rimanente del ricorso*

52 A sostegno della loro domanda di annullamento, i ricorrenti hanno sollevato motivi vertenti, in primo luogo, sull'incompetenza dell'autore della decisione impugnata; in secondo luogo, sulla violazione dell'obbligo di motivazione; in terzo luogo, sulla violazione di diritti fondamentali, e, in particolare, del diritto di proprietà; in quarto luogo, su un errore manifesto di valutazione e, in quinto luogo, su uno sviamento di potere.

1. *Sul primo motivo, vertente sull'incompetenza dell'autore della decisione impugnata*

53 Con il primo motivo, i ricorrenti sostengono che la decisione impugnata è stata adottata da un'autorità incompetente, in quanto il suo firmatario non disponeva di una regolare delega alla firma.

a) Disposizioni applicabili

54 Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 9, TUE:

«La presidenza delle formazioni del Consiglio, ad eccezione della formazione "Affari esteri", è esercitata dai rappresentanti degli Stati membri nel Consiglio secondo un sistema di rotazione paritaria, alle condizioni stabilite conformemente all'articolo 236 [TFUE]».

55 L'articolo 18, paragrafo 3, TUE, così dispone:

«L'alto rappresentante presiede il "Consiglio Affari esteri"».

56 Ai termini dell'articolo 2, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento interno del Consiglio, allegato alla decisione del Consiglio, del 1° dicembre 2009, relativa all'adozione del suo regolamento interno (GU L 325, pag. 35):

«Il Consiglio "Affari esteri" è presieduto dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che può, all'occorrenza, farsi sostituire dal membro di tale formazione che rappresenta lo Stato membro che esercita la presidenza semestrale del Consiglio».

57 Da tali disposizioni, combinate tra loro, risulta che l'autorità competente a firmare gli atti adottati dalla formazione del Consiglio incaricata degli affari esteri è, in linea di principio, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Tuttavia, quest'ultimo può, all'occorrenza, farsi sostituire dal membro di tale formazione che rappresenta lo Stato membro che esercita la presidenza semestrale del Consiglio.

b) Applicazione al caso di specie

58 Nella fattispecie, non è controverso che la decisione impugnata sia stata adottata dal Consiglio, riunito nella sua formazione incaricata degli affari esteri. Non è neppure contestato che il 4 febbraio 2011, data della sua adozione, il sig. János Martonyi faceva parte del Consiglio degli affari esteri in qualità di rappresentante dello Stato membro che esercitava la presidenza semestrale del Consiglio. Risulta, peraltro, dalle considerazioni esposte supra al punto 57 che egli, in tale qualità, poteva legittimamente sostituire l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza ed era competente a firmare la decisione impugnata, senza dover provare, come sostengono i ricorrenti, una delega alla firma.

59 Pertanto, il primo motivo è infondato e dev'essere respinto.

2. *Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione*

a) Quanto alla portata del motivo

60 Con il secondo motivo, i ricorrenti sostengono che la decisione impugnata non rispetta l'obbligo di motivazione stabilito all'articolo 3 della legge francese n. 79-587, dell'11 luglio 1979, relativa alla motivazione degli atti amministrativi ed al miglioramento dei rapporti tra l'amministrazione ed il pubblico (JORF del 12 luglio 1979, pag. 1711). A loro parere, tale decisione si limiterebbe in sostanza a riprodurre una formula stereotipata, il che sarebbe contrario alla giurisprudenza amministrativa francese.

61 Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante, il diritto che trae origine dal Trattato UE e dal Trattato FUE, che ha una fonte autonoma, per sua natura non può trovare un limite in qualsivoglia norma di diritto nazionale senza che sia posto in discussione il fondamento giuridico della stessa Unione. Pertanto, una disposizione nazionale non può essere utilmente invocata a sostegno di un ricorso di annullamento diretto contro un atto dell'Unione (sentenze della Corte del 4 febbraio 1959, Stork/Alta Autorità, 1/58, Racc. pag. 43, punto 4; del 17 dicembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Racc. pag. 1125, punto 3, e dell'8 settembre 2010, Winner Wetten, C-409/06, Racc. pag. I-8015, punto 61).

62 Di conseguenza, i ricorrenti non possono utilmente invocare, a sostegno del presente ricorso, la violazione di una disposizione legislativa francese che impone all'amministrazione di motivare taluni dei suoi provvedimenti.

