Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

8 luglio 2020 *

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate nei confronti della Siria – Congelamento dei capitali – Errore di valutazione»

Nella causa T-186/19,

Khaled Zubedi, residente in Damasco (Siria), rappresentato da M. Lester, QC, e M. O'Kane, solicitor,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da V. Piessevaux e A. Limonet, in qualità di agenti,

convenuto,

avente ad oggetto una domanda basata sull'articolo 263 TFUE e diretta a ottenere l'annullamento della decisione di esecuzione (PESC) 2019/87 del Consiglio, del 21 gennaio 2019, che attua la decisione 2013/255/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU 2019, L 18 I, pag. 13), e del regolamento di esecuzione (UE) 2019/85 del Consiglio, del 21 gennaio 2019, che attua il regolamento (UE) n. 36/2012 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria (GU 2019, L 18 I, pag. 4), nei limiti in cui tali atti riguardano il ricorrente,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione),

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

cancelliere: E. Coulon

ha pronunciato la seguente

Sentenza [1]

Fatti

1 Il sig. Khaled Zubedi, ricorrente, è un imprenditore di nazionalità siriana che svolge un'attività commerciale nel settore immobiliare.

[*omissis*]

* Lingua processuale: l'inglese.

1 Sono riportati solo i punti della presente sentenza la cui pubblicazione è ritenuta utile dal Tribunale.

8 Il 12 ottobre 2015 il Consiglio ha adottato la decisione (PESC) 2015/1836, che modifica la decisione 2013/255 (GU 2015, L 266, pag. 75). Lo stesso giorno, ha adottato il regolamento (UE) 2015/1828, che modifica il regolamento n. 36/2012 (GU 2015, L 266, pag. 1).

9 Il considerando 6 della decisione 2015/1836 enuncia che «[i]l Consiglio ha accertato che a motivo dello stretto controllo esercitato dal regime siriano sull'economia, una cerchia ristretta di imprenditori di spicco che operano in Siria è in grado di mantenere il proprio status soltanto grazie a una stretta associazione al regime e con il suo sostegno, nonché grazie all'influenza che esercita all'interno del medesimo» e che «[i]l Consiglio ritiene che sia opportuno prevedere misure restrittive per imporre restrizioni in materia di ammissione e congelare tutti i fondi e risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati da tali imprenditori di spicco che operano in Siria, individuati dal Consiglio ed inseriti nell'elenco di cui all'allegato 1, per impedire loro di fornire sostegno materiale o finanziario al regime e, attraverso la loro influenza, aumentare la pressione sul regime stesso affinché cambi le sue politiche repressive».

10 La formulazione degli articoli 27 e 28 della decisione 2013/255 è stata modificata dalla decisione 2015/1836. Tali articoli prevedono, ormai, restrizioni all'ingresso o al transito negli Stati membri, nonché il congelamento dei capitali degli «imprenditori di spicco che operano in Siria», a meno che esistano «sufficienti informazioni per ritenere che [tali persone] non sono, o non sono più, associate al regime o non esercitano un'influenza su di esso ovvero non presentano un concreto rischio di elusione».

[*omissis*]

In diritto

[*omissis*]

36 Si deve ricordare che i criteri generali d'iscrizione enunciati all'articolo 27, paragrafo 1, e all'articolo 28, paragrafo 1, della decisione 2013/255, ripresi, riguardo al congelamento dei capitali, all'articolo 15, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 36/2012, prevedono che le persone e le entità che beneficiano delle politiche condotte dal regime siriano o che lo sostengono sono oggetto di misure restrittive. Del pari, l'articolo 27, paragrafo 2, lettera a), e paragrafo 3, e l'articolo 28, paragrafo 2, lettera a), e paragrafo 3, di tale decisione, ripresi, riguardo al congelamento dei capitali, all'articolo 15, paragrafo 1 bis, lettera a), e paragrafo 1 ter, di tale regolamento, dispongono che la categoria degli «imprenditori di spicco che operano in Siria» è oggetto di misure restrittive, a meno che esistano sufficienti informazioni per ritenere che essi non sono, o non sono più, associati al regime o non esercitano un'influenza su di esso o non presentano un concreto rischio di elusione.

37 Peraltro, come menzionato al precedente punto 12, i motivi d'iscrizione del nome del ricorrente negli elenchi di cui trattasi, sono redatti nei termini seguenti:

«Imprenditore di spicco che opera in Siria, con ingenti investimenti nel settore dell'edilizia, fra cui una partecipazione del 50% nella Zubaidi and Qalei LLC, che sta costruendo il complesso turistico di lusso Grand Town e al quale il regime ha concesso un accordo di 45 anni in cambio del 19-21% delle entrate. In tale veste è collegato a Nader Qalei. Khaled al-Zubaidi trae vantaggio dal regime e/o lo sostiene attraverso le sue attività commerciali, in particolare attraverso la sua partecipazione allo sviluppo di Grand Town».

