Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate l'8 gennaio 2015 [1]

Cause C-605/13 P e C-630/13 P

Issam Anbouba
contro

Consiglio dell'Unione europea

«Impugnazioni — Misure restrittive adottate nei confronti della Siria — Misure dirette avverso persone ed entità che beneficiano delle politiche condotte dal regime o che lo sostengono — Congelamento dei capitali e delle risorse economiche — Criterio di iscrizione — Ampio potere discrezionale del Consiglio — Onere della prova»

1. Dal marzo 2011, il presidente Bashar Al-Assad e il regime del quale è a capo sono oggetto di contestazioni in Siria. Lo strumento privilegiato dal regime al potere per rispondere a tali contestazioni è quello della repressione, la quale ha precipitato il paese in una guerra civile.

2. A fronte delle violenze commesse dal regime di Bashar Al-Assad, l'Unione europea ha deciso di adottare misure restrittive. Tali misure sono destinate a fare pressione su detto regime affinché esso rinunci alle violenze nei confronti della popolazione civile. Esse hanno o portata generale, nella misura in cui hanno ad oggetto, ad esempio, divieti di esportare taluni prodotti destinati alla Siria, o portata individuale, nella misura in cui sono intese, segnatamente, a congelare i capitali e le risorse economiche delle persone fisiche e giuridiche associate al regime siriano.

3. In tal senso, benché le misure restrittive abbiano come destinatario formale uno Stato, esse interessano, in realtà, persone fisiche o giuridiche che sono considerate direttamente responsabili della situazione che l'Unione vuole contrastare, o vi contribuiscono oppure hanno il potere di incidere sulla sua risoluzione [2].

4. Le misure restrittive decise nei confronti del regime siriano sono state progressive. Esse hanno avuto ad oggetto, all'inizio, talune persone, in ragione delle funzioni ufficiali da esse svolte all'interno dell'apparato statale. Constatando che, malgrado questa prima serie di misure, la repressione nei confronti della popolazione civile persisteva, l'Unione ha quindi esteso la portata delle misure ad altre frange della popolazione, fra le quali figurano vari dirigenti di imprese.

5. Tale estensione dell'ambito di applicazione ratione personae delle misure restrittive solleva la problematica relativa alla dimostrazione del legame intrattenuto dalle persone iscritte negli elenchi del congelamento dei capitali con il regime dello Stato terzo contro il quale tali misure sono dirette.

6. È proprio questa la problematica che si trova al centro delle presenti cause.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — V. Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2014, pag. 445.

7. Con le sue due impugnazioni, il sig. Anbouba chiede alla Corte di annullare le due sentenze del Tribunale dell'Unione europea Anbouba/Consiglio [3], con le quali quest'ultimo ha respinto i suoi ricorsi di annullamento proposti avverso varie decisioni di congelamento dei capitali che lo riguardavano.

8. Nelle sue sentenze, il Tribunale ha dichiarato che il Consiglio dell'Unione europea, ritenendo che i dirigenti delle principali imprese siriane potessero essere qualificati come persone associate al regime siriano, dal momento che le attività commerciali di dette imprese non possono prosperare senza beneficiare dei favori di detto regime e fornire ad esso, in cambio, un certo sostegno, aveva inteso applicare una presunzione di sostegno al regime siriano nei confronti dei dirigenti delle principali imprese in Siria.

9. Il Tribunale ha considerato, sulla base di un insieme di fatti, che una siffatta presunzione poteva essere applicata al sig. Anbouba.

10. Nei limiti inerenti ad un procedimento di impugnazione, la Corte è chiamata a decidere se, con le sue sentenze, il Tribunale abbia violato o meno le regole che disciplinano l'onere della prova in materia di misure restrittive, quali risultano dalla giurisprudenza della Corte.

11. Nelle presenti conclusioni, dopo aver tracciato un bilancio della recente giurisprudenza della Corte che ha elaborato tali regole, proporrò il rigetto delle presenti impugnazioni.

12. Infatti, anche se il ragionamento del Tribunale in merito alla nozione di presunzione mi sembra contestabile, illustrerò le ragioni per cui ritengo che quest'ultimo sia potuto legittimamente pervenire alla conclusione che il Consiglio aveva ottemperato all'onere della prova ad esso incombente in materia di misure restrittive, alla luce, segnatamente, del criterio di inserimento nell'elenco previsto nelle regole generali relative alle misure restrittive dirette nei confronti del regime siriano – per la fissazione del quale il Consiglio gode di un ampio potere discrezionale –, dell'esistenza di un insieme di fatti notori e di fatti non contestati, delle caratteristiche di tale regime, nonché del contesto di guerra civile in Siria.

I – **Fatti all'origine della controversia**

13. Il Tribunale, nelle sentenze impugnate, descrive nei seguenti termini i fatti all'origine della controversia:

«1 Il 9 maggio 2011, il Consiglio (...) 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). L'articolo 4, paragrafo 1, di tale decisione dispone che tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati dai responsabili della repressione violenta contro la popolazione civile in Siria e dalle persone fisiche o giuridiche o dalle entità ad essi associate, elencati nell'allegato a detta decisione, sono congelati. Le modalità di tale congelamento sono definite agli altri paragrafi del citato articolo. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della decisione 2011/273, il Consiglio predispone detto elenco.

2 Tramite la decisione 2011/522/PESC, del 2 settembre 2011, che modifica la decisione 2011/273 (GU L 228, pag. 16), il Consiglio ha segnatamente esteso l'ambito di applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, di quest'ultima decisione a 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 dalle politiche del regime o lo sostengono, nonché dalle persone e dalle entità ad esse associate, elencate

3 — T-563/11, EU:T:2013:429; in prosieguo: la «sentenza T-563/11», e T-592/11, EU:T:2013:427; in prosieguo: la «sentenza T-592/11» (in prosieguo, congiuntamente: le «sentenze impugnate»).

nell'allegato. In tale occasione, il nominativo del ricorrente, il sig. Issam Anbouba, è stato inserito in tale elenco. I motivi di tale inclusione, indicati nella corrispondente colonna di detto elenco, sono i seguenti: "Presidente dell'Issam Anbouba Est. (settore agroindustriale) [4]. Sostiene economicamente il regime siriano".

3 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 sul fondamento dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE [5] e della decisione 2011/273. Esso prevede, al suo articolo 4, paragrafo 1, il congelamento di tutti i capitali e le risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati dalle persone fisiche o giuridiche, dalle entità e dagli organismi elencati nell'allegato II. 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 segnatamente modificato l'allegato II del regolamento n. 442/2011 e ha inserito il nominativo del ricorrente nell'elenco delle persone, delle entità e degli organismi interessati dalla misura in questione. I motivi indicati per la sua inclusione nell'elenco figurante in detto allegato sono identici a quelli indicati nell'allegato della decisione 2011/522.

4 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 nominativo del ricorrente nell'elenco menzionato al punto 3 supra e inserito informazioni relative alla sua data e al suo luogo di nascita.

5 Il 7 ottobre 2011, il ricorrente ha presentato al Consiglio una richiesta volta ad ottenere il riesame della decisione con la quale il suo nominativo era stato incluso nell'elenco in questione, richiesta alla quale questo ha risposto negativamente il 14 novembre 2011.

6 La decisione 2011/684/PESC del Consiglio del 13 ottobre 2011, che modifica la decisione 2011/273 (GU L 269, pag. 33), ha aggiunto il nome di una nuova entità all'elenco delle persone, entità e organismi interessati dalle misure in questione e ha modificato nel merito talune disposizioni della decisione 2011/273. La decisione 2011/735/PESC del Consiglio del 14 novembre 2011, che modifica la decisione 2011/273 (GU L 296, pag. 53), ha introdotto misure restrittive supplementari nei confronti delle persone figuranti in tale elenco.

7 Il 14 ottobre 2011, il Consiglio ha pubblicato un avviso all'attenzione delle persone cui si applicavano le misure restrittive previste dalla decisione 2011/273, modificata dalla decisione 2011/684, e dal regolamento n. 442/2011, modificato dal regolamento n. 1011/2011 (GU C 303, pag. 5).

8 La decisione 2011/273 è stata abrogata e sostituita dalla decisione 2011/782/PESC del Consiglio del 1º dicembre 2011, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU L 319, p. 56), a seguito dell'adozione di nuove misure supplementari; essa manteneva il nominativo del ricorrente nell'elenco delle persone, entità e organismi interessati da tali misure.

9 La decisione di esecuzione 2012/37/PESC del Consiglio del 23 gennaio 2012, che attua la decisione 2011/782 (GU L 19, pag. 33), ha aggiunto altre persone e entità all'elenco in questione, e la decisione 2012/122/PESC del Consiglio del 27 febbraio 2012, che modifica la decisione 2011/782 (GU L 54, pag. 14), ha previsto nuove misure nei confronti delle persone fisiche iscritte in tale elenco.

4 — In prosieguo: la «SAPCO».

5 — Osservo, tuttavia, che i visti del regolamento n. 442/2011 menzionano l'articolo 215 TFUE senza tuttavia precisare se le misure adottate rientrino nell'ambito di applicazione del paragrafo 1 o del paragrafo 2 del medesimo.

10 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), è esso stesso stato modificato dal regolamento (UE) n. 168/2012 del Consiglio del 27 febbraio 2012 (GU L 54, pag. 1), che ha inserito altri nomi nell'elenco delle persone, entità e organismi interessati da tali misure e ha previsto nuove misure nei confronti delle persone inserite in tale elenco. Il regolamento di esecuzione (UE) n. 410/2012 del Consiglio del 14 maggio 2012, che attua l'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento n. 36/2012 (GU L 126, pag. 3), ha modificato le informazioni relative alla data e al luogo di nascita del ricorrente, nonché la motivazione della sua iscrizione nell'elenco figurante all'allegato II del regolamento n. 36/2012 come segue:

"Fornisce sostegno finanziario all'apparato repressivo e ai gruppi paramilitari che esercitano la violenza contro la popolazione civile in Siria. Fornisce proprietà (locali, magazzini) per centri di detenzione improvvisati. Rapporti finanziari con alti ufficiali siriani"».

II – **I ricorsi dinanzi al Tribunale**

14. Il sig. Anbouba ha proposto due ricorsi di annullamento dinanzi al Tribunale.

15. Nel primo ricorso (causa T-563/11), gli atti dei quali era chiesto l'annullamento, nel ricorso iniziale o nelle memorie di adeguamento dei capi della domanda, erano i seguenti:

— la decisione 2011/522;

— la decisione 2011/628;

— la decisione 2011/782;

— il regolamento n. 878/2011, e

— il regolamento n. 36/2012,

nella misura in cui il nominativo del sig. Anbouba figurava nell'elenco delle persone contemplate dalle misure restrittive adottate a causa della situazione in Siria.

16. Nel secondo ricorso (causa T-592/11), gli atti dei quali era chiesto l'annullamento, nel ricorso iniziale o nelle memorie di adeguamento dei capi della domanda, erano i seguenti:

— la decisione 2011/684;

— la decisione 2011/782;

— il regolamento n. 1011/2011;

— il regolamento n. 36/2012, e

— il regolamento di esecuzione n. 410/2012,

nella misura in cui il nominativo del sig. Anbouba figurava nell'elenco delle persone contemplate dalle misure restrittive adottate a causa della situazione in Siria.

III – **Le sentenze impugnate**

17. Nel primo ricorso (causa T-563/11), il sig. Anbouba faceva valere sei motivi di annullamento, a tre dei quali egli ha tuttavia rinunciato. Il Tribunale ha esaminato i tre motivi restanti, ossia il secondo, attinente ad una violazione delle norme in materia di onere della prova e a manifesti errori di valutazione concernenti i motivi dell'inserimento del sig. Anbouba nell'elenco delle persone oggetto delle misure restrittive; il terzo, attinente ad una violazione dei diritti della difesa, e il quarto, attinente ad una violazione dell'obbligo di motivazione.

18. Nel secondo ricorso (causa T-592/11), il sig. Anbouba faceva valere sei motivi di annullamento, ma ha rinunciato agli ultimi due. Il Tribunale ha esaminato i quattro motivi restanti, ossia il primo, attinente ad una violazione del principio della presunzione di innocenza e ad un'inversione dell'onere della prova; il secondo, attinente a manifesti errori di valutazione concernenti la motivazione dell'inserimento del sig. Anbouba nell'elenco delle persone oggetto delle misure sanzionatorie dell'Unione; il terzo, attinente ad una violazione dei diritti della difesa, e il quarto, attinente ad una violazione dell'obbligo di motivazione.

19. In entrambi i ricorsi, il Tribunale, dopo aver esaminato e respinto ciascuno dei motivi, ha respinto il ricorso e ha condannato il sig. Anbouba alle spese.

IV – **Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte**

20. Nelle cause C-605/13 P e C-630/13 P, il sig. Anbouba chiede che la Corte voglia:

1) annullare le sentenze impugnate;

2) statuendo ex novo, dichiarare e statuire che:

   — la decisione di inserire il sig. Anbouba nell'elenco delle persone ed entità destinatarie delle sanzioni economiche è illegittima;

   — le decisioni e i regolamenti oggetto delle cause T-563/11 e T-592/11 sono annullati e

   — il Consiglio è condannato alle spese di ogni grado di giudizio.

21. Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

— respingere i ricorsi di impugnazione;

— eventualmente e in via subordinata, rigettare i ricorsi proposti avverso gli atti in corso e

— condannare il sig. Anbouba alle spese dei ricorsi di impugnazione.

22. La Commissione chiede che la Corte voglia:

— respingere i ricorsi di impugnazione, e

— condannare il sig. Anbouba alle spese.