63 Nondimeno, risulta da costante giurisprudenza che un errore commesso nell'individuazione del testo normativo applicabile non comporta l'irricevibilità della censura dedotta, qualora l'oggetto e l'esposizione sommaria di tale censura risultino in modo sufficientemente chiaro dal ricorso (sentenza della Corte del 7 maggio 1969, X./Commissione di controllo, 12/68, Racc. pag. 109, punto 7; sentenze del Tribunale del 10 ottobre 2001, Corus UK/Commissione, T-171/99, Racc. pag. II-2967, punto 36, e del 13 novembre 2008, SPM/Consiglio e Commissione, T-128/05, non pubblicata nella Raccolta, punto 65). Ne consegue che un ricorrente non è neppure tenuto ad indicare esplicitamente la norma specifica sulla quale egli basa la sua censura, a condizione che la sua argomentazione sia sufficientemente chiara perché la parte avversa e il giudice dell'Unione possano individuarla senza difficoltà (sentenza SPM/Consiglio e Commissione, cit., punto 65; v. altresì, in tal senso, sentenza del Tribunale del 10 maggio 2006, Galileo International Technology e a./Commissione, T-279/03, Racc. pag. II-1291, punto 47). Di conseguenza e nonostante il riferimento erroneo ad una disposizione del diritto francese, occorre intendere il motivo esposto supra al punto 60 nel senso che i ricorrenti volevano sostenere che, riguardo al suo carattere stereotipato, la decisione impugnata violava il dovere di motivazione degli atti giuridici dell'Unione stabilito all'articolo 296 TFUE e all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU 2010, C 83, pag. 389; in prosieguo: la «Carta dei diritti fondamentali»). Tale interpretazione del ricorso, oltretutto, è stata fatta propria all'udienza dall'avvocato dei ricorrenti.

b) Riguardo alla fondatezza del motivo

64 Ai termini dell'articolo 296, secondo comma, TFUE, «[g]li atti giuridici [adottati dalle istituzioni dell'Unione] sono motivati».

65 In virtù dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta dei diritti fondamentali, il diritto ad una buona amministrazione comprende in particolare «l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni».

66 Secondo una giurisprudenza costante, la motivazione prescritta dall'articolo 296 TFUE e dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dev'essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e al contesto nel quale è stato adottato. Essa deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il proprio controllo di legittimità. La necessità della motivazione dev'essere valutata in funzione delle circostanze del caso (v. sentenza del Tribunale del 12 dicembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio, T-228/02, Racc. pag. II-4665, punto 141, e la giurisprudenza ivi citata).

67 La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento della sussistenza, in capo alla motivazione di un atto, dei requisiti di cui all'articolo 296 TFUE e all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia. In particolare, un atto che arreca pregiudizio è sufficientemente motivato quando è stato emanato in un contesto noto all'interessato, che gli consente di comprendere la portata del provvedimento adottato nei suoi confronti. Inoltre, il grado di precisione della motivazione di una decisione dev'essere proporzionato alle possibilità materiali ed alle condizioni tecniche o al tempo disponibile per la sua adozione (v. sentenza Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio, punto 66 supra, punto 141, e la giurisprudenza ivi citata).

68 In particolare, la motivazione di una misura di congelamento di beni non può, in via generale, consistere soltanto in una formulazione generica e stereotipata. Con le riserve enunciate al punto precedente, una tale misura deve, al contrario, indicare le ragioni specifiche e concrete per cui il Consiglio ritiene applicabile all'interessato la normativa pertinente (v., in tal senso, sentenza Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio, punto 66 supra, punto 143).

69 Nella fattispecie, la decisione impugnata indica, inequivocabilmente, le considerazioni di diritto sulle quali si basa. Infatti, il preambolo di tale decisione fa riferimento alla «decisione 2011/72 (…) e, in particolare, [al] suo articolo 2, paragrafo 1, [letto congiuntamente] all'articolo 31, paragrafo 2, [TUE]». L'allegato alla decisione impugnata rinvia, per quanto lo riguarda, all'articolo 1 della decisione 2011/72.

70 Altresì, risulta dall'allegato alla decisione impugnata, letto congiuntamente al titolo stesso di tale decisione, che il primo ricorrente è stato sottoposto a misure restrittive «in considerazione della situazione in Tunisia», poiché egli era «persona sottoposta ad indagine giudiziaria dalle autorità tunisine per acquisizione di beni mobili e immobili, apertura di conti bancari e detenzione di capitali in diversi paesi nel quadro di operazioni di riciclaggio del denaro». Le circostanze di fatto sulla base delle quali sono stati congelati i beni al primo ricorrente sono, perciò, indicate con chiarezza e precisione.

71 Contrariamente alle affermazioni dei ricorrenti, tali circostanze non presentano d'altronde un carattere stereotipato. Infatti, esse non ricalcano la redazione di una disposizione di portata generale. Inoltre, è ben vero che esse sono le medesime circostanze in base alle quali sono stati congelati i beni alle altre persone fisiche destinatarie della decisione impugnata. Tuttavia, esse si riferiscono alla situazione concreta del primo ricorrente che, secondo il Consiglio, è stato, al pari di altri, sottoposto ad indagine giudiziaria condotta dalle autorità tunisine per il reato di riciclaggio del denaro.