38 Se ne deve dedurre che il nome del ricorrente è stato iscritto negli elenchi di cui trattasi, in primo luogo, a causa del suo status di imprenditore di spicco che opera in Siria e, in secondo luogo, a causa della sua associazione al regime siriano.

39 In altri termini, l'iscrizione del nome del ricorrente è basata, da un lato, sul criterio definito al paragrafo 2, lettera a), dell'articolo 27 e dell'articolo 28 della decisione 2013/255 e al paragrafo 1 bis, lettera a), dell'articolo 15 del regolamento n. 36/2012 (criterio dell'imprenditore di spicco che opera in Siria) e, dall'altro, sul criterio definito al paragrafo 1 dell'articolo 27 e dell'articolo 28 di tale decisione e al paragrafo 1, lettera a), dell'articolo 15 del regolamento suddetto (criterio dell'associazione con il regime).

40 È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare il motivo unico dedotto dal ricorrente e, anzitutto, la prima censura, che mira, in sostanza, a rimettere in discussione il primo motivo d'iscrizione, cioè quello secondo cui il ricorrente è un imprenditore di spicco che opera in Siria.

41 Al riguardo, va osservato che il ricorrente ammette di essere un imprenditore ma contesta di essere un imprenditore «di spicco» e, a tale titolo, di appartenere ad una «cerchia ristretta di imprenditori di spicco che operano in Siria».

[*omissis*]

66 Infine, il ricorrente sostiene, in sostanza, che il Consiglio era tenuto a dimostrare l'esistenza di un'associazione tra lui e il regime siriano.

67 Si deve osservare al riguardo che la giurisprudenza invocata dal ricorrente è stata emessa in un contesto normativo diverso da quello esistente al momento dell'adozione degli atti impugnati. In particolare, la sentenza del 21 aprile 2015, Anbouba/Consiglio (C-605/13 P, EU:C:2015:248, punto 52), che costituiva in capo al Consiglio l'obbligo di produrre dinanzi al giudice dell'Unione un insieme di indizi precisi e concordanti, atti a dimostrare l'esistenza di un collegamento sufficiente tra la persona sottoposta a una misura di congelamento dei capitali e il regime combattuto, si inscriveva in un contesto normativo specifico, cioè quello derivante dalla decisione 2013/255 prima della sua modifica del 2015, introdotta dalla decisione 2015/1836, in cui gli unici criteri esistenti per l'iscrizione del nome di una persona negli elenchi di cui trattasi erano, per l'appunto, gli stretti rapporti intrattenuti con il regime siriano, il sostegno fornito a quest'ultimo e/o il beneficio tratto dal medesimo.

68 Tuttavia, nella fattispecie, l'iscrizione del nome del ricorrente negli elenchi di cui trattasi ha avuto luogo nel contesto normativo della decisione 2013/255 come modificata dalla decisione 2015/1836. Su questa base la decisione 2015/1836 ha segnatamente introdotto come criterio d'iscrizione obiettivo, autonomo e sufficiente quello degli «imprenditori di spicco che operano in Siria», in modo tale che il Consiglio non è più tenuto a dimostrare l'esistenza di un collegamento tra tale categoria di persone e il regime siriano e neppure tra tale categoria di persone e il sostegno apportato a tale regime o il beneficio tratto da quest'ultimo, dato che essere un imprenditore di spicco che opera in Siria è sufficiente ai fini dell'applicazione delle misure restrittive di cui trattasi ad una persona [v., in tal senso, sentenze dell'11 settembre 2019, HX/Consiglio, C-540/18 P, non pubblicata, EU:C:2019:707, punto 38; del 4 aprile 2019, Sharif/Consiglio, T-5/17, EU:T:2019:216, punti 55 e 56 (non pubblicate), e ordinanza dell'11 settembre 2019, Haswani/Consiglio, T-231/15 RENV, non pubblicata, EU:T:2019:589, punto 56].

69 In tal senso, il Tribunale ha considerato che dal criterio relativo alla qualità di «imprenditori di spicco che operano in Siria» poteva essere dedotta una presunzione relativa di collegamento con il regime siriano (v., in tal senso, sentenza del 4 aprile 2019, Sharif/Consiglio, T-5/17, EU:T:2019:216, punto 106, e ordinanza dell'11 settembre 2019, Haswani/Consiglio, T-231/15 RENV, non pubblicata, EU:T:2019:589, punto 60). Tale presunzione è applicabile allorché il Consiglio è in grado di dimostrare che la persona non solo è un imprenditore che opera in Siria, ma anche che può essere considerata di spicco. Infatti, come risulta dai termini del considerando 6 della decisione 2015/1836, come ricordati al precedente punto 9, il Consiglio mira a sfruttare l'influenza che tale categoria di persone è idonea a esercitare sul regime siriano, inducendo tali soggetti, mediante le misure restrittive

che adotta nei loro confronti, a fare pressione sul regime siriano affinché modifichi la sua politica repressiva. Quindi, allorché il Consiglio è giunto a dimostrare l'influenza che un imprenditore può esercitare su tale regime, il collegamento tra tale persona e il regime siriano è presunto.