V – **Le impugnazioni**

23. Ciascuna delle due impugnazioni è fondata sui due stessi motivi.

24. Con il primo motivo, il sig. Anbouba contesta l'utilizzazione nei suoi confronti, da parte del Tribunale, di una presunzione di associazione al regime siriano e, con il secondo, l'assenza di un controllo normale, da parte del Tribunale, delle decisioni e dei regolamenti in questione.

25. Le impugnazioni sono dirette avverso i punti delle sentenze impugnate qui di seguito elencati.

26. I punti 32 e 33 della sentenza T-563/11 (che sono identici, in sostanza, ai punti 42 e 43 della sentenza T-592/11) così recitano:

«32 Si evince dai considerando della decisione 2011/522 che, poiché le misure restrittive adottate nella decisione 2011/273 non hanno consentito di porre fine alla repressione attuata dal regime siriano nei confronti della popolazione civile [siriana], il Consiglio ha ritenuto che fosse necessario applicare dette misure ad altre persone e entità che traggono vantaggio dal regime o che lo sostengono, in particolare alle persone e entità che finanziavano il regime o gli fornivano sostegno logistico, segnatamente all'apparato di sicurezza, o che compromettevano gli sforzi volti ad assicurare una transizione pacifica verso la democrazia. In tal senso, risulta che la decisione 2011/522 abbia esteso le misure restrittive ai principali imprenditori siriani, dal momento che il Consiglio ritiene che [i dirigenti delle principali imprese siriane] potessero essere qualificati come persone associate al regime siriano, sulla base del rilievo che le attività commerciali [di dette] imprese non potevano prosperare senza beneficiare dei favori di detto regime e fornirgli in cambio un certo sostegno. Procedendo in tal modo, il Consiglio ha inteso applicare una presunzione di sostegno al regime siriano nei confronti del personale dirigente delle principali imprese in Siria.

33 Quanto al ricorrente, si evince dal fascicolo che il Consiglio ha applicato una siffatta presunzione a causa delle sue qualità di presidente della [SAPCO], importante società dell'industria agroalimentare[, che detiene segnatamente una quota del mercato pari al 60% nel settore dell'olio di soia], di dirigente di varie società operanti nel settore immobiliare e dell'istruzione e di membro fondatore del consiglio di amministrazione della (...) Cham Holding[, la società privata più importante in Siria], creata nel 2007, e a causa delle sue funzioni di segretario generale della camera di commercio e industria della città di Homs (Siria)».

27. Il Tribunale, al fine di verificare se il Consiglio, utilizzando una presunzione, fosse incorso in un errore di diritto, ha richiamato, al punto 35 della sentenza T-563/11 e al punto 45 della T-592/11, la giurisprudenza elaborata in materia di diritto della concorrenza, secondo la quale le istituzioni possono avvalersi di presunzioni che riflettono la possibilità, per l'autorità alla quale incombe l'onere della prova, di trarre, sulla base di principi fondati sull'esperienza, determinate conclusioni da una successione tipica di eventi [6]. Esso ha rammentato, al punto 36 della sentenza T-563/11 e al punto 46 della sentenza T-592/11, che una presunzione, anche se difficilmente superabile, resta entro limiti accettabili fintanto che è proporzionata al legittimo scopo perseguito, che esiste la possibilità di apportare la prova contraria e che i diritti della difesa sono garantiti [7].

28. In questi stessi punti, il Tribunale si è fondato sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale l'articolo 6, paragrafo 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non si disinteressa delle presunzioni di fatto o di diritto ma ordina agli Stati di circoscriverle entro limiti ragionevoli che tengano conto dell'importanza degli interessi in gioco e che rispettino i diritti della difesa [8].

6 — Il Tribunale si è riferito, segnatamente, alla sentenza Akzo Nobel e a./Commissione (C-97/08 P, EU:C:2009:536, punti da 60 a 63).

7 — Il Tribunale ha fatto riferimento alla sentenza Elf Aquitaine/Commissione (C-521/09 P, EU:C:2011:620, punto 62 e la giurisprudenza citata).

8 — Il Tribunale ha fatto riferimento alle sentenze Salabiaku c. Francia (7 ottobre 1988, serie A n. 141-A, § 28) e Klouvi c. Francia (n. 30754/03, § 41).

29. Al punto 37 della sentenza T-563/11 e al punto 47 della sentenza T-592/11, il Tribunale ha parimenti richiamato il punto 69 della sentenza Tay Za/Consiglio [9], dal quale si evincerebbe che, nel caso di decisioni in materia di congelamento dei capitali, l'utilizzazione di presunzioni non è esclusa qualora esse siano state previste dagli atti di cui trattasi e rispondano alla finalità di tale normativa.

30. Applicando tali elementi giurisprudenziali al caso in oggetto, il Tribunale ha dichiarato in primo luogo, al punto 38 della sentenza T-563/11 e al punto 48 della sentenza T-592/11, che, alla luce della natura autoritaria del regime siriano e dello stretto controllo esercitato dallo Stato sull'economia siriana, il Consiglio poteva considerare come principio fondato sull'esperienza il fatto che le attività di uno dei più importanti uomini d'affari in Siria, operante in numerosi settori, non avrebbero potuto prosperare a meno che questi non avesse beneficiato dei favori di detto regime e avesse fornito a quest'ultimo, in cambio, un certo sostegno.

31. In secondo luogo, il Tribunale ha verificato se tale presunzione fosse proporzionata all'obiettivo perseguito dal Consiglio, se fosse una presunzione relativa e se preservasse i diritti della difesa del sig. Anbouba.

32. Al punto 40 della sentenza T-563/11 e al punto 50 della sentenza T-592/11, il Tribunale ha rammentato gli obiettivi della decisione 2011/522, la natura cautelare delle misure adottate e le considerazioni imperative riguardanti la sicurezza o la conduzione delle relazioni internazionali dell'Unione e dei suoi Stati membri che possono ostare alla comunicazione agli interessati di taluni elementi di prova. Esso ha concluso che il ricorso alla presunzione da parte del Consiglio sembrava proporzionato.

33. Al punto 41 della sentenza T-563/11 e al punto 51 della sentenza T-592/11, il Tribunale ha rilevato che la presunzione era relativa, in quanto il Consiglio era tenuto a comunicare alle persone oggetto delle misure restrittive i motivi della loro iscrizione, e che tali persone potevano fondarsi su fatti e informazioni di cui esse soltanto potevano essere in possesso al fine di dimostrare che non fornivano il loro sostegno al regime al potere.

34. In terzo luogo, al punto 43 della sentenza T-563/11 e al punto 53 della sentenza T-592/11, il Tribunale ha dichiarato che la presunzione era stata prevista dagli atti di cui trattasi e che essa consentiva di rispondere alle finalità da essi perseguite.

35. Alla luce di tali elementi, il Tribunale ha concluso, al punto 44 della sentenza T-563/11 e al punto 54 della sentenza T-592/11, che il Consiglio, ritenendo che la mera qualità di uomo d'affari importante in Siria del sig. Anbouba gli consentisse di presumere che quest'ultimo forniva un sostegno economico al regime siriano, non era incorso in un errore di diritto.

36. Il Tribunale ha poi esaminato, nell'ambito del secondo motivo, gli elementi forniti dal sig. Anbouba e destinati a dimostrare che il Consiglio, ritenendo che questi, nella sua qualità di uomo di affari importante in Siria, fornisse un sostegno economico al regime siriano, sarebbe incorso in un errore di valutazione. Al termine di tale esame, il Tribunale ha ritenuto che il sig. Anbouba non avesse fornito alcun elemento idoneo a confutare la presunzione.

9 — C-376/10 P, EU:C:2012:138.

VI – **Gli argomenti delle parti**

A – *Sul primo motivo*

37. Il sig. Anbouba fa valere che il Tribunale, ritenendo che il Consiglio avesse applicato correttamente una presunzione di sostegno al regime siriano nei confronti dei dirigenti delle principali imprese in Siria, è incorso in un errore di diritto, dal momento che tale presunzione è priva di base giuridica, è sproporzionata rispetto all'obiettivo legittimo perseguito ed è assoluta.

38. In primo luogo, il sig. Anbouba fa valere l'assenza di base giuridica del ricorso alla presunzione. Egli sostiene che, contrariamente a quanto richiesto dalla giurisprudenza della Corte, gli atti controversi non prevedono il ricorso alla presunzione. La seconda frase del punto 32 della sentenza T-563/11 e del punto 42 della sentenza T-592/11 sarebbe un'interpretazione, da parte del Tribunale, della decisione 2011/522.

39. In secondo luogo, il sig. Anbouba fa valere il carattere sproporzionato della presunzione rispetto all'obiettivo perseguito. Il Tribunale avrebbe convalidato un pregiudizio del Consiglio, dispensandolo dal dimostrare in concreto il legame fra le persone interessate dalle misure restrittive e il regime siriano. Il sig. Anbouba contesta parimenti il riferimento, effettuato dal Tribunale, alla giurisprudenza in materia di concorrenza. Egli afferma che le nozioni di «principi fondati sull'esperienza» e di «svolgimento tipico degli eventi», figuranti al punto 35 della sentenza T-563/11 e al punto 45 della sentenza T-592/11, sono vaghe, e che le cause in materia di concorrenza, relative a sanzioni economiche, si inseriscono in un contesto completamente diverso da quello del congelamento dei capitali. Il sig. Anbouba conclude che la presunzione, a causa del suo carattere estremamente generico, non è circoscritta in limiti ragionevoli, in quanto è sproporzionata rispetto all'obiettivo legittimo perseguito.

40. Infine, il sig. Anbouba sostiene che la presunzione in questione riveste un carattere assoluto. Infatti, dal momento che egli non può negare di essere un dirigente d'impresa in Siria e che è materialmente impossibile fornire una prova negativa di un sostegno al regime siriano, l'unica possibilità di confutare la presunzione sarebbe quella di apportare la prova di un'opposizione a detto regime. Egli lamenta che tale presunzione non lascia alcuno spazio alle persone che, pur non appartenendo in alcun modo alla categoria dei sostenitori del regime, non fanno neanche parte degli oppositori noti. È pertanto a torto che il Tribunale ha dichiarato insufficienti gli elementi prodotti dal sig. Anbouba che dimostravano la sua assenza di sostegno al regime al potere.

41. Il Consiglio rammenta, anzitutto, che esso dispone di una competenza generale ad adottare misure restrittive nei confronti dei membri del regime in Siria, responsabile di gravi violazioni dei diritti umani. Munite di natura cautelare, tali misure restrittive sono unicamente intese a fare pressione sulle autorità siriane e sulle persone ad esse legate affinché mettano fine alla campagna di violenta repressione che avrebbe causato migliaia di morti in Siria. Per essere efficaci, esse devono avere ad oggetto le persone responsabili di tale repressione e quelle sospettate di avere un legame con le prime.

42. Il Consiglio sottolinea, poi, che l'obiettivo di politica estera delle presenti cause implica un ampio potere discrezionale del legislatore dell'Unione e un sindacato giurisdizionale ristretto.

43. Richiamando il paragrafo 40 delle conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa Tay Za/Consiglio [10], ove l'avvocato generale distingueva tre cerchie di persone destinatarie delle misure restrittive, ossia, in primo luogo, i dirigenti; in secondo luogo, le persone associate a tali dirigenti, e segnatamente le persone che traggono profitto dalle politiche economiche, nonché, in terzo luogo, i familiari delle persone che beneficiano delle politiche economiche, il Consiglio indica che il sig. Anbouba fa parte della seconda cerchia di persone interessate.

44. Esso ricorda che il sig. Anbouba è un uomo d'affari importante, il quale fa parte della classe economica dirigente in Siria, che è uno dei pilastri del regime al potere, che è azionista della Cham Holding, una società che è parimenti oggetto di misure restrittive, che è un parente di Rami Makhlouf, egli stesso vicino al regime, e che entrambi siedono nel consiglio di amministrazione della Cham Holding, che si trova sotto il controllo di quest'ultimo.

45. Il Consiglio sottolinea l'importanza delle cerchie familiari nella gestione del potere, sia politico che economico, in Siria, e ciò da decenni. Lo studio della vita politica in Siria e dell'esercizio del potere da parte del clan Assad [11] mostrerebbe la spartizione avvenuta storicamente fra queste grandi famiglie, fra cui le famiglie Anbouba e Makhlouf, imparentate fra loro, sia delle cariche pubbliche (l'esercito per il clan Assad) sia delle posizioni chiave al servizio di un'economia da molto tempo centralizzata. Alla morte di Hafez Al-Assad e a seguito dell'ondata di liberalizzazione economica parzialmente avviata, tali famiglie associate al regime, oltre ad esercitare un controllo sul settore pubblico economico, sarebbero pervenute a dominare il del tutto nuovo settore privato.

46. Il Consiglio fa valere che, nell'ambito di una decisione adottata sul fondamento dell'articolo 29 TUE, in conformità con il diritto internazionale, l'Unione può fissare presunzioni sulle quali fondare misure restrittive nei confronti di una categoria di persone ed entità. Esso sottolinea di essersi basato sul fatto che il sig. Anbouba fa parte di un gruppo ristretto composto dai più importanti dirigenti d'impresa in Siria, nonché sul fatto le sue imprese sono prosperate sotto tale regime, circostanza constatata dal Tribunale al punto 46 della sentenza T-563/11 e al punto 64 della sentenza T-592/11. Questi due elementi metterebbero il sig. Anbouba in una posizione qualificata rispetto ad altre persone.