72 Ne consegue che la decisione impugnata include l'enunciazione degli elementi di diritto e di fatto che ne costituiscono, secondo il suo autore, il fondamento. In altri termini, la sua formulazione fa apparire in modo chiaro e inequivocabile l'iter logico seguito dal Consiglio. Pertanto, la decisione impugnata soddisfa pienamente i requisiti stabiliti dall'articolo 296 TFUE e dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali.

73 Ciò considerato, il secondo motivo dev'essere respinto.

3. *Sul terzo motivo, vertente sulla violazione del diritto di proprietà*

74 Con il terzo motivo i ricorrenti sostengono che la decisione impugnata viola l'articolo 17, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali.

a) Riguardo all'esistenza di un limite all'esercizio del diritto di proprietà

75 L'articolo 17, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali garantisce il diritto di proprietà. Tale diritto non costituisce, tuttavia, una prerogativa assoluta (v., in tal senso, sentenze della Corte del 14 maggio 1974, Nold/Commissione, 4/73, Racc. pag. 491, punto 14, e del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, C-402/05 P e C-415/05 P, Racc. pag. I-6351, punto 355) e può, di conseguenza, essere soggetto a limitazioni.

76 Nella fattispecie, il Consiglio ha adottato la decisione impugnata al fine di congelare i beni posseduti, in particolare, dal primo ricorrente, per un periodo, rinnovabile, di dodici mesi. A tal fine, il Consiglio, ai sensi della decisione 2011/72, il cui allegato, nel frattempo, era stato modificato dalla decisione impugnata, ha adottato il regolamento n. 101/2011, che stabilisce misure restrittive nei confronti del primo ricorrente, sotto forma di congelamento dei suoi beni. L'adozione della decisione impugnata ha, così, costituito una tappa necessaria e determinante del procedimento di congelamento dei beni posseduti dal primo ricorrente, di modo che tale decisione rappresenta, in quanto tale, una misura che limita l'esercizio del diritto di proprietà del primo ricorrente.

b) Riguardo alle condizioni alle quali può essere ammessa una limitazione all'esercizio del diritto di proprietà

77 L'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dispone, da un lato, che «[e]ventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta [dei diritti fondamentali] devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà» e, dall'altro, che «[n]el rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

78 Emerge da tale articolo che, per essere ritenuta conforme al diritto dell'Unione, una limitazione all'esercizio del diritto di proprietà deve, in ogni caso, rispondere a tre condizioni.

79 In primo luogo, la limitazione deve essere «prevista dalla legge» (v., in tal senso, sentenza della Corte del 1º luglio 2010, Knauf Gips/Commissione, C-407/08 P, Racc. pag. I-6375, punto 91). In altri termini, la misura in questione deve avere un fondamento normativo.

80 In secondo luogo, la limitazione deve perseguire un obiettivo di interesse generale, riconosciuto come tale dall'Unione. Nel novero di tali obiettivi rientrano quelli perseguiti nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC), e menzionati all'articolo 21, paragrafo 2, lettere b) e d), TUE, vale a dire il sostegno alla democrazia, allo Stato di diritto e ai diritti dell'uomo, nonché allo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo con l'obiettivo primo di eliminare la povertà.

81 In terzo luogo, la limitazione non deve essere eccessiva. Da un lato, essa deve essere necessaria e proporzionale allo scopo perseguito (v., in tal senso, sentenze della Corte del 30 luglio 1996, Bosphorus, C-84/95, Racc. pag. I-3953, punto 26; Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, punto 75 supra, punti 355 e 360). Dall'altro, il «contenuto essenziale», ossia la sostanza, del diritto o della libertà in questione, non deve essere leso (v., in tal senso, sentenze Nold/Commissione, punto 75 supra, punto 14, e Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, punto 75 supra, punto 355).

c) Riguardo al carattere necessario dell'esame delle condizioni stabilite ai precedenti punti da 79 a 81

82 Secondo una giurisprudenza costante, il giudice dell'Unione, pur dovendo limitarsi a statuire sulla domanda delle parti, cui spetta delimitare l'ambito della lite, non può essere vincolato ai soli argomenti invocati dalle parti a sostegno delle loro pretese, a rischio di vedersi costretto, eventualmente, a basare la propria decisione su considerazioni giuridiche erronee (ordinanza della Corte del 13 giugno 2006, Mancini/Commissione, C-172/05 P, non pubblicata nella Raccolta, punto 41, e sentenza della Corte del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Racc. pag. I-8533, punto 65; sentenze del Tribunale del 20 giugno 2007, Tirrenia di Navigazione e a./Commissione, T-246/99, non pubblicata nella Raccolta, punto 102, e dell'8 luglio 2010, Commissione/Putterie-De-Beukelaer, T-160/08 P, Racc. pag. II-3751, punto 65).