70 Inoltre, si deve ricordare che il rispetto delle regole relative all'onere e all'assunzione della prova in materia di misure restrittive da parte del Tribunale comporta che quest'ultimo rispetti il principio enunciato dalla giurisprudenza menzionata al precedente punto 31 e ricordato dalla Corte nella sentenza dell'11 settembre 2019, HX/Consiglio (C-540/18 P, non pubblicata, EU:C:2019:707, punti da 48 a 50), secondo cui, in sostanza, in caso di contestazione della fondatezza dei motivi d'iscrizione l'onere della prova incombe all'istituzione. La Corte ha così giudicato che non incombeva al ricorrente l'onere della prova dell'esistenza di sufficienti informazioni, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 3, e dell'articolo 28, paragrafo 3, della decisione 2013/255, indicanti che il ricorrente non era, o non era più, associato al regime siriano, che non esercitava alcuna influenza su quest'ultimo e che non era associato ad un rischio concreto di elusione delle misure restrittive adottate nei confronti di tale regime (v., in tal senso, sentenze del 14 giugno 2018, Makhlouf/Consiglio, C-458/17 P, non pubblicata, EU:C:2018:441, punto 86, e dell'11 settembre 2019, HX/Consiglio, C-540/18 P, non pubblicata, EU:C:2019:707, punti 50 e 51).

71 Di conseguenza, non si può esigere dal ricorrente, al fine di capovolgere la presunzione di associazione con il regime siriano, un livello di prova eccessivo. Pertanto, si deve ritenere che il ricorrente sia riuscito a capovolgere tale presunzione se fa valere argomenti o elementi idonei a rimettere seriamente in discussione l'affidabilità degli elementi di prova presentati dal Consiglio o la loro valutazione, segnatamente, con riferimento ai presupposti stabiliti dall'articolo 27, paragrafo 3, e dall'articolo 28, paragrafo 3, della decisione 2013/255, oppure se produce dinanzi al giudice dell'Unione un insieme di indizi dell'inesistenza o della cessazione del collegamento con il regime suddetto, dell'assenza di influenza su tale regime o dell'assenza di associazione con un concreto rischio di elusione delle misure restrittive, in conformità all'articolo 27, paragrafo 3, e all'articolo 28, paragrafo 3, di detta decisione.

72 Nella specie, tuttavia, il ricorrente non è pervenuto a capovolgere la presunzione di associazione con il regime siriano. Infatti, da una parte, si deve osservare che, nell'ambito della prima censura, il ricorrente non ha presentato alcun argomento o elemento che consentisse di dubitare dell'affidabilità degli elementi di prova presentati dal Consiglio o della valutazione che occorreva farne, né ha prodotto alcun indizio concreto che permettesse al Tribunale di considerare che non esisteva, o non esisteva più, alcun rapporto tra lui e detto regime, che egli non esercitava alcuna influenza su tale regime e che egli era estraneo a qualsiasi rischio concreto di elusione delle misure restrittive. D'altra parte, anche prendendo in considerazione gli argomenti presentati dal ricorrente nell'ambito della terza censura e diretti a rimettere in discussione il secondo motivo d'iscrizione, relativo all'associazione con il regime di cui trattasi, di cui all'articolo 27, paragrafo 1, e all'articolo 28, paragrafo 1, della decisione 2013/255, non si può ritenere che il ricorrente abbia fornito indizi idonei a capovolgere detta presunzione.

73 Infatti, è giocoforza constatare che il ricorrente nega l'esistenza di una sua associazione con il regime siriano e la sua influenza su di esso, ma conferma la sua partecipazione al progetto «Grand Town», cui è associato il ministero del Turismo siriano.

74 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve constatare che il motivo d'iscrizione del nome del ricorrente negli elenchi di cui trattasi, fondato sul suo status di imprenditore di spicco che opera in Siria, è sufficientemente giustificato, di modo che, alla luce di tale criterio, detta iscrizione risulta fondata. La prima censura dev'essere pertanto respinta.

[*omissis*]

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il sig. Khaled Zubedi è condannato a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dal Consiglio dell'Unione europea.

Gervasoni Madise Martín y Pérez de Nanclares

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 luglio 2020.

Firme