47. Per confutare la presunzione, il sig. Anbouba dovrebbe dimostrare non tanto di fare opposizione al regime, bensì di non essere in una posizione qualificata rispetto ad altre persone, prova che egli non ha fornito.

48. Per quanto riguarda la proporzionalità della presunzione, il Consiglio richiama il punto 50 della sentenza T-592/11.

49. Nelle sue memorie di intervento, la Commissione esamina l'articolo 4 della decisione 2011/522 che, a suo avviso, distingue quattro categorie di persone ed entità che possono costituire l'oggetto di misure restrittive, ossia quelle responsabili della repressione violenta, quelle che beneficiano delle politiche del regime, quelle che sostengono il regime e quelle associate alle persone e alle entità precedenti. Essa richiama, inoltre, le funzioni del sig. Anbouba (dirigente di varie società, operante in più settori, membro del consiglio di amministrazione della Cham Holding, copresieduta da Rami Makhlouf, cugino del presidente Bashar Al-Assad, segretario generale della camera di commercio e industria della citta di Homs). La Commissione fa valere che il principio fondato sull'esperienza fa riferimento non a tutti gli imprenditori siriani, bensì ai «principali uomini d'affari in Siria, operanti in numerosi settori».

10 — C-376/10 P, EU:C:2011:786.

11 — Il Consiglio richiama, a titolo di esempio, l'opera di Haddad, B., *Business Networks in Syria – The political economy of authoritarian resilience*, Stanford University Press, 2012.

50. La Commissione rammenta che una presunzione è un «istituto giuridico consistente nel dedurre un fatto incerto da un fatto certo. Si ricorre a tale istituto quando la natura del fatto incerto lo rende estremamente difficile da dimostrare, ed esso risulta da un fatto più agevole da dimostrare» [12]. Il suo impiego è ammesso dalla Corte, e la Commissione cita, a tal riguardo, la sentenza Aalborg Portland e a./Commissione [13], nella quale la Corte ha dichiarato, al punto 79, che, «[a]nche se (…) l'onere legale della prova grava tanto sulla Commissione quanto sull'impresa o sull'associazione interessata, gli elementi di fatto che una parte fa valere possono essere tali da obbligare l'altra parte a fornire una spiegazione o una giustificazione, in mancanza della quale è lecito ritenere che l'onere della prova sia stato soddisfatto».

51. Secondo la Commissione, la presunzione è paragonabile ad un insieme di indizi, non sufficientemente confutati dalla parte avversa. La Corte europea dei diritti dell'uomo afferma peraltro regolarmente che la prova «oltre ogni ragionevole dubbio» può «derivare dalla concorrenza di indizi sufficientemente forti, chiari e concordanti o di presunzioni non confutate» [14], mettendo pertanto sullo stesso piano l'insieme di indizi e le presunzioni non confutate.

52. Le presunzioni sarebbero accettate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in materia penale. Secondo tale Corte, l'articolo 6, paragrafo 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali impone agli Stati di circoscriverle entro limiti ragionevoli, che tengano conto dell'importanza degli interessi in gioco e che rispettino i diritti della difesa [15]. Esse sono parimenti ammesse nell'ambito penale dalla Corte [16]. A fortiori, una presunzione dovrebbe essere ammessa in un settore come quello di cui al caso di specie, ove siamo in presenza di una misura di politica estera e di sicurezza, soggetta inoltre ad un sindacato che deve necessariamente essere ristretto.

53. Secondo la Commissione, una decisione può poggiare su elementi di informazione, come relazioni pubbliche, articoli di stampa o rapporti dei servizi informativi, e non su elementi di prova, in particolare quando non si dispone di poteri di indagine in Stati terzi. Essa sottolinea che l'adeguatezza dell'applicazione di una presunzione è una questione di fatto, e che il suo controllo nell'ambito di un'impugnazione riveste piuttosto carattere di eccezione.

54. Per quanto riguarda l'asserita assenza di base giuridica della presunzione, la Commissione fa valere, in primo luogo, che, anche qualora la seconda frase del punto 32 della sentenza T-563/11 e del punto 42 della sentenza T-592/11 fosse un'interpretazione, da parte del Tribunale, della decisione 2011/522, come sostenuto dal sig. Anbouba, non è chiaro in che modo una siffatta interpretazione non sia corretta. In secondo luogo, essa fa valere che è errato in diritto affermare che una presunzione debba essere prevista da una legge. Infatti, le presunzioni «di fatto» discendono da principi consolidati di valutazione della prova, e sono accettati sia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sia dalla Corte. Infine, la sentenza Tay Za/Consiglio (EU:C:2012:138) verteva su una presunzione completamente diversa, relativa ai familiari di un uomo d'affari, e l'osservazione della Corte contenuta al punto 69 di tale sentenza lascia intendere che essa avrebbe potuto mostrarsi aperta a prendere in considerazione la ricevibilità di una siffatta presunzione se quest'ultima fosse stata prevista almeno nella posizione comune o nel regolamento in questione, cosa che non era avvenuta. La Commissione conclude che il fatto che una presunzione non sia esplicitamente prevista dalla normativa pertinente è irrilevante, poiché le presunzioni di fatto non sono, per definizione, previste da una legge, dal momento che agiscono a livello cognitivo, e non normativo.

12 — Essa si riferisce alla definizione di Cabrillac, R., *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 2ª ed., Litec, Parigi, 2004, pag. 301.

13 — C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, EU:C:2004:6.

14 — La Commissione cita, segnatamente, la sentenza Öcalan c. Turchia [GC], n. 46221/99, § 180, CEDH 2005-IV.

15 — Sentenza Salabiaku c. Francia, cit. supra, § 28.

16 — Sentenza Spector Photo Group e Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, punti 43 e 44).

55. Per quanto attiene al carattere asseritamente sproporzionato della presunzione, la Commissione contesta l'argomento del sig. Anbouba, concernente le presunzioni in materia di diritto della concorrenza. Essa fa valere che provare qualcosa consiste sempre nell'agire sulla base di massime di esperienza. Inoltre, l'argomento del sig. Anbouba non tiene conto del fatto che né il Consiglio né il Tribunale hanno fatto valere una presunzione «generale» applicabile a tutti i regimi. Il Tribunale si fonda sulle circostanze proprie del regime siriano, le quali non sono oggetto di contestazione nell'ambito delle impugnazioni. La Commissione sottolinea, inoltre, che, diversamente che nel diritto della concorrenza, il Consiglio non dispone di un potere di indagine nel territorio siriano, e deve pertanto basarsi su indizi, il che giustifica una maggiore accettazione delle presunzioni in un settore che non è penale. Infine, la Commissione rileva che il Tribunale ha tenuto conto degli interessi in gioco (punto 40 della sentenza T-563/11 e punto 50 della sentenza T-592/11), in conformità della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

56. Per quanto attiene all'asserito carattere assoluto della presunzione, la Commissione ritiene che il sig. Anbouba snaturi le sentenze impugnate. Infatti, il Tribunale esige non già che egli abbia dimostrato di essere un oppositore del regime, bensì che egli non sostenga il regime o non ne benefici. Essa rileva che le impugnazioni non rimettono in discussione le valutazioni effettuate ai punti da 66 a 76 della sentenza T-592/11. Il fatto che una siffatta prova possa essere difficile da fornire in relazione ad un uomo d'affari operante in più settori può anche avvalorare il carattere adeguato di una presunzione (la presunzione presuppone una massima fondata sull'esperienza che conosce poche o pochissime eccezioni), e non il contrario.

57. In risposta alle memorie di intervento della Commissione, il sig. Anbouba rileva che la Commissione distingue quattro categorie di persone/entità che possono costituire l'oggetto di misure restrittive, mentre l'avvocato generale Mengozzi ne distingueva unicamente tre, nelle sue conclusioni nella causa Tay Za/Consiglio (EU:C:2011:786). Egli fa valere che incombe alla Corte verificare se la presunzione sia munita di fondamento normativo, dal momento che il principio fondato sull'esperienza è stato dimostrato sulla base di elementi asseritamente notori, ma non dimostrati. Il sig. Anbouba contesta, segnatamente, le conclusioni tratte dal Consiglio e dalla Commissione dagli elementi che lo riguardano:

— non è dimostrato che egli era in grado di influire sui comportamenti contestati alla Cham Holding e non si è tenuto conto delle sue dimissioni da tale società nell'aprile 2011, sebbene l'inserimento di una persona fisica, a causa dei suoi legami con una persona o un'entità inserita essa stessa nell'elenco, non possa fondarsi su presunzioni non suffragate dal comportamento dell'interessato [17];

— quanto alla sua qualità di segretario generale della camera di commercio e industria della città di Homs (fra il 2005 e il 2008), il sig. Anbouba fa valere che funzioni anteriori non possono giustificare un inserimento in un elenco [18]. Il sig. Anbouba precisa, inoltre, di essere stato eletto a tale carica con una campagna contro un altro candidato vicino al regime;

— per quanto riguarda la diversificazione dei suoi investimenti in vari settori economici non collegati fra loro, il sig. Anbouba fa valere che ciò non costituisce di per sé una prova di un sostegno al regime, e

— quanto ai legami con la famiglia del presidente siriano, il sig. Anbouba fa valere che la Commissione si riferisce probabilmente all'opera citata dal Consiglio, la quale allude ad alcune grandi famiglie associate al clan Assad; egli rileva che tale opera è stata citata solo nel corso del procedimento di impugnazione, e di non avere potuto fare valere i suoi diritti della difesa a tal riguardo; egli osserva, in ogni caso, di non venire menzionato in detta opera.

17 — V. sentenza Sedghi e Azizi/Consiglio (T-66/12, EU:T:2014:347, punto 69).

18 — V. sentenza Alchaar/Consiglio (T-203/12, EU:T:2014:602, punto 155).

58. Il Consiglio non ha depositato osservazioni in relazione alle memorie di intervento presentate dalla Commissione.

B – *Sul secondo motivo*

59. Il sig. Anbouba fa valere che, in assenza di presunzione, spettava al Consiglio fornire gli elementi di prova che fondano la sua decisione di inserirlo nell'elenco delle persone interessate dalle misure restrittive in Siria. Dispensando il Consiglio dal comunicare taluni elementi di prova o i motivi che giustificavano la non divulgazione di detti elementi e consentendogli di fondare la propria decisione sulla sola base di una presunzione alla quale esso non poteva tuttavia regolarmente ricorrere, il Tribunale si è astenuto dal sanzionare una violazione manifesta del principio del contraddittorio e dei suoi diritti della difesa.

60. Fondandosi sulla sentenza Commissione e a./Kadi [19], il sig. Anbouba ritiene che, se il Consiglio aveva la possibilità di non comunicargli gli elementi probatori in suo possesso per considerazioni imperative riguardanti la sicurezza o la conduzione delle relazioni internazionali, esso fosse per contro tenuto, da un lato, a comunicarli al Tribunale affinché quest'ultimo potesse valutarli e, dall'altro, a giustificare l'esistenza di ragioni che ostavano alla comunicazione al sig. Anbouba di tali elementi.

61. Il Consiglio non prende posizione su questo secondo motivo.

62. La Commissione fa valere che la presunzione sposta l'oggetto della prova. I fatti noti erano la situazione personale del sig. Anbouba e le caratteristiche del regime siriano. Poiché tali fatti non erano contestati, non era necessario comunicare al Tribunale elementi probatori supplementari.

63. Essa rileva che la sentenza Commissione e a./Kadi (EU:C:2013:518), invocata dal sig. Anbouba, non è pertinente. Infatti, la causa sfociata in tale sentenza è relativa al terrorismo, ove i requisiti probatori sono diversi. In tale causa, la persona interessata dalla misura restrittiva negava tutti i fatti, e la Commissione non si fondava su elementi di informazione o su presunzioni la cui base di fatto fosse di pubblico dominio o fosse accettata da tale persona. Al contrario, la sentenza Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft [20] illustrerebbe la situazione in cui gli elementi che comprovano l'effettività delle motivazioni addotte contro la persona giuridica di cui trattasi non erano contestati e risultavano da documenti pubblici. In tali condizioni, come statuito dalla Corte, il Consiglio non era dunque tenuto a dimostrare l'attività della Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (in prosieguo: la «Kala Naft») tramite altri elementi [21].

VII – **Valutazione**

64. Benché presentati separatamente dal sig. Anbouba, i due motivi dedotti da quest'ultimo in ciascuna delle due impugnazioni sono, a mio avviso, strettamente connessi.

65. Infatti, con il primo motivo, il sig. Anbouba fa valere che la sua mera qualità di importante uomo d'affari in Siria non consentiva al Consiglio di applicare al medesimo una presunzione di sostegno al regime di Bashar Al-Assad. Egli ritiene, ed è questo l'oggetto del secondo motivo, che il Consiglio, per dimostrare che egli sostiene il regime siriano, avrebbe dovuto fornire prove supplementari per suffragare il suo inserimento nell'elenco delle persone oggetto delle misure restrittive.

19 — C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518.

20 — C-348/12 P, EU:C:2013:776.

21 — Punti 89 e 105.

66. Secondo il sig. Anbouba, accontentandosi della sua qualità di importante uomo d'affari in Siria e non esigendo elementi probatori supplementari, il Consiglio avrebbe invertito l'onere della prova, facendo gravare sul medesimo l'onere di fornire la prova negativa che egli non sostiene il regime di Bashar Al-Assad.

67. Se, nell'ambito delle presenti impugnazioni, il sig. Anbouba ha affermato di non contestare, di per sé, il ricorso alla presunzione come modalità di prova, egli ha tuttavia precisato le ragioni per cui una presunzione di sostegno al regime di Bashar Al-Assad non poteva essere applicata nei suoi confronti. A suo avviso, infatti, una presunzione siffatta sarebbe priva di base giuridica, sproporzionata e inconfutabile.