83 Nel caso di specie, per rispondere al terzo motivo, vertente sulla violazione del diritto di proprietà, in particolare, è necessario verificare che sia soddisfatta la prima delle tre condizioni menzionate ai precedenti punti da 79 a 81, e ciò anche se nessuna delle parti ha chiesto al Tribunale di procedere a tale verifica. Infatti, se il Tribunale procedesse all'esame delle altre condizioni indicate in detti punti senza aver operato la verifica di cui trattasi, rischierebbe di basarsi su considerazioni giuridiche erronee.

d) Riguardo al rispetto della condizione stabilita supra al punto 79

Sulla questione se la decisione impugnata debba conformarsi a quanto previsto dalla decisione 2011/72

84 Come sottolineato supra al punto 79, la limitazione all'esercizio del diritto di proprietà del primo ricorrente, mediante la decisione impugnata, è legittima soltanto se tale decisione dispone di un fondamento giuridico. Per verificare se sia effettivamente così, occorre, anzitutto, stabilire le relazioni che sussistono tra la decisione impugnata e la decisione 2011/72.

85 Al riguardo, occorre rilevare che le disposizioni degli articoli da 1 a 3 e 5 della decisione 2011/72 definiscono il regime del congelamento di beni applicabile a qualsiasi persona, entità o organismo che risponda ai requisiti oggettivi definiti all'articolo 1, paragrafo 1, di detta decisione. Si tratta di persone «responsabili di distrazione di fondi pubblici tunisini» e dei loro associati. Così, tali disposizioni riguardano una categoria di persone, entità e organismi definita in modo oggettivo, generale e astratto.

86 Da parte sua, l'allegato alla decisione 2011/72 corrisponde ad un «elenco delle persone e delle entità di cui all'articolo 1». Orbene, nella sua versione originaria, tale elenco mira a applicare a due persone fisiche specificamente menzionate il congelamento di beni il cui regime è stato definito agli articoli da 1 a 3 e 5 di detta decisione (v. punto 7 supra).

87 Così come emerge dal suo articolo 1, la decisione impugnata, dal canto suo, ha come unico scopo di modificare l'elenco allegato originariamente alla decisione 2011/72, al fine di includervi 46 ulteriori persone, tra le quali il primo ricorrente.

88 Ne risulta che la decisione impugnata deve, in particolare, essere conforme all'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2011/72, sulla quale essa si basa.

Quanto al rispetto, da parte della decisione impugnata, delle previsioni dell'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2011/72

89 Occorre, pertanto, verificare se la decisione impugnata, nella parte in cui riguarda il primo ricorrente, rispetti effettivamente le disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2011/72, il che impone, in via preliminare, di stabilire il senso e la portata della disposizione in questione, da un lato, e della decisione impugnata, dall'altro.

90 Al riguardo, occorre sottolineare che, come affermato supra al punto 83, i ricorrenti non avevano, nelle loro memorie, chiesto espressamente che si procedesse ad un tale esame. Il Tribunale ha deciso, inoltre, al fine di salvaguardare il carattere contraddittorio del procedimento, di invitare le parti, mediante una misura di organizzazione del procedimento, a precisare «se, secondo loro, i requisiti (…) enunciati all'articolo 1 della decisione 2011/72 (…) corrispond[evano] a quelli effettivamente applicati dal Consiglio nella decisione impugnata» (punto 22 supra).

– Significato e portata dell'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2011/72

91 Come esposto supra al punto 3 e ricordato al punto 85, l'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2011/72 esige il congelamento di tutti i beni posseduti dalle persone responsabili di «distrazione di fondi pubblici tunisini» o dai loro associati. In altri termini, tale disposizione, la cui formulazione è chiara e precisa, menziona una categoria specifica di fatti idonei a ricevere una qualificazione penale nel diritto tunisino: si tratta non di qualsiasi atto di delinquenza o di criminalità economiche, bensì soltanto delle condotte suscettibili di ricevere la qualificazione di «distrazione di fondi pubblici tunisini».

92 Sotto tale aspetto, la formulazione di detta disposizione è peraltro perfettamente coerente con gli obiettivi perseguiti dal Consiglio. Infatti, emerge dai punti della decisione 2011/72 che essa mira a sostenere gli sforzi del popolo tunisino intesi a istituire una «democrazia stabile», aiutandolo al tempo stesso a godere dei «benefici dello sviluppo sostenibile della sua economia e della sua società». Tali obiettivi, che rientrano tra quelli menzionati all'articolo 21, paragrafo 2, lettere b) e d), TUE, possono essere raggiunti con il congelamento di beni, il cui ambito di applicazione è, come nella fattispecie, circoscritto ai «responsabili» di distrazioni di «fondi pubblici tunisini» e ai loro associati, vale a dire a persone le cui azioni possono aver ostacolato il buon funzionamento delle istituzioni pubbliche tunisine e degli organismi ad esse collegati.