68. I due motivi dedotti dal sig. Anbouba sono in definitiva intesi a rimettere in discussione il modo in cui il Tribunale ha valutato se le norme sull'onere della prova in materia di misure restrittive erano state rispettate, riconoscendo l'esistenza di una presunzione di sostegno al regime siriano a suo carico e non esigendo pertanto dal Consiglio la produzione di prove supplementari intese ad avvalorare l'esistenza di tale sostegno.

69. Alla luce dello stretto nesso intercorrente fra i due motivi dedotti dal sig. Anbouba in ciascuna delle impugnazioni, li esaminerò insieme.

70. In via preliminare, occorre delimitare esattamente la competenza della Corte nell'ambito del procedimento di impugnazione.

71. Si evince dalla giurisprudenza della Corte che l'asserita violazione delle norme applicabili in materia di prova costituisce una questione di diritto ricevibile in sede di impugnazione [22].

72. Più specificamente, la Corte ha dichiarato che «nei limiti in cui riguardino la valutazione fatta dal Tribunale dei mezzi di prova sottopostigli, le censure della ricorrente non possono essere esaminate in sede d'impugnazione. Spetta invece alla Corte verificare se, nel corso di tale valutazione, il Tribunale sia incorso in errore di diritto contravvenendo ai principi generali del diritto, quali la presunzione d'innocenza, e alle norme applicabili in materia di prova, quali quelle relative all'onere della prova» [23].

73. In tal senso, «la questione della ripartizione dell'onere della prova, benché possa incidere sull'accertamento dei fatti da parte del Tribunale, costituisce una questione di diritto» [24].

74. Alla luce di tale giurisprudenza, la Corte deve verificare, nell'ambito delle presenti impugnazioni, se il Tribunale abbia violato o meno le norme che disciplinano l'onere della prova in materia di misure restrittive.

75. Richiamerò in un primo tempo, tramite l'esame di tre sentenze, le norme elaborate dalla Corte in relazione all'onere della prova in materia di misure restrittive. In un secondo tempo, esaminerò poi se il ragionamento sviluppato dal Tribunale sia compatibile con la giurisprudenza della Corte.

22 — V., segnatamente, sentenza Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punto 44 e la giurisprudenza citata).

23 — Sentenza Hüls/Commissione (C-199/92 P, EU:C:1999:358, punto 65).

24 — Sentenza BAI e Commissione/Bayer (C-2/01 P e C-3/01 P, EU:C:2004:2, punto 61).

A – *Le norme relative all'onere della prova in materia di misure restrittive*

76. Allo stadio attuale dell'evoluzione del contenzioso in materia di misure restrittive, le indicazioni principali concernenti le norme relative all'onere della prova sono contenute nelle sentenze Tay Za/Consiglio (EU:C:2012:138), Commissione e a./Kadi (EU:C:2013:518) e Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

1. La sentenza Tay Za/Consiglio

77. La sentenza Tay Za/Consiglio (EU:C:2012:138) verte sulle misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica dell'Unione di Myanmar. Nei confronti di persone che beneficiavano delle politiche economiche del governo erano state adottate misure di congelamento dei capitali. Il nominativo del ricorrente, corredato dell'informazione «Figlio di Tay Za» ed il nominativo di suo padre, sig. Tay Za, accompagnato dal motivo secondo il quale egli era dirigente di imprese, figuravano negli elenchi delle persone i cui capitali erano stati congelati.

78. Il ricorrente contestava il fatto che la sua mera qualità di familiare di un dirigente d'imprese potesse essere ritenuta sufficiente per giustificare il suo inserimento nella lista.

79. Poiché le misure restrittive in questione erano state adottate sul fondamento degli articoli 60 CE e 301 CE, la Corte ha precisato le condizioni alle quali una persona poteva costituire l'oggetto di una misura di congelamento dei suoi capitali in forza di tali articoli.

80. A tal riguardo, la Corte ha ricordato di aver già stabilito, nella sua sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione [25], che, «considerato il tenore letterale degli articoli 60 CE e 301 CE, in particolare delle espressioni "nei confronti dei paesi terzi interessati" e "con uno o più paesi terzi" ivi contenute, tali disposizioni hanno ad oggetto l'adozione di misure nei confronti di paesi terzi, laddove quest'ultima nozione può includere i dirigenti di un tale paese e le persone ed entità collegate a tali dirigenti o da essi direttamente o indirettamente controllate» [26].

81. Di conseguenza, la Corte ha affermato, al punto 55 della sentenza Tay Za/Consiglio (EU:C:2012:138), che «non può escludersi che i dirigenti di talune imprese possano essere oggetto di misure restrittive adottate sulla base degli articoli 60 CE e 301 CE, *sempreché sia accertato il loro legame con i dirigenti della Repubblica dell'Unione di Myanmar o che le attività di dette imprese dipendono da tali dirigenti*» [27].

82. Nell'ambito della causa sfociata in tale sentenza, il figlio del dirigente d'imprese che figurava nell'elenco controverso era colpito dalla misura di congelamento dei suoi capitali per il solo fatto di appartenere alla famiglia di una persona che poteva essere considerata associata ai dirigenti della Repubblica dell'Unione di Myanmar. Infatti, il Tribunale aveva dichiarato che si poteva presumere che i familiari dei dirigenti di imprese traevano beneficio dalla funzione svolta da questi ultimi, cosicché nulla ostava alla conclusione che essi beneficiavano a loro volta delle politiche economiche del governo. Il Tribunale aveva parimenti stabilito che tale presunzione poteva essere confutata se il ricorrente fosse riuscito a dimostrare di non aver alcun legame stretto con il dirigente appartenente alla sua famiglia.

25 — C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461.

26 — Sentenza Tay Za/Consiglio (EU:C:2012:138, punto 53 e la giurisprudenza citata).

27 — Il corsivo è mio.

83. Il Tribunale ha quindi concluso che le misure restrittive, sulla base di sanzioni mirate e selettive a carico di determinate categorie di persone ritenute dal Consiglio collegate al regime di cui trattasi, tra cui i familiari dei dirigenti importanti di imprese del paese terzo interessato, rientravano nell'ambito di applicazione degli articoli 60 CE e 301 CE.

84. La Corte ha ritenuto che il Tribunale, ragionando in tal modo, fosse incorso in un errore di diritto.

85. La Corte, ammettendo di aver interpretato ampiamente, al punto 166 della sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (EU:C:2008:461), gli articoli 60 CE e 301 CE, nella misura in cui essa aveva incluso nella nozione di «paesi terzi» contenuta in tali disposizioni i dirigenti di tali paesi nonché le persone ed entità collegate a tali dirigenti o da essi direttamente o indirettamente controllate, ha tuttavia precisato che un'interpretazione siffatta era stata assoggettata a condizioni volte ad assicurare un'applicazione degli articoli 60 CE e 301 CE conforme alla finalità loro attribuita.

86. Secondo la Corte, per poter essere adottate sulla base degli articoli 60 CE e 301 CE, quali misure restrittive nei confronti di paesi terzi, le misure a carico di persone fisiche devono riguardare unicamente i dirigenti di tali paesi e le persone ad essi collegate.

87. Detto requisito garantisce, a suo avviso, l'esistenza di un legame sufficiente tra le persone interessate e il paese terzo che è l'obiettivo delle misure restrittive adottate dall'Unione, impedendo che gli articoli 60 CE e 301 CE siano interpretati in modo eccessivamente ampio e, pertanto, in senso contrario alla giurisprudenza della Corte.

88. La Corte ha dunque addebitato al Tribunale l'ampliamento della categoria delle persone fisiche che possono essere assoggettate a misure restrittive mirate, tramite la presunzione che i familiari dei dirigenti importanti di imprese beneficiano a loro volta delle politiche economiche del governo. A tal riguardo, secondo la Corte, l'applicazione di misure siffatte alle persone fisiche per il solo fatto del loro legame familiare con persone collegate ai dirigenti del paese terzo interessato ed indipendentemente dalla loro personale condotta confligge con la giurisprudenza della Corte relativa agli articoli 60 CE e 301 CE.

89. A suo avviso, infatti, non è agevole stabilire un legame, neppure indiretto, tra l'assenza di progressi verso la democratizzazione e la persistenza delle violazioni dei diritti umani in Myanmar/Birmania, e la condotta dei familiari dei dirigenti di imprese. Inoltre, la Corte ha inteso limitare le categorie di persone fisiche che possono essere colpite da misure restrittive mirate a quelle aventi un collegamento con il paese terzo in questione che emerge con ogni evidenza, vale a dire ai dirigenti dei paesi terzi e agli individui che sono collegati a tali dirigenti.

90. La Corte ha aggiunto che il criterio adottato dal Tribunale per includere i familiari dei dirigenti di imprese si fondava su una presunzione che non trovava riscontro né nel regolamento (CE) n. 194/2008 [28] né nelle posizioni comuni 2006/318/PESC [29] e 2007/750/PESC [30], alle quali quest'ultimo rinvia, e che non rispondeva alla finalità di tale normativa.

28 — Regolamento del Consiglio, del 25 febbraio 2008, che proroga e intensifica le misure restrittive nei confronti della Birmania/Myanmar e abroga il regolamento (CE) n. 817/2006 (GU L 66, pag. 1).

29 — Posizione comune del Consiglio, del 27 aprile 2006, che proroga le misure restrittive nei confronti della Birmania/Myanmar (GU L 116, pag. 77).

30 — Posizione comune del Consiglio, del 19 novembre 2007, che modifica la posizione comune 2006/318 (GU L 308, pag. 1).

91. La Corte ne ha desunto che «una misura di congelamento dei capitali e delle risorse economiche appartenenti al ricorrente poteva essere adottata, nell'ambito di un regolamento diretto a sanzionare un paese terzo sulla base degli articoli 60 CE e 301 CE, *unicamente in presenza di elementi precisi e concreti idonei a dimostrare che tale ricorrente beneficia delle politiche economiche dei dirigenti della Repubblica dell'Unione di Myanmar*» [31].

92. Il ragionamento della Corte nella sentenza Tay Za/Consiglio (EU:C:2012:138), è articolato sulle basi giuridiche all'epoca in vigore, ossia gli articoli 60 CE e 301 CE. Tuttavia, le considerazioni principali svolte in tale sentenza mi sembrano sempre pertinenti.

93. Infatti, la questione relativa alla portata dell'ambito di applicazione ratione personae delle misure adottate nei confronti di uno Stato terzo che vengono prese sul fondamento degli articoli 60 CE e 301 CE si è effettivamente attenuata da quando l'articolo 215, paragrafo 2, TFUE consente l'adozione di misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali. Tuttavia, l'interesse dei ragionamenti contenuti in detta sentenza, in particolare in relazione alla necessità, per il Consiglio, di dimostrare l'esistenza di un legame sufficiente fra la persona iscritta e il regime dello Stato terzo di cui trattasi, non è completamente venuto meno, dal momento che il contenuto dell'articolo 301 CE si ritrova, in sostanza, all'articolo 215, paragrafo 1, TFUE.

94. Orbene, nulla esclude, a mio avviso, che quest'ultima disposizione possa servire, come avveniva in precedenza nel caso degli articoli 60 CE e 301 CE, da base giuridica per l'adozione di misure nei confronti dei dirigenti degli Stati terzi, nonché delle persone ad essi collegate. L'articolo 215, paragrafo 2, TFUE avrebbe allora ad oggetto le persone che non potrebbero essere considerate associate ad uno Stato terzo, il che, peraltro, è coerente con il testo di tale disposizione, il quale riguarda le persone fisiche e giuridiche, nonché i gruppi e le entità «non statali».

95. Nella specie, i regolamenti di cui alle cause in oggetto sono stati adottati sul fondamento dell'articolo 215 TFUE, senza che venga precisato se le misure di congelamento dei capitali adottate nei confronti delle persone considerate associate al regime siriano siano state prese sul fondamento del paragrafo 1 o del paragrafo 2 di tale articolo.

96. In ogni caso, l'importante è ricordare che gli apporti essenziali della sentenza Tay Za/Consiglio (EU:C:2012:138) perdurano, anche dopo che sono state istituite nuove basi giuridiche, nell'articolo 215, paragrafi 1 e 2, TFUE.

97. In tal senso, tale sentenza dimostra il fatto che «la difficoltà principale che si pone in materia di misure restrittive individuali aventi come obiettivo formale uno Stato risiede nella definizione del criterio di collegamento dell'obiettivo reale individuale all'obiettivo formale statale» [32].

98. A tal riguardo, il contributo essenziale di detta sentenza consiste nel fatto che, poiché il criterio di inserimento figurante nelle norme generali relative alle misure restrittive di cui trattasi poggia sul legame che unisce una categoria di persone al regime dello Stato terzo interessato, come il fatto di trarre vantaggio dalle politiche economiche di tale regime, il Consiglio è tenuto, quando applica tale criterio di inserimento nell'elenco, a dimostrare l'esistenza di un legame sufficiente fra la persona che ha scelto di indicare e detto regime. È infatti a tale condizione che l'inserimento di una persona nell'elenco del congelamento dei capitali potrà essere considerato idoneo a realizzare l'obiettivo politico perseguito dal Consiglio.

31 — Il corsivo è mio.

32 — V. Beaucillon, C., op. cit., pag. 131.

99. In particolare, se la Corte ha ammesso che i dirigenti di talune imprese possano essere oggetto di misure restrittive, ciò deve avvenire a condizione che sia accertato il loro legame con i dirigenti dello Stato terzo di cui trattasi o che le attività di dette imprese dipendono da tali dirigenti [33].

100. La Corte non si accontenta dunque di un'affermazione non suffragata da elementi di informazione e di prova. In assenza di elementi precisi e concreti che consentano di dimostrare che una persona trae vantaggio dalle politiche economiche dei dirigenti di uno Stato terzo, il legame sufficiente con il regime non esiste e l'inserimento nell'elenco deve pertanto essere annullato [34].

101. Come avrò occasione di spiegare in dettaglio in seguito, è evidente che, nell'ambito delle presenti impugnazioni, il legame fra il sig. Anbouba e il regime siriano è significativamente più stretto, e non si presta pertanto alle stesse censure che la Corte aveva rilevato nella sentenza Tay Za/Consiglio (EU:C:2012:138). Contrariamente alla situazione che ricorreva nella causa sfociata in tale sentenza, il Consiglio ha dimostrato che il sig. Anbouba rientrava nell'ambito di applicazione del criterio di iscrizione, vale a dire che egli apparteneva, in quanto importante uomo d'affari in Siria, alla categoria di persone che traggono profitto dalle politiche condotte dal regime siriano o sostengono quest'ultimo [35].

2. La sentenza Commissione e a./Kadi

102. La sentenza Commissione e a./Kadi (EU:C:2013:518) concerne le misure restrittive adottate nei confronti di persone ed entità associate ad Osama bin Laden, alla rete Al-Qaida e ai Talebani.

103. Secondo la giurisprudenza derivante da tale sentenza, l'effettività del controllo giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea postula, segnatamente, che «nello svolgere il controllo della legittimità dei motivi su cui si basa la decisione di inserire o mantenere il nominativo di una determinata persona [negli elenchi di persone interessate da sanzioni], il giudice dell'Unione si assicuri che tale decisione (…) si fondi su una *base di fatto sufficientemente solida* (...). Ciò comporta una verifica dei fatti addotti nell'esposizione dei motivi sottesa a tale decisione (…), cosicché il controllo giurisdizionale non si limiti alla valutazione dell'astratta verosimiglianza dei motivi dedotti, ma consista invece nell'accertare se *questi motivi*, o per lo meno uno di essi considerato di per sé sufficiente a suffragare la medesima decisione, *siano fondati*» [36].

104. In caso di contestazione, è all'autorità competente dell'Unione che incombe il compito di dimostrare la fondatezza dei motivi posti a carico della persona interessata, e non già a quest'ultima di produrre la prova negativa dell'infondatezza di tali motivi. Occorre che le informazioni o gli elementi prodotti suffraghino i motivi posti a carico della persona interessata. Qualora detti elementi non consentano di accertare la fondatezza di un motivo, il giudice dell'Unione espunge tale motivo da quelli posti a fondamento della decisione di iscrizione o di mantenimento dell'iscrizione in oggetto [37].

33 — Sentenza Tay Za/Consiglio (EU:C:2012:138, punto 55).

34 — V. Simon, D., «Mesures restrictives (Myanmar)», *Revue Europe*, maggio 2012, n. 5, comm. 174, che rileva che «la solution de la Cour [...] a [...] pour effet de limiter la catégorie des personnes susceptibles d'être visées en imposant une certaine intensité du lien» [la soluzione della Corte (…) ha (…) come effetto la limitazione della categoria delle persone che possono essere destinatarie, imponendo una certa intensità del legame].

35 — Al paragrafo 39 delle sue conclusioni nella causa Tay Za/Consiglio (EU:C:2011:786), l'avvocato generale Mengozzi ha descritto nei seguenti termini il legame che unisce il padre del ricorrente, che era un dirigente d'impresa, e il regime dello Stato terzo in questione:
«Nella fattispecie, risulta già, secondo una valutazione del Consiglio che non occorre rimettere in questione, la circostanza che il padre del ricorrente è associato al regime birmano, pur non appartenendo, per ciò stesso, al governo medesimo. La sua individuazione come "persona associata" al regime birmano deriva dai benefici concreti tratti dalle politiche economiche birmane dalle due imprese da egli amministrate, ed è in tal senso che il legame che lo riconduce a detto regime appare sufficiente. Ciò posto, sempre per quanto riguarda il padre del ricorrente, tale legame, benché sufficiente, è anzitutto indiretto, giacché egli è descritto come il beneficiario passivo di politiche economiche delle quali non è il decisore».

36 — Punto 119. Il corsivo è mio.

37 — Punti da 121 a 123.

105. In tal senso, «il rispetto [dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva] implica (…) che, in caso di contestazione in giudizio, il giudice dell'Unione verifichi, in particolare, il carattere sufficientemente preciso e concreto dei motivi addotti [a sostegno della decisione di iscrizione o di mantenimento dell'iscrizione] nonché, all'occorrenza, il fatto che, alla luce degli elementi che gli sono stati comunicati, i *fatti concreti* corrispondenti al motivo di cui trattasi *risultino dimostrati*» [38].

106. Rapportata alla situazione degli uomini d'affari importanti in un regime autoritario, un siffatto requisito si ricollega, a mio avviso, a quello formulato dalla Corte al punto 55 della sentenza Tay Za/Consiglio (EU:C:2012:138), ossia che «non può escludersi che i dirigenti di talune imprese possano essere oggetto di misure restrittive (...), *sempreché sia accertato* il loro legame con i dirigenti [del paese terzo di cui trattasi] o che le attività di dette imprese dipendono da tali dirigenti» [39].

107. A tal riguardo, per essere considerata sufficiente, la dimostrazione di un legame fra la persona iscritta e il regime dello Stato terzo di cui trattasi deve poggiare su una base di fatto sufficientemente solida.

108. Come si vedrà in seguito, la base di fatto è composta al contempo, nell'ambito delle cause sfociate nelle presenti impugnazioni, da fatti notori e da fatti non contestati, cosicché l'esistenza di un legame sufficiente fra il sig. Anbouba e il regime siriano poteva essere ritenuta accertata.

3. La sentenza Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft

109. Occorre menzionare la sentenza Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776), in quanto essa applica, in materia di misure restrittive aventi ad oggetto uno Stato terzo, talune considerazioni svolte nella sentenza Commissione e a./Kadi (EU:C:2013:518), la quale riguardava una misura antiterrorismo.

110. L'altro interesse significativo che tale sentenza riveste consiste nel fatto che essa non si limita ad attestare la natura preventiva delle misure restrittive, senza trarne conseguenze, bensì tiene pienamente conto di tale natura in sede di esame della fondatezza della misura di congelamento dei capitali contestata.

111. La natura preventiva e non repressiva delle misure restrittive influisce certamente sulla natura, la modalità e l'intensità della prova che può essere chiesta al Consiglio.

112. La causa verteva sull'inserimento della Kala Naft nell'elenco delle persone e delle entità i cui capitali vengono congelati in quanto esse danno il loro sostegno alle attività nucleari della Repubblica islamica dell'Iran sensibili in termini di proliferazione o allo sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari. La Kala Naft è una società iraniana detenuta dalla National Iranian Oil Company (in prosieguo: la «NIOC») e che intende agire come centrale d'acquisto per il settore del petrolio, del gas e petrolchimico del gruppo della NIOC.

113. Nelle conclusioni presentate in relazione a tale causa, ho posto l'accento sulla natura preventiva delle misure restrittive nei confronti della Repubblica islamica dell'Iran e sulle conseguenze che occorreva trarne in termini di prova. Per quanto concerne la valutazione della fondatezza della motivazione, ho fatto valere che, qualora, in base al complesso degli elementi risultanti dagli atti e dal

38 — Punto 136. Il corsivo è mio.

39 — Il corsivo è mio.

relativo contesto, il giudice dell'Unione possa rilevare che il rischio rappresentato da una persona o entità riguardo alla lotta contro la proliferazione nucleare sia sufficientemente dimostrato, è lecito ritenere che detta persona o entità fornisca sostegno alla proliferazione nucleare e debba, quindi, essere oggetto di una misura di congelamento dei capitali.

114. Mi sembra che la sentenza della Corte segua tale approccio.

115. Nella sua sentenza, la Corte ha anzitutto esaminato le modalità con cui il Tribunale aveva individuato e interpretato le regole generali contenute nella normativa applicabile, per poi esaminare, più in particolare, il modo in cui esso aveva verificato la motivazione e la fondatezza degli atti controversi.

116. Per quanto riguarda le regole generali, la Corte ha preso le mosse dalla seguente duplice constatazione. Da un lato, tali regole generali fissavano un legame fra l'acquisto di beni e tecnologie vietati, nella specie, l'acquisto di attrezzature o tecnologie chiave destinate ai settori essenziali dell'industria del petrolio e del gas naturale in Iran, e la proliferazione nucleare [40].

117. Dall'altro, le regole generali prendevano in considerazione, come criterio di inserimento, la partecipazione, l'associazione diretta o il sostegno delle attività nucleari dell'Iran che costituiscano un rischio di proliferazione. A tal riguardo, la Corte ha statuito che «la nozione di "sostegno" implica un grado di collegamento alle attività nucleari dell'Iran minore rispetto alle nozioni di "partecipazione" e di "associazione diretta", e che essa può ricomprendere l'acquisto o la commercializzazione di beni e di tecnologie connessi all'industria del gas e del petrolio» [41]. Al fine di avvalorare tale interpretazione, la Corte ha preso in considerazione vari atti che menzionano i proventi del settore energetico e i rischi connessi ai materiali destinati all'industria del petrolio e del gas. Tali elementi hanno consentito alla Corte di constatare che «gli atti controversi riguardano l'industria petrolifera, petrolchimica e del gas iraniana in considerazione del rischio che tale industria presentava per la proliferazione nucleare, tenuto conto tanto dei ricavi che essa genera [quanto] dell'utilizzazione di materiali e materie analoghi a quelli utilizzati in talune attività sensibili del ciclo del combustibile nucleare» [42].

118. La Corte ne ha desunto che il Tribunale era incorso in un errore di diritto laddove aveva statuito che «l'adozione di misure restrittive nei confronti di un'entità presuppone che quest'ultima abbia precedentemente adottato un comportamento effettivamente reprensibile, non essendo sufficiente il mero rischio che l'entità interessata adotti un siffatto comportamento in futuro» [43]. «Infatti, le varie disposizioni degli atti controversi che prevedono il congelamento dei fondi sono redatte in termini generali ("partecipanti, direttamente associati o fonte di sostegno […]"), senza far riferimento a comportamenti precedenti la decisione di congelamento dei fondi» [44]. Ne consegue, secondo la Corte, che «anche laddove esse riguardino un'entità determinata, il riferimento ad una finalità generale quale risultante dallo statuto dell'entità medesima può essere sufficiente per giustificare l'adozione di misure restrittive» [45].

119. È alla luce delle regole generali che definiscono il criterio di inserimento nell'elenco che la Corte ha poi ritenuto che la prima motivazione dell'inserimento, secondo la quale la Kala Naft commercializza attrezzature per i settori del petrolio e del gas idonee ad essere utilizzate ai fini del programma nucleare iraniano, fosse sufficientemente precisa e concreta da consentire alla Kala Naft di verificare la fondatezza degli atti controversi, di difendersi dinanzi al Tribunale e a quest'ultimo di esercitare il proprio sindacato. Per quanto attiene alla fondatezza del provvedimento e, più in

40 — Punti 76 e 77.
41 — Punto 80.
42 — Punto 112.
43 — Punto 84.
44 — Punto 85.
45 — Idem.

particolare, all'effettività dei fatti indicati nell'ambito della prima motivazione, la Corte ha stabilito, sempre alla luce delle regole generali che definiscono il criterio di iscrizione, che «il Consiglio poteva legittimamente ritenere che nei confronti della Kala Naft potessero essere adottate misure, considerato che essa commercializzava attrezzature per i settori petroliferi e del gas idonee ad essere utilizzate per il programma nucleare iraniano» [46].

120. A tal riguardo, la Corte ha preso in considerazione la base di fatto seguente, ossia che la Kala Naft è la centrale di acquisti del gruppo della compagnia petrolifera nazionale iraniana, la NIOC. Essa ha rilevato che ciò si leggeva nello statuto di tale società e non era da essa contestato. La Kala Naft stessa sosteneva che dai propri metodi di lavoro emergeva chiaramente la sua natura di industria esclusivamente petrolifera, petrolchimica e del gas naturale [47]. Inoltre, la Kala Naft affermava essa stessa di partecipare, abitualmente, all'acquisizione di saracinesche in lega per la NIOC o per le sue controllate [48].

121. Alla luce di tali elementi, la Corte ha constatato che i fatti indicati nella prima motivazione risultavano sufficientemente comprovati sotto il profilo giuridico e che la prima motivazione giustificava di per sé gli inserimenti negli elenchi degli atti controversi.

122. Al punto 105 della sua sentenza, la Corte ha parimenti dichiarato, per quanto attiene agli elementi a comprova dell'effettività delle motivazioni addotte contro la Kala Naft, che la funzione di centrale di acquisto del gruppo della NIOC, che detta società esercita, risulta tanto dal suo statuto quanto dal materiale illustrativo che essa pubblica. Il Consiglio non era quindi tenuto a fornire la prova dell'attività della Kala Naft tramite altri elementi.

123. Tale sentenza è importante, in quanto essa dimostra che il requisito evidenziato dalla Corte nella sentenza Commissione e a./Kadi (EU:C:2013:518) in termini di grado di prova non comporta sistematicamente l'annullamento delle misure di congelamento dei capitali. Infatti, la nozione di «base di fatto sufficientemente solida» è abbastanza ampia e malleabile da consentire ai giudici dell'Unione di adeguare il tipo e il grado di prova richiesto in funzione del contesto in cui si inseriscono tali misure.