– Significato e portata della decisione impugnata, nella parte in cui essa riguarda il primo ricorrente

93 Come rilevato supra al punto 9, in virtù della decisione impugnata il nome del primo ricorrente è stato incluso tra le persone destinatarie del congelamento di beni disposto dall'articolo 1 della decisione 2011/72, in quanto egli era persona «sottoposta ad indagine giudiziaria dalle autorità tunisine» per azioni compiute «nel quadro di operazioni di riciclaggio del denaro».

94 Tale motivo rinvia però ad una nozione, quella di «riciclaggio del denaro», che non è utilizzata all'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2011/72. Pertanto, affinché detto motivo possa essere considerato come rientrante tra quelli previsti dall'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2011/72, è necessario, per lo meno, che sia accertato che, rispetto al diritto nazionale applicabile, vale a dire il diritto tunisino, la nozione di «distrazione di fondi pubblici», come utilizzata all'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2011/72, ricomprenda o, almeno, implichi necessariamente quella di «riciclaggio del denaro». Tuttavia, nel caso di specie, il Consiglio non dimostra e nemmeno peraltro sostiene che, nonostante la divergenza esistente prima facie tra le nozioni di «riciclaggio del denaro» e di «distrazione di fondi pubblici», un soggetto possa essere qualificato, rispetto al diritto penale tunisino, come «responsabile della distrazione di fondi pubblici» o associato a un soggetto di ciò responsabile per il solo motivo di essere persona sottoposta ad una «indagine giudiziaria» per atti di «riciclaggio del denaro».

95 Ad abundantiam, si può rilevare che, nell'ambito del diritto dell'Unione, il «riciclaggio del denaro» comprende, in particolare, la conversione e il trasferimento intenzionali di beni provenienti da un'attività criminosa, qualunque essa sia, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni. Ciò discende, in particolare, dalla definizione fornita all'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (GU L 309, pag. 15), la cui formulazione riprende, in sostanza, quella dell'articolo 9 della convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, aperta alla firma il 16 maggio 2005, firmata dalla Comunità europea il 2 aprile 2009, ma non ancora approvata dall'Unione. Pertanto, si deve necessariamente constatare che, così definito, il «riciclaggio del denaro» non corrisponde alle semplici azioni che permettono di occultare l'origine illecita di capitali provenienti da distrazioni di fondi pubblici.

96 Ne consegue che la decisione impugnata ha incluso il primo ricorrente nel novero delle persone i cui beni dovevano essere congelati in virtù della decisione 2011/72, applicando un criterio diverso da quello previsto all'articolo 1, paragrafo 1, di quest'ultima decisione. Così facendo, essa ha violato la disposizione alla quale intendeva dare attuazione, cosicché la limitazione dell'esercizio, ad opera del primo ricorrente, del diritto di proprietà, che tale decisione implica, non può essere considerata come prevista dalla legge ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali.

– Argomenti della parte convenuta

97 Per cercare di rimettere in discussione la conclusione enunciata al punto precedente, il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, ha affermato, in sostanza, che era esclusa un'interpretazione letterale della decisione impugnata, dovendo quest'ultima, invece, essere letta alla luce del contesto fattuale nel quale essa si inseriva.

98 A sostegno di tale tesi, il Consiglio ha dedotto tre argomenti.

99 Con un primo argomento, il Consiglio ha sostenuto, all'udienza, che gli elementi di prova sulla base dei quali era stato deciso di includere il primo ricorrente tra le persone i cui beni dovevano essere congelati in virtù della decisione 2011/72 attestavano che quest'ultimo era ritenuto, dalle autorità tunisine, «responsabile di distrazione di fondi pubblici tunisini» o idoneo a essere stato associato a una persona responsabile di tali fatti.

100 Tale argomento deve, in ogni caso, essere respinto.

101 Infatti, emerge dai documenti del fascicolo che il nome del primo ricorrente è stato incluso nella decisione impugnata dopo la valutazione di due documenti.

102 Il primo documento è una nota della direzione generale della pubblica sicurezza della Repubblica di Tunisia del 20 gennaio 2011, destinata al presidente dei giudici istruttori del Tribunale di primo grado di Tunisi. Dai termini stessi di tale nota emerge che essa corrisponde a un elenco dei «parenti e alleati» dell'ex capo di Stato tunisino. In tale elenco compare il nome del primo ricorrente.

103 Il secondo documento è una nota verbale spedita il 29 gennaio 2011 dal Ministero degli Affari esteri della Repubblica di Tunisia alla delegazione dell'Unione europea in Tunisia. Tale nota indica che le persone elencate nel primo documento sono sottoposte, in Tunisia, ad un'indagine giudiziaria per «riciclaggio di denaro a seguito dell'abuso di funzioni e di attività professionali e sociali».

104 Orbene, è ben vero che il documento di cui al precedente punto 102 indica, in modo chiaro, i legami familiari che uniscono il primo ricorrente all'ex capo di Stato tunisino. Tuttavia, in ogni caso, da esso non risulta in alcun modo che membri della famiglia di quest'ultimo fossero perseguiti in Tunisia, alla data di adozione della decisione impugnata, per il reato di «distrazione di fondi pubblici». Come è stato appena esposto, tale documento è un elenco che espone minuziosamente soltanto le «identità complete» dei «parenti e alleati» dell'ex capo di Stato tunisino.