124. Inoltre, il modo in cui la Corte ha strutturato il proprio ragionamento deve essere approvato, nella misura in cui essa ha anzitutto proceduto ad un'analisi precisa della portata del criterio di inserimento figurante nelle regole generali relative alle misure restrittive in questione, per poi trarne le conseguenze nell'ambito dell'esame della fondatezza della misura individuale concernente la Kala Naft. Come dimostra tale causa, l'esame della fondatezza di una misura restrittiva è infatti strettamente legato al modo in cui è concepito il criterio di iscrizione che figura nelle regole generali.

125. A tal riguardo, si deve osservare che la Corte ha posto l'accento sul fatto che il Consiglio beneficia di un ampio potere discrezionale in sede di determinazione del criterio di inserimento figurante nelle regole generali. Essa ha precisato, infatti, al punto 120 della sua sentenza Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776), laddove la ricorrente contestava la proporzionalità delle regole generali sulla base delle quali era stato deciso il suo inserimento negli elenchi, che «si deve rammentare che, per quanto attiene al controllo giurisdizionale del rispetto del principio di proporzionalità, la Corte ha già avuto modo di affermare che al legislatore dell'Unione deve essere riconosciuto *un ampio potere discrezionale* nei settori che implicano, da parte del medesimo, *scelte di natura politica*, economica e sociale, in cui deve effettuare valutazioni complesse. Di conseguenza, solo la manifesta inidoneità di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento» [49].

46 — Punto 88.

47 — Punto 89.

48 — Punto 90.

49 — Il corsivo è mio.

126. Più concretamente, tale sentenza costituisce un esempio del fatto che elementi fattuali oggettivi e noti relativi all'attività di un'impresa, associati all'esistenza di fatti non contestati, possono essere sufficienti a ritenere che il Consiglio abbia soddisfatto l'onere della prova ad esso incombente.

4. Sintesi dei requisiti relativi all'onere della prova in materia di misure restrittive

127. Per quanto attiene alle misure intese a fare pressione su uno Stato terzo, i criteri di inserimento nella lista sono fondati, in genere, sul legame di associazione fra talune categorie di persone e tale Stato. A tal riguardo, i dirigenti di determinate imprese possono essere oggetto di misure restrittive a condizione che sia accertato il loro legame con i dirigenti di detto Stato o che le attività di dette imprese dipendono da tali dirigenti.

128. La dimostrazione di un tale legame di associazione deve poggiare su una base di fatto sufficientemente solida. In altre parole, i motivi alla base dell'inserimento di una persona in un elenco di congelamento dei capitali devono essere sufficientemente fondati.

129. Poiché una misura restrittiva viene adottata in applicazione di un criterio di inserimento fondato sul legame fra una categoria di persone e il regime dello Stato terzo di cui trattasi, come il beneficio tratto dalle politiche condotte da tale regime o il sostegno fornito a quest'ultimo, tale misura può essere adottata unicamente sulla base di elementi precisi e concreti idonei a dimostrare che la persona interessata beneficia delle politiche economiche dei dirigenti di detto Stato terzo o sostiene questi ultimi.

130. Siffatti elementi precisi e concreti possono consistere in fatti notori e/o non contestati. Elementi relativi ad un'attività economica esercitata da una persona o ad una funzione da essa svolta possono costituire, a seconda del contesto, indizi sufficienti del fatto che l'inserimento di una persona nell'elenco è idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito dall'Unione. In tal caso, il Consiglio non è tenuto a fornire elementi probatori supplementari.

131. Occorre adesso verificare se il ragionamento seguito dal Tribunale nelle sentenze impugnate sia compatibile con le norme relative all'onere della prova, quali si evincono dalla giurisprudenza della Corte.

B – *La compatibilità del ragionamento del Tribunale con le norme relative all'onere della prova in materia di misure restrittive*

132. Al fine di respingere la censura attinente al fatto che il Consiglio avrebbe proceduto ad un'inversione dell'onere della prova, il Tribunale, nelle sentenze impugnate, ha elaborato un ragionamento fondato sulla nozione di presunzione.

133. Il ragionamento seguito dal Tribunale può essere riassunto come segue.

134. Anzitutto, il Tribunale è partito dalla constatazione, fondata sui considerando della decisione 2011/522, secondo la quale, poiché le misure restrittive adottate nella decisione 2011/273 non avevano consentito di porre fine alla repressione attuata dal regime siriano nei confronti della popolazione civile siriana, il Consiglio ha ritenuto che fosse necessario applicare dette misure ad altre persone e entità che traggono vantaggio dalle politiche del regime o che lo sostengono, in particolare alle persone e entità che finanziano il regime o gli forniscono sostegno logistico, e segnatamente l'apparato di sicurezza, o che compromettono gli sforzi volti a una transizione pacifica verso la democrazia. Esso ne ha dedotto che la decisione 2011/522 ha esteso le misure restrittive ai principali imprenditori siriani, dal momento che il Consiglio ritiene che i dirigenti delle principali imprese siriane potessero essere qualificati come persone associate al regime siriano, poiché le attività commerciali di dette imprese

non possono prosperare, a meno di non beneficiare dei favori di detto regime e di fornire loro, in cambio, un certo sostegno. Il Tribunale ha rilevato che, procedendo in tal modo, il Consiglio aveva inteso applicare una presunzione di sostegno al regime siriano nei confronti del personale dirigente delle principali imprese in Siria.

135. È dunque nella fase dell'esame del criterio di inserimento, quale definito dalla decisione 2011/522, che il Tribunale ha elaborato l'idea secondo la quale l'estensione di tale criterio sarebbe fondata su una presunzione di sostegno dei principali dirigenti d'impresa in Siria al regime siriano. Il Tribunale ha poi indicato le ragioni di fatto per le quali il Consiglio aveva applicato, in relazione al sig. Anbouba, una presunzione di sostegno a tale regime.

136. Il Tribunale ha proseguito il suo ragionamento verificando se il Consiglio poteva, senza incorrere in errori di diritto, applicare una siffatta presunzione di sostegno nei confronti del sig. Anbouba. È in tale fase che esso ha statuito che la presunzione applicata dal Consiglio nei confronti del medesimo poggiava su un fondamento normativo, era proporzionata e confutabile. Il Tribunale ne ha tratto la conclusione che il Consiglio, ritenendo che la mera qualità di uomo d'affari importante in Siria del sig. Anbouba gli consentisse di presumere che quest'ultimo forniva un sostegno economico al regime siriano, non era incorso in un errore di diritto.

137. Occorre verificare se, ragionando in tal modo, il Tribunale abbia violato o meno le norme in materia di onere della prova, quali definite dalla Corte.

138. A tal riguardo, ritengo che, anche se l'utilizzazione della nozione di presunzione, sulla quale il Tribunale ha articolato il proprio ragionamento, non si evince dalla summenzionata giurisprudenza della Corte, salvo che nella sentenza Tay Za/Consiglio (EU:C:2012:138), ove essa è stata alla fine considerata insufficiente per giustificare la misura di cui trattasi, il Tribunale ha proceduto, in sostanza, ad una valutazione corretta dell'onere della prova gravante sul Consiglio alla luce del contesto siriano e degli elementi di prova e di informazione a sua disposizione.

139. Al fine di illustrare le ragioni per cui condivido la conclusione cui il Tribunale è pervenuto, individuerò, in un primo momento, il criterio di inserimento risultante dalle regole generali relative alle misure restrittive in questione ed esaminerò poi, in un secondo tempo, il modo in cui tale criterio di iscrizione è stato applicato.

1. Il criterio generale di iscrizione

140. Al fine di controllare la legittimità delle misure individuali di inserimento negli elenchi del congelamento dei capitali, il giudice dell'Unione deve anzitutto verificare quale sia il criterio generale di inserimento stabilito dal Consiglio. Infatti, è alla luce di tale criterio che il giudice dell'Unione dovrà valutare, in ciascun caso, il carattere sufficientemente preciso e concreto delle motivazioni previste negli atti controversi, l'avvenuta dimostrazione, alla luce degli elementi che gli sono stati comunicati, dei fatti concreti corrispondenti al motivo di cui trattasi, nonché, in definitiva, la sufficienza dei fatti dedotti per giustificare la misura di inserimento nell'elenco.

141. Osservo, anzitutto, che è effettivamente a partire da un'analisi del criterio di inserimento figurante nella decisione 2011/522 che il Tribunale ha iniziato il suo esame della questione se le norme relative all'onere della prova fossero state rispettate o meno.

142. Si evince da tale esame che, nel contesto delle misure restrittive adottate per fare pressione sul regime siriano, l'inserimento di persone negli elenchi del congelamento dei capitali è stato progressivamente esteso, al fine di comprendere non solo la cerchia dei dirigenti della Repubblica araba siriana, ma anche le persone e le entità che traggono beneficio dal regime di tale Stato terzo o lo sostengono.

143. Con la decisione 2011/273, l'Unione ha inteso condannare fermamente 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. L'Unione ha dunque chiesto alle forze di sicurezza siriane di dar prova di moderazione anziché procedere a repressioni (considerando 2 di tale decisione). Il considerando 3 di detta decisione afferma che, data la gravità della situazione, occorre imporre misure restrittive nei confronti della Siria e delle persone responsabili della repressione violenta contro la popolazione civile in Siria. L'articolo 4, paragrafo 1, della decisione 2011/273 prevede dunque che siano congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti ai responsabili della repressione violenta contro la popolazione civile in Siria e alle persone fisiche o giuridiche o alle entità ad essi associate.

144. Nella sua decisione 2011/522, poi, il Consiglio ha ricordato, al considerando 2 di tale decisione, che il 18 agosto 2011 l'Unione aveva condannato con il massimo vigore la brutale campagna che Bashar Al-Assad e il suo regime hanno sferrato contro il loro stesso popolo, la quale ha causato la morte o il ferimento di numerosi cittadini siriani. L'Unione ha sottolineato più volte che occorre cessare la repressione violenta, rilasciare i manifestanti arrestati, dare libero accesso alle organizzazioni internazionali attive in campo umanitario e nei diritti umani e ai media e avviare un dialogo nazionale autentico ed inclusivo. Il Consiglio constata, in questo stesso considerando, che la dirigenza siriana è tuttavia rimasta sorda agli appelli dell'Unione e di tutta la comunità internazionale. È in tale contesto che l'Unione ha deciso, come si evince dal considerando 3 di tale decisione, di adottare misure restrittive aggiuntive nei confronti del regime siriano.

145. In tal senso, al considerando 4 della decisione 2011/522, è previsto che «[l]e 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» [50].

146. Tale volontà ha portato ad una modifica dell'articolo 4, paragrafo 1, della decisione 2011/273 che ha previsto, da allora, 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 dalle politiche del regime o lo sostengono*, nonché dalle persone e dalle entità ad esse associate, elencate nell'allegato» [51].

147. Tale estensione del criterio di inserimento ha portato al regolamento n. 878/2011, che ha modificato il regolamento n. 442/2011. L'articolo 5, paragrafo 1, di quest'ultimo, come modificato, riguarda in tal senso, oltre alla categoria delle persone responsabili della violenta repressione a danno della popolazione civile in Siria, «persone e entità *che ricevono benefici dal regime o lo sostengono*, o persone ed entità ad essi associati» [52].

148. La decisione 2011/782 ha quindi abrogato la decisione 2011/273 e ha raggruppato in uno strumento giuridico unico le misure imposte da quest'ultima e le misure supplementari. L'articolo 18, paragrafo 1, della decisione 2011/782, sulle restrizioni all'ammissione, nonché l'articolo 19, paragrafo 1, della medesima, attinente alle misure di congelamento dei capitali e delle risorse economiche, prendono in considerazione la categoria delle persone «che traggono vantaggio dal regime o lo sostengono». La decisione 2011/782 è stata attuata dal regolamento n. 36/2012, che abroga il regolamento n. 442/2011.

50 — Il corsivo è mio.

51 — V. articolo 1, punto 3, della decisione 2011/522. Il corsivo è mio.

52 — V. articolo 1, punto 3, del regolamento n. 878/2011. Il corsivo è mio.

149. Tale estensione del criterio di inserimento negli elenchi delle persone i cui capitali sono congelati è accompagnata dalla predisposizione di misure restrittive supplementari, quali il divieto di investire nel settore del petrolio greggio, il divieto di partecipare a certi progetti infrastrutturali e agli investimenti realizzati in tali progetti, o, ancora, il divieto di consegnare banconote e monete siriane alla Banca centrale siriana.

150. La strategia dell'Unione è dunque consistita, a partire dal 2011, nell'istituire contemporaneamente misure restrittive di natura generale, come i divieti di investimenti in taluni settori economici, e misure restrittive di natura individuale, come le misure di congelamento dei capitali e delle risorse economiche. Nuove misure vengono istituite per tutta la durata della repressione a danno della popolazione civile, e ciò al fine di aumentare la pressione sul regime siriano e di obbligarlo a modificare il proprio comportamento. La gravità della situazione in Siria e l'assenza di progressi constatati impongono pertanto l'istituzione di misure restrittive supplementari.

151. Quanto alle misure di congelamento dei capitali, il criterio di inserimento è stato esteso alla categoria delle persone e delle entità che ricevono benefici dalle politiche del regime o lo sostengono.

152. Come si evince dal considerando 4 della decisione 2011/522, tale estensione del criterio di iscrizione è intesa ad ostacolare il sostegno finanziario e logistico fornito al regime da certe persone ed entità. È paralizzando tale sostegno infatti, che, secondo la valutazione effettuata dal Consiglio, l'obiettivo consistente nel porre fine alle violenze commesse dal regime di Bashar Al-Assad potrà essere conseguito.

153. Istituendo un siffatto criterio di inserimento, il Consiglio ha ritenuto che il congelamento dei capitali appartenenti alle persone e alle entità che traggono vantaggio dalle politiche del regime fosse idoneo a contribuire all'indebolimento di quest'ultimo, tramite la riduzione del sostegno ad esso fornito da tale categoria di persone ed entità.

154. Occorre riconoscere, a tal riguardo, che il Consiglio beneficia di un ampio potere discrezionale nella definizione delle regole generali relative ai criteri di inserimento. Ricordo che la Corte si è pronunciata in tal senso al punto 120 della sua sentenza Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

155. Si evince dai considerando da 2 a 4 della decisione 2011/522 che il Consiglio mira a far cessare la repressione violenta esercitata dal presidente siriano Bashar Al-Assad e dal suo regime contro il loro stesso popolo, ad ottenere il rilascio dei manifestanti arrestati, a dare libero accesso nel territorio siriano alle organizzazioni internazionali attive in campo umanitario e nei diritti umani e ai media e ad avviare un dialogo nazionale autentico ed inclusivo.

156. Alla luce dell'importanza e della natura degli obiettivi così perseguiti, il Consiglio poteva ritenere che fosse necessario estendere l'ambito di applicazione ratione personae delle misure restrittive al di là della cerchia dei dirigenti dello Stato terzo di cui trattasi. Spetta ad esso valutare se, alla luce dei risultati ottenuti grazie alle misure restrittive precedenti, occorresse o meno estenderne la portata al fine di aumentare la pressione sullo Stato terzo di cui trattasi.

157. Inoltre, il Consiglio può legittimamente considerare che, se le misure restrittive di cui trattasi avessero riguardato esclusivamente i dirigenti del regime siriano e non parimenti le persone che traggono vantaggio da tale regime o lo sostengono, la realizzazione degli obiettivi perseguiti dal Consiglio avrebbe potuto essere compromessa, dal momento che detti dirigenti avrebbero potuto facilmente ottenere il sostegno, in primo luogo finanziario, di cui necessitano per continuare a reprimere la popolazione, tramite altre persone che occupano alte cariche dirigenziali presso talune

istituzioni dello Stato siriano [53], oppure una posizione economica importante all'interno di tale Stato. Di conseguenza, il Consiglio poteva legittimamente ritenere che l'adozione di misure restrittive nei confronti della categoria delle persone e delle entità che traggono beneficio dalle politiche condotte dal regime dello Stato terzo di cui trattasi e che, per questo motivo, sono associate a tale regime, fosse di natura tale da contribuire a esercitare su tale regime una pressione suscettibile di porre fine alla repressione contro la popolazione civile o di attenuarla [54]. La scelta, fatta dal Consiglio, di estendere l'ambito di applicazione ratione personae delle misure restrittive alle persone che traggono vantaggio dalle politiche del regime è dunque conforme alla funzione primaria delle misure destinate a far cessare le violenze commesse da un regime autoritario come quello siriano, ossia una funzione coercitiva finalizzata ad ottenere la modifica di una situazione o di un comportamento [55].

158. La definizione, da parte del Consiglio, delle regole generali relative ai criteri di inserimento nell'elenco poggia necessariamente su presunzioni, nella misura in cui tali regole vengono fissate a partire da una valutazione del legame intrattenuto da una categoria di persone con il regime, e dunque sull'influenza che le misure restrittive potrebbero avere sul perseguimento dell'obiettivo fissato dal Consiglio, nella specie la fine della sanguinosa repressione contro la popolazione civile in Siria. In altre parole, nella fase della fissazione di un criterio di inserimento nell'elenco, il Consiglio si fonda necessariamente su una valutazione dell'effetto potenziale che la designazione di persone che fanno parte di una certa categoria potrebbe avere sull'obiettivo perseguito.

159. Nel caso di specie, il Consiglio ha ritenuto, al momento della fissazione del criterio generale di inserimento nell'elenco, che il fatto di beneficiare delle politiche condotte dal regime siriano implicasse l'esistenza di un rapporto di vicinanza a tale regime. Contemplando tale categoria di persone, le misure di congelamento dei capitali potrebbero pertanto contribuire ad indebolire detto regime. Procedendo ad una tale valutazione, il Consiglio è rimasto nei limiti dell'ampio potere discrezionale che, si è visto, occorre riconoscergli.

2. L'applicazione del criterio generale di inserimento nell'elenco

160. L'adozione di misure restrittive nei confronti del sig. Anbouba testimonia la volontà del Consiglio di far entrare taluni dirigenti d'impresa nella categoria delle persone che traggono vantaggio dalle politiche del regime siriano o lo sostengono.

161. A tal riguardo, il Consiglio ha ritenuto, come si evince dal punto 32 della sentenza T-563/11 e dal punto 42 della sentenza T-592/11, che i dirigenti delle principali imprese siriane potessero essere qualificati come persone associate al regime siriano, dal momento che le attività commerciali di dette imprese non possono prosperare, a meno di non beneficiare dei favori di detto regime e di fornire in cambio a quest'ultimo un certo sostegno.

162. Il Consiglio ha pertanto dimostrato un rapporto fra le due componenti del criterio di inserimento nell'elenco, il quale ha ad oggetto, lo rammento, in via alternativa, la categoria delle persone che traggono vantaggio dalle politiche del regime o che lo sostengono. Il Consiglio ha in tal senso considerato che una persona non poteva beneficiare di tali politiche senza sostenere siffatto regime.

163. Tale rapporto fra le due componenti del criterio di inserimento nell'elenco si è tradotto nella motivazione iniziale dell'inserimento del sig. Anbouba, ossia «Presidente [della SAPCO]. Sostiene economicamente il regime siriano». La motivazione che figura all'allegato II del regolamento n. 36/2012 è parimenti fondata, in parte, sull'esistenza di un sostegno finanziario del sig. Anbouba al regime siriano.

53 — V., a tal riguardo, sentenza Mayaleh/Consiglio (T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, punto 147).

54 — Ibidem (punto 148).

55 — V. Beaucillon, C., op. cit., pag. 485.

164. Come si evince da tale motivazione, il Consiglio si è fondato sulla posizione economica del sig. Anbouba per dedurne che egli sosteneva economicamente il regime di Bashar Al-Assad.

165. La discussione dinanzi al Tribunale ha consentito al Consiglio di suffragare detta motivazione tramite un certo numero di elementi di fatto che dimostrano, da un lato, la posizione economica importante del sig. Anbouba; dall'altro, l'esistenza di legami d'affari fra quest'ultimo e una persona vicina a Bashar Al-Assad e, infine, l'esercizio, da parte del sig. Anbouba, di funzioni di amministrazione nel settore economico. Tali elementi di fatto figurano al punto 33 della sentenza T-563/11 e al punto 43 della sentenza T-592/11.

166. Il Tribunale si è parimenti fondato, al punto 38 della sentenza T-563/11 e al punto 48 della sentenza T-592/11, sulla natura autoritaria del regime siriano e sul controllo esercitato dallo Stato sull'economia siriana per statuire che il Consiglio poteva giustamente ritenere che costituisse una massima di esperienza il fatto che le attività di uno dei principali uomini d'affari in Siria, operante in numerosi settori, non avrebbero potuto prosperare senza che questi avesse beneficiato dei favori di detto regime, fornendo in cambio un certo sostegno.

167. È sul fondamento di tale base di fatto che il Tribunale ha ritenuto che il Consiglio avesse applicato al sig. Anbouba una presunzione di sostegno al regime siriano.

168. Se concordo con la conclusione alla quale è pervenuto in sostanza il Tribunale, ossia che il Consiglio ha soddisfatto l'onere della prova ad esso incombente, non sono invece convinto che, una volta individuato il criterio di inserimento nell'elenco, l'esame relativo all'applicazione di un siffatto criterio debba essere effettuato ricorrendo alla nozione di presunzione e valutando ogni volta se tale presunzione poggi su un fondamento normativo, se sia proporzionata e se sia confutabile.

169. Le presenti cause dimostrano, a mio avviso, che un ragionamento interamente articolato intorno alla nozione di presunzione complica l'analisi, invece di semplificarla. Inoltre, il ricorso a tale nozione sfocia nella situazione paradossale secondo cui più la presunzione poggia su una base di fatto solida, più essa verrà accusata di essere inconfutabile e dunque censurabile in via di principio.

170. Pertanto, mi sembra al contempo più chiaro e più in linea con la giurisprudenza della Corte verificare, più semplicemente, se, alla luce del criterio di inserimento figurante nelle regole generali relative alle misure restrittive in questione, il Consiglio abbia assolto o meno all'onere della prova ad esso incombente. Il giudice dell'Unione, per farlo, deve determinare se, alla luce degli elementi di informazione e di prova prodotti dal Consiglio, esso possa ritenere che i motivi alla base dell'inserimento di una persona nell'elenco siano sufficientemente fondati. Più precisamente, in una situazione come quella di cui alle impugnazioni in oggetto, il giudice dell'Unione deve verificare se la misura in questione sia stata adottata sulla base di elementi precisi e concreti che consentano di dimostrare che la persona iscritta trae profitto dalle politiche economiche condotte dai dirigenti dello Stato terzo o sostiene questi ultimi.

171. Certo, il giudice dell'Unione, se intende esercitare un controllo realistico, deve tenere pienamente conto del contesto in cui si collocano le misure restrittive di cui trattasi. Come spiegherò più dettagliatamente nel prosieguo, è chiaro che, qualora tali misure riguardino uno Stato terzo che si trova in una guerra civile ed è governato da un regime autoritario, l'urgenza della situazione e le difficoltà di indagine non consentono al giudice dell'Unione di esigere un livello elevato di prova. Il giudice dell'Unione dovrebbe allora ritenere che, a partire dal momento in cui il Consiglio gli presenta un insieme di indizi precisi, concreti e concordanti a sostegno della motivazione dell'inserimento nell'elenco, lo stesso soddisfi l'onere della prova ad esso incombente.

172. La mia reticenza quanto all'utilizzazione della nozione di presunzione nella fase di applicazione del criterio dell'inserimento nell'elenco mi porta a ritenere che il Tribunale, articolando tutta la sua dimostrazione intorno a tale nozione, sia incorso in un errore di diritto. Ciò premesso, si deve rammentare che, secondo una giurisprudenza costante, se dalla motivazione di una sentenza del Tribunale risulta una violazione del diritto dell'Unione, ma il dispositivo della stessa appare fondato per altri motivi di diritto, l'impugnazione deve essere respinta.[56]. Orbene, nella misura in cui condivido la conclusione alla quale è pervenuto, in sostanza, il Tribunale, ossia che il Consiglio ha soddisfatto l'onere della prova ad esso incombente, le impugnazioni in oggetto non possono essere accolte.

173. Conformemente alla conclusione alle quale è pervenuto il Tribunale, la motivazione alla base dell'inserimento del sig. Anbouba nell'elenco può essere considerata sufficientemente fondata.

174. Infatti, il Tribunale, nella misura in cui era in presenza sia di fatti notori sia di fatti non contestati, ha potuto giustamente ritenere che l'onere della prova incombente al Consiglio fosse soddisfatto.

175. Inoltre, tenuto conto delle caratteristiche tipiche del regime siriano, nonché del contesto di guerra civile in Siria, al Tribunale non può essere addebitato di non aver preteso dal Consiglio la produzione di elementi probatori supplementari.

a) I fatti notori

176. Il Tribunale ha giustamente messo l'accento, al punto 38 della sentenza T-563/11 e al punto 48 della sentenza T-592/11, sui vincoli di interdipendenza fra gli ambienti d'affari in Siria e il regime di Bashar Al-Assad.

177. L'esistenza di tali vincoli costituisce, secondo il Tribunale, una «massima di esperienza». Si tratta, in altre parole, di un fatto notorio.

178. Occorre precisare, a tal riguardo, che la giurisprudenza esclude, in linea di principio, il controllo in sede di impugnazione della questione se un fatto sia notorio o meno, salvo in caso di snaturamento dei fatti[57].

179. In ogni caso, rilevo che l'esistenza di vincoli di interdipendenza fra gli ambienti d'affari in Siria e il regime di Bashar Al-Assad emerge da numerosi studi relativi a tale regime.

180. È in tal senso noto che, sotto tale regime autoritario, dominato dalla leadership baathista, l'accesso alle risorse politiche ed economiche avviene tramite l'intermediazione di istituzioni come il partito Baath, i servizi per le informazioni e l'esercito.

56 — V., segnatamente, sentenza Artegodan/Commissione (C-221/10 P, EU:C:2012:216, punto 94 e la giurisprudenza citata).

57 — Secondo la Corte, «si deve sottolineare che spetta normalmente alla persona che fa valere in giudizio determinati fatti a sostegno di una sua pretesa fornire la prova di tali fatti [v., in tal senso, sentenza (...) Brunnhofer, C-381/99, [EU:C:2001:358], punto 52] e che, in caso di deroga a tale regola allorché vengono addotti fatti nuovi, l'accertamento del carattere notorio o meno dei fatti di cui tratta incombe al giudice di primo grado e costituisce una valutazione di fatto la quale, salvo il caso di snaturamento, è sottratta al controllo della Corte nell'ambito di un'impugnazione [v., in tal senso, sentenza (...) UAMI/Celltech (C-273/05 P, [EU:C:2007:224], punti 39 e 45, nonché la giurisprudenza citata]» [v. ordinanza Provincia di Ascoli Piceno e Comune di Monte Urano/Apache Footwear e a., C-464/07 P(I), EU:C:2008:49, punto 9].