105 Quanto alla nota verbale descritta supra al punto 103, essa non menziona la situazione particolare del primo ricorrente. Altresì, essa fa riferimento ad un'indagine giudiziaria relativa a due categorie di condotte: operazioni di riciclaggio successive ad un «abuso di funzioni», da un lato, e operazioni di riciclaggio successive ad un abuso di «attività professionali e sociali», dall'altro.

106 Orbene, pur se detta nota verbale fa riferimento ad un'indagine giudiziaria relativa a operazioni di riciclaggio del denaro successive ad un «abuso di funzioni», essa non precisa se le funzioni in questione hanno un carattere privato o pubblico. Così, certamente non può essere escluso che, per quanto riguarda talune delle persone che figurano nell'elenco incluso nel primo documento, l'indagine giudiziaria menzionata in detta nota verbale riguardi effettivamente condotte che possono ricevere la qualificazione di «riciclaggio di denaro a seguito dell'abuso di funzioni» pubbliche, condotte i cui autori potrebbero ragionevolmente essere qualificati come responsabili o «associati» a soggetti responsabili di distrazione di fondi pubblici. Tuttavia, il Tribunale non è in grado di affermare, alla luce dei soli documenti descritti supra ai punti 102 e 103, che tali condotte erano addebitate specificamente al primo ricorrente. Tale conclusione si impone, a fortiori, in quanto il Consiglio non ha né sostenuto e neppure suggerito che il primo ricorrente aveva esercitato funzioni pubbliche.

107 Peraltro, nell'ipotesi in cui il primo ricorrente fosse stato accusato di atti di riciclaggio di denaro a seguito dell'abuso di «attività professionali e sociali», nessuno dei documenti summenzionati indica che le attività prese in considerazione ai fini di tale accusa fossero collegate all'esercizio di prerogative di potere pubblico o facessero parte di un servizio pubblico tunisino.

108 Di conseguenza, sulla base dei documenti descritti supra ai punti 102 e 103, è impossibile affermare con certezza che, alla data di adozione della decisione impugnata, il primo ricorrente fosse sottoposto ad un'indagine giudiziaria per atti di riciclaggio di denaro successivi a distrazioni di fondi pubblici.

109 Con un secondo argomento, il Consiglio ha sostenuto che le operazioni di riciclaggio del denaro addebitate al primo ricorrente, e delle quali è dato atto nella decisione impugnata, erano necessariamente collegate a distrazioni di fondi pubblici, in quanto l'interessato era il nipote della moglie dell'ex capo di Stato tunisino.

110 A sostegno di tale argomento, il Consiglio ha prodotto, il 30 ottobre 2012, un estratto del sito Internet della «Presidenza del governo» tunisino, datato 26 gennaio 2011, dal quale risulta che nei confronti dell'ex capo di Stato tunisino, di sua moglie, nonché di «molteplici membri delle loro famiglie», erano stati formulati diversi capi d'accusa, tra i quali quello di «acquisizione illecita di beni materiali mobili e immobili (…) all'estero».

111 Tuttavia da tale documento, che non menziona il primo ricorrente, non risulta che taluni membri della famiglia dell'ex presidente tunisino diversi dal primo ricorrente potessero, alla data di adozione della decisione impugnata, essere qualificati come «responsabili di distrazioni di fondi pubblici», giacché l'«acquisizione illecita di beni materiali mobili e immobili (…) all'estero» non corrisponde necessariamente ad uno sviamento di fondi pubblici.

112 Inoltre, alla luce di quanto descritto supra al punto 94, quand'anche la moglie dell'ex capo di Stato tunisino o taluni membri della sua cerchia familiare diversi dal primo ricorrente avessero potuto essere ritenuti, alla data di adozione della decisione impugnata, «responsabili di distrazioni di fondi pubblici tunisini», il Tribunale non potrebbe dedurne, in assenza di elementi di prova o di indizi concordanti in tal senso, che le «operazioni di riciclaggio del denaro» addebitate al primo ricorrente fossero collegate, direttamente o indirettamente, alle «distrazioni di fondi pubblici tunisini» che potevano essere state commesse da tali persone. Affermare il contrario esigerebbe di postulare che qualsiasi condotta di riciclaggio di denaro eventualmente commessa da membri della famiglia dell'ex capo di Stato tunisino sia necessariamente connessa a distrazioni di fondi pubblici.

113 Ne consegue che il secondo argomento del Consiglio deve essere, in ogni caso, respinto.

114 Con un terzo argomento, dedotto all'udienza, il Consiglio ha sostenuto che emergeva da un'attestazione del cancelliere del presidente dei giudici istruttori del Tribunale di primo grado di Tunisi, prodotta dinanzi al Tribunale il 30 ottobre 2012, che il primo ricorrente era imputato in particolare di «concorso con un funzionario pubblico o un soggetto equiparato nella distrazione di denaro pubblico». Tale indicazione consentirebbe, secondo il Consiglio, di affermare che l'indagine alla quale è fatto riferimento nella decisione impugnata ha necessariamente riguardato, quanto meno indirettamente, il reato di «distrazione di fondi pubblici tunisini».

115 Tuttavia, emerge dalle indicazioni fornite in udienza dal Consiglio, confermate dall'avvocato del primo ricorrente, che l'attestazione in questione non è datata 16 settembre 2001, come risulta dalla sua traduzione in francese, bensì 16 settembre 2011, come indica l'originale in arabo. Detta attestazione è, perciò, posteriore alla decisione impugnata. Orbene, la legittimità di una decisione di congelamento di beni deve essere valutata in funzione delle informazioni di cui il Consiglio poteva disporre al momento in cui è stata adottata (v., per analogia, sentenza della Corte del 24 settembre 2002, Falck e Acciaierie

di Bolzano/Commissione, C-74/00 P e C-75/00 P, Racc. pag. I-7869, punto 168). Pertanto, la formulazione dell'attestazione in questione non può, in ogni caso, modificare l'interpretazione della decisione impugnata.

116 Occorre altresì rilevare, ad abundantiam, che tale attestazione non precisa se, alla data di adozione della decisione impugnata, il primo ricorrente fosse già perseguito per fatti collegati a «distrazioni di fondi pubblici tunisini». Essa si limita ad elencare i capi di accusa riguardanti il primo ricorrente, il 16 settembre 2011, «nel procedimento istruttorio di cui al n. 19592/1».

117 Dall'insieme delle suesposte considerazioni risulta che il terzo motivo, vertente sulla violazione del diritto di proprietà, dev'essere accolto, cosicché la decisione impugnata dev'essere annullata nella parte in cui riguarda il primo ricorrente senza che vi sia bisogno di statuire sul resto dei motivi di ricorso.

C – *Sull'effetto nel tempo dell'annullamento parziale della decisione impugnata*

118 Le sentenze con le quali il Tribunale annulla una decisione adottata da un'istituzione o un organo dell'Unione hanno, in linea di principio, un effetto immediato, nel senso che l'atto annullato è eliminato retroattivamente dall'ordinamento giuridico ed è considerato come mai esistito (v., in tal senso, sentenza Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio, punto 66 supra, punto 35). Resta cionondimeno che, sulla base dell'articolo 264, secondo comma, TFUE, il Tribunale può conservare provvisoriamente gli effetti di una decisione annullata (v., in tal senso, sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, punto 75 supra, punti da 373 a 376, e sentenza del Tribunale del 16 settembre 2011, Kadio Morokro/Consiglio, T-316/11, non pubblicata nella Raccolta, punto 39).

119 Nella fattispecie, occorre ricordare che le decisioni menzionate supra al punto 14 si sono limitate a sostituire la formulazione originaria dell'articolo 5 della decisione 2011/72, come ricordata supra al punto 6, per indicare come data di scadenza delle misure disposte da tale decisione inizialmente il 31 gennaio 2013, successivamente il 31 gennaio 2014. Quanto al resto, la formulazione di detto articolo non è stata modificata.

120 In tal modo, dette decisioni non hanno sostituito l'elenco allegato alla decisione 2011/72, come modificata dalla decisione impugnata. Il loro unico effetto è stato di prorogare la durata dell'applicazione delle misure disposte da tale decisione. Orbene, stante l'effetto retroattivo dell'annullamento della decisione impugnata, il primo ricorrente è considerato, a partire dall'esecuzione della presente sentenza, come se non fosse mai stato interessato da tali misure.

121 Pertanto, se la presente sentenza fosse immediatamente eseguita, il regolamento n. 101/2011, nella parte in cui riguarda il primo ricorrente, sarebbe sprovvisto di fondamento normativo e, in applicazione dell'articolo 266, primo comma, TFUE, il Consiglio sarebbe tenuto ad abrogarlo nei confronti del primo ricorrente. Quest'ultimo sarebbe, così, in grado di trasferire completamente o in parte le sue attività al di fuori dell'Unione europea, cosicché rischierebbe di essere compromessa in modo grave ed irreparabile l'efficacia di qualsiasi congelamento di beni idoneo ad essere disposto, in futuro, dal Consiglio nei suoi confronti (v., in tal senso e per analogia, sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, punto 75 supra, punto 373).

122 Orbene, in considerazione della natura del motivo accolto, non si può escludere che sia giustificato iscrivere il primo ricorrente sull'elenco allegato alla decisione 2011/72, per ragioni diverse da quelle descritte nella decisione impugnata.

123 Ne consegue che, analogamente a quanto disposto dall'articolo 60, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, relativamente all'ipotesi dei regolamenti annullati, si devono mantenere gli effetti della decisione impugnata fino allo scadere del termine per l'impugnazione o, qualora un'impugnazione sia stata proposta entro tale termine, fino al rigetto di quest'ultima.

Sulle spese

124 Ai termini dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura, «[l]a parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda (…)».

125 L'articolo 87, paragrafo 4, del regolamento di procedura così dispone:

«Gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese.

Gli Stati parti contraenti dell'Accordo SEE diversi dagli Stati membri nonché l'Autorità di vigilanza AELS sopportano anch'essi le proprie spese quando sono intervenuti nella causa.

Il Tribunale può ordinare che una parte interveniente diversa da quelle indicate nel comma precedente sopporti le proprie spese».

126 Nella fattispecie, poiché il Consiglio è risultato sostanzialmente soccombente, deve essere condannato alle spese, ivi incluse quelle afferenti al procedimento sommario, come concluso dai ricorrenti. Tuttavia, riguardo all'indicazione, da parte dei ricorrenti, di una precisa somma che il Consiglio dovrebbe corrispondere loro a titolo di spese, occorre ricordare che, in caso di contestazione tra le parti e su richiesta della parte interessata, il Tribunale statuirà sulle spese ripetibili dai ricorrenti mediante ordinanza adottata in base all'articolo 92, paragrafo 1, del regolamento di procedura.

127 Peraltro, in quanto istituzione interveniente, la Commissione sopporterà le proprie spese. Infine, lo stesso accadrà quanto alla Repubblica di Tunisia.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1) La decisione di esecuzione 2011/79/PESC del Consiglio, del 4 febbraio 2011, che attua la decisione 2011/72/PESC concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità in considerazione della situazione in Tunisia, è annullata nella parte in cui riguarda il sig. Mohamed Trabelsi.

2) Gli effetti della decisione di esecuzione 2011/79 nei confronti del sig. Mohamed Trabelsi sono mantenuti fino allo scadere del termine di impugnazione della presente sentenza o, qualora un'impugnazione sia proposta entro tale termine, fino al rigetto di quest'ultima.

3) Il ricorso è respinto quanto al resto.

4) Il Consiglio dell'Unione europea è condannato a sopportare, oltre alle proprie spese, anche le spese sostenute dal sig. Mohamed Trabelsi, dalla sig.ra Ines Lejri, dal sig. Moncef Trabelsi, dalla sig.na Selima Trabelsi e dal sig. Tarek Trabelsi, ivi incluse le spese afferenti al procedimento sommario.

5) La Commissione europea e la Repubblica di Tunisia sopporteranno ciascuna le proprie spese.

Czúcz Labucka Gratsias

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 28 maggio 2013.

Firme

Indice

Fatti

Procedimento e conclusioni delle parti

In diritto

A – Sulla ricevibilità

1. Sulla portata e la ricevibilità delle conclusioni ai fini dell'annullamento

   a) Sulla portata delle conclusioni volte all'annullamento

   b) Sulla qualità che attribuisce un interesse ad agire ai ricorrenti

2. Sulla ricevibilità degli altri capi delle conclusioni

   a) Quanto alle conclusioni volte a che il Tribunale autorizzi «un diritto di replica a favore de[i ricorrenti primo e seconda]» e tuteli il quinto ricorrente

   b) Quanto alla domanda di ingiunzione

   c) Quanto alla domanda di sospensione dell'esecuzione

   d) Quanto alla domanda risarcitoria

   e) Quanto alla domanda di condanna al pagamento delle spese non ripetibili

B – Sulla parte rimanente del ricorso

1. Sul primo motivo, vertente sull'incompetenza dell'autore della decisione impugnata

   a) Disposizioni applicabili

   b) Applicazione al caso di specie

2. Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione

   a) Quanto alla portata del motivo

   b) Riguardo alla fondatezza del motivo

3. Sul terzo motivo, vertente sulla violazione del diritto di proprietà

   a) Riguardo all'esistenza di un limite all'esercizio del diritto di proprietà

   b) Riguardo alle condizioni alle quali può essere ammessa una limitazione all'esercizio del diritto di proprietà

   c) Riguardo al carattere necessario dell'esame delle condizioni stabilite ai precedenti punti da 79 a 81

   d) Riguardo al rispetto della condizione stabilita supra al punto 79

      Sulla questione se la decisione impugnata debba conformarsi a quanto previsto dalla decisione 2011/72

      Quanto al rispetto, da parte della decisione impugnata, delle previsioni dell'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2011/72

      – Significato e portata dell'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2011/72

      – Significato e portata della decisione impugnata, nella parte in cui essa riguarda il primo ricorrente

      – Argomenti della parte convenuta

C – Sull'effetto nel tempo dell'annullamento parziale della decisione impugnata

Sulle spese