181. A partire dagli anni 90, il regime ha saputo attirarsi il sostegno della borghesia d'affari, segnatamente nell'ambito delle consultazioni elettorali, consentendole di accedere all'Assemblea [58]. Tale gruppo sociale si è dunque trovato nella posizione di difendere interessi di settore nell'ambito del regime [59]. Questo sistema di collusione di interessi ha fornito e continua a fornire al regime baathista il suo appoggio [60].

182. Inoltre, il processo di liberalizzazione dell'economia avviato da Bashar Al-Assad non deve far dimenticare la persistenza di un controllo stretto dello Stato sull'economia siriana [61]. Poiché essa resta fortemente regolata e sovvenzionata, tale processo di liberalizzazione si distingue per il suo carattere selettivo [62]. Tale fenomeno ha contribuito all'emergere di una «borghesia d'affari clientelare» [63], dal momento che il regime è caratterizzato dalla corruzione dell'amministrazione [64].

58 — V. Belhadj, S., *La Syrie de Bashar al-Asad – Anatomie d'un régime autoritaire*, Belin, Parigi, 2013, pag. 267 e 268.

59 — Ibidem (pag. 270 e 271).

60 — Ibidem (pag. 272).

61 — Ibidem. L'autore indica che, malgrado l'affermata volontà di passare da un'economia pianificata e protetta verso un'economica di mercato e aperta, «la maggior parte degli alti responsabili [baathisti] e, per primo, Bashar [Al-Assad], non nascondono di voler conservare il controllo totale del processo di trasformazione delle strutture dell'economica nazionale» (pag. 297 e 298).

62 — V. Friberg Lyme, R., «Sanctioning Assad's Syria – Mapping the economic, socioeconomic and political repercussions of the international sanctions imposed on Syria since March 2011», Danish Institute for International Studies Report 2012:13. L'autore indica rispettivamente le pagg. 15 e 18:
«The liberalisation process proved, however, selective and partial as the economy overall remained highly regulated and subsidized. (...) the economy remained restrained by a bloated, corrupt and ineffective public administration».
«The process [of liberalisation] largely benefitted the educated, urban, upper middle class and saw the rise of economic oligarchs who extracted considerable wealth from virtual monopolies on newly opened business opportunities, particularly in sectors like oil, telecoms, pharmaceuticals and chemicals, electronics, agro-business and tourism, while midrange investment activity was lacking».

63 — V. Belhadj, S., op. cit., pag. 344.

64 — V. «Syria Under Bashar (II): Domestic Policy Challenges», International Crisis Group, Middle East Report n. 24, 11 February 2004, rispettivamente pagg. 3 e 11:
«Syria developed a quasi-corporatist system, built around patron-client relations and a widespread network of economic allegiance and corruption».
«[T]he economic and the political are interlinked: deep public sector reforms would undermine patronage and clientelism. (...) Likewise, widespread corruption is a central feature of the system, affecting all administrative levels and regulating entire facets of the economy. (...) [P]rivate sector businessmen who took advantage of economic liberalisation have become major beneficiaries of corruption. As a result, they have monopolised most of the new lucrative markets».

183. Legami stretti, spesso con ramificazioni familiari, sono stati in tal senso tessuti fra uomini d'affari desiderosi di trarre vantaggio dall'apertura dell'economia siriana e il regime al potere. Mentre il regime si assicurava in tal modo il sostegno politico e finanziario dei dirigenti d'impresa, questi ultimi potevano servirsi delle loro connessioni con il regime per fare prosperare le loro attività commerciali [65]. È sotto questo profilo che si è sviluppato un rapporto di interdipendenza fra gli ambienti d'affari e il regime al potere [66]. L'élite commerciale è così divenuta un supporto essenziale di tale regime [67].

184. Alla luce di tali elementi, il Tribunale ha potuto giustamente fondarsi sui vincoli di interdipendenza fra gli ambienti d'affari e il regime siriano per ritenere che ciò costituisse un indizio serio del sostegno fornito da un dirigente d'impresa come il sig. Anbouba al regime siriano.

185. Il Tribunale ha inoltre fondato il proprio ragionamento su una serie di fatti non contestati.

b) I fatti non contestati

186. Il sig. Anbouba è presidente della SAPCO, importante società dell'industria agroalimentare (la SAPCO detiene una quota del mercato pari al 60% nel settore dell'olio di soia).

187. Il sig. Anbouba è, inoltre, dirigente di varie società operanti nel settore immobiliare e dell'istruzione.

188. È pacifico, e tali elementi di fatto lo attestano, che il sig. Anbouba ha visto i suoi affari prosperare in concomitanza con il processo di apertura dell'economia siriana avviato dal regime di Bashar Al-Assad. Già per questo solo motivo, è chiaro che la designazione del sig. Anbouba corrisponde alla prima componente del criterio di inserimento, che riguarda la categoria delle persone che beneficiano delle politiche condotte dal regime siriano.

189. Il sig. Anbouba fa valere che l'applicazione di misure restrittive a persone fisiche in ragione della loro situazione economica e sociale e a prescindere dal loro comportamento personale sarebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte relativa alle misure di congelamento dei capitali. Ritengo di no. La base di fatto sufficientemente solida che la Corte esige a partire dalla sentenza Commissione

65 — V. Friberg Lyme, R., op. cit. L'autore indica rispettivamente le pagg. 20 e 21:
«[A]n organic alliance between elites within military, security and civilian state institutions and an emerging class of private sector entrepreneurs became a vital pillar of regime power. The selective liberalisation process provided instruments for co-opting and re-organising networks of allegiance and patronage as the resources generated by the economic openings and economic regulation were, first and foremost, exploited by regime elites and their close allies (...). The new organic networks often involved close kinship between security, military and state officials and a new generation of business entrepreneurs».
«The lion's share of the new opportunities and market openings went to a small group of individuals associated with the regime, either through family ties and/or through public governmental positions in the military and security services. The new entrepreneurial elite received licensing and concessions within the public services and could delegate management to gain the most profitable projects, benefit from tailor-made regulation, and enjoy privileged access to foreign investments and expatriate Syrian and Arab business communities (...). They were therefore the ones largely benefitting from the opportunities arising from liberalisation, especially within sectors such as energy (oil and gas), telecoms and IT, duty free zones, pharmaceuticals, chemicals, electronics, agro-business, tourism and car dealerships. (...) These people therefore owed their fortunes (or large parts thereof) to their organic relationship with regime insiders. By gathering patronage networks (...), the regime not only undercut any other collective action to rally private sector businesspeople against the regime, but by creating strategic openings to benefit its allies (and family members), the regime also assured themselves of allies through interdependence».

66 — Ibidem. L'autore menziona la pag. 24:
«[T]he lucrative business openings, brought about by the liberalisation process, primarily benefitted an emerging entrepreneurial business class due to its organic and tightly knit (often family) ties to the inner core of the regime, creating a high degree of interdependence – and to some degree blurring of the distinction – between the two».

67 — Ibidem. L'autore indica la nota a piè di pagina 21:
«The new elites even challenged the Ba'ath traditionalists as they began seeking political representation. The party's importance as a mobilising driver for the regime declined and was to some degree taken over by the new commercial elite. This was clearly demonstrated in the presidential referendum in 2007 where the business elite mobilised regime support, covering the costs of all meeting venues in the country. These networks have been highly active in organising and financing demonstrations and shabihas in favour of the regime during the uprising of 2011».

e a./Kadi (EU:C:2013:518) dipende strettamente dal criterio di inserimento nell'elenco figurante nelle regole generali relative alle misure restrittive in questione, ai fini della cui fissazione il Consiglio beneficia, come si è visto, di un ampio potere discrezionale. Orbene, nella specie, il beneficio risultante dalle politiche del regime può essere effettivamente dimostrato dal Consiglio documentando, tramite elementi obiettivi come le attività commerciali sviluppate dal sig. Anbouba, la posizione economica acquisita da quest'ultimo sotto l'attuale regime, senza la dimostrazione di un comportamento personale particolare.

190. Inoltre, altri fatti non contestati attestano che il sig. Anbouba rientra effettivamente nell'ambito di applicazione ratione personae dell'altra componente del criterio di inserimento nell'elenco, ossia quella che riguarda le persone che sostengono il regime siriano.

191. Infatti, il sig. Anbouba ha ammesso di essere stato, dal 2007 all'aprile 2011, uno dei nove membri del consiglio di amministrazione della Cham Holding, la società privata più importante in Siria, copresieduta dal cugino del presidente siriano Bashar Al-Assad, Rami Makhlouf.

192. Quest'ultimo è un importante uomo d'affari in Siria, come suo fratello Ehab. Entrambi controllano varie imprese importanti. La Commissione indica nelle sue memorie di intervento, senza essere contestata sul punto, che talune di queste imprese operano sulla base delle licenze concesse a seguito di un processo di apertura dell'economia ad imprese private spesso controllate da familiari del presidente siriano.

193. Come sottolineato dalla Commissione, senza che ciò sia stato contestato dal sig. Anbouba, la Cham Holding, la quale opera in numerosi settori economici tramite sue controllate, è legata al regime di Bashar Al-Assad, segnatamente a causa del legame familiare che unisce quest'ultimo e Rami Makhlouf. Il sig. Anbouba afferma egli stesso che tale entità è «nota per essere vicina all'apparato statale siriano» [68].

194. Pertanto, la partecipazione del sig. Anbouba al consiglio di amministrazione della Cham Holding fino in tempi recenti dimostra, di per sé, l'esistenza di un rapporto di vicinanza fra lo stesso e il regime di Bashar Al-Assad.

195. Alla luce di tale elemento di fatto non contestato, il Tribunale ha potuto legittimamente desumere dall'esistenza di legami d'affari fra il sig. Anbouba e un parente di Bashar Al-Assad che, avuto riguardo alla natura autoritaria del regime e allo stretto controllo esercitato dallo Stato sull'economia siriana, il sig. Anbouba non avrebbe potuto sviluppare le sue attività commerciali senza beneficiare dell'appoggio del regime e senza fornire in cambio un certo sostegno.

196. Il Tribunale, peraltro, ha preso in considerazione, nella sua valutazione, il fatto che la posizione del sig. Anbouba non era assimilabile a quella di un qualsiasi dirigente d'impresa. In altre parole, la posizione del sig. Anbouba si distingue per la diversità dei settori economici in cui egli ha prosperato, nonché per i legami d'affari che lo stesso ha intrattenuto con un uomo d'affari vicino al regime al potere.

197. La posizione occupata dal sig. Anbouba è parimenti caratterizzata dal fatto che egli ha ammesso di essere stato il segretario generale della camera di commercio e industria della città di Homs dal 2004 al 2008. Tale elemento di fatto non contestato costituisce un indizio serio dell'influenza esercitata dal sig. Anbouba nell'ambito del processo di apertura selettiva dell'economia siriana. Alla

68 — V. pag. 7 delle sue comparse di risposta alle memorie di intervento della Commissione.

luce della natura del regime siriano e del modo in cui il processo di liberalizzazione dell'economia è stato condotto, è ragionevole ritenere che il sig. Anbouba abbia potuto trarre vantaggio dalla funzione cosi occupata per sviluppare i suoi affari, e che, in ogni caso, tale funzione testimoni un legame certo con il regime di Bashar Al-Assad [69].

198. Infine, occorre precisare che il sig. Anbouba non ha contestato né la natura autoritaria del regime siriano né lo stretto controllo esercitato dallo Stato sull'economia siriana. La natura «totalitaria» del regime è peraltro riconosciuta da egli stesso nelle sue memorie [70].

c) L'esistenza di una base di fatto sufficientemente solida

199. Alla luce dell'insieme dei fatti notori e dei fatti non contestati, il Tribunale ha potuto giustamente ritenere che il Consiglio avesse soddisfatto l'onere della prova ad esso incombente.

200. Infatti, tali elementi di fatto erano di per sé idonei a dimostrare che il sig. Anbouba rientrava effettivamente nell'ambito di applicazione ratione personae del criterio di inserimento, ossia le persone che beneficiano delle politiche del regime o che lo sostengono.

201. Inoltre, detti elementi di fatto costituivano indizi precisi, concreti e concordanti dell'esistenza di un sostegno apportato dal sig. Anbouba al regime di Bashar Al-Assad. I motivi che hanno fondato l'inserimento del sig. Anbouba nell'elenco del congelamento dei capitali potevano dunque essere ritenuti sufficientemente fondati.

202. In presenza di una siffatta base di fatto sufficientemente solida, il Tribunale non era pertanto tenuto affatto ad esigere dal Consiglio che questi gli fornisse elementi di prova o di informazione supplementari.

203. Alla luce della situazione in Siria, sarebbe inopportuno appesantire l'onere della prova incombente al Consiglio ed esigere dal medesimo che esso vada al di là degli elementi oggettivi menzionati dinanzi al Tribunale.

204. Al fine di adeguare il grado di prova che può essere preteso dal Consiglio alla realtà della situazione in Siria, il giudice dell'Unione deve tenere conto del fatto che la Repubblica araba siriana si trova in una guerra civile, il che rende difficile l'accesso alle prove e ad elementi di informazione obiettivi. Tale contesto di guerra è inoltre aggravato dall'attuale ferocia del gruppo terrorista denominato «Stato islamico». Il sig. Anbouba ammette egli stesso che la situazione attuale in Siria complica l'amministrazione della prova incombente al Consiglio [71].

205. Inoltre, il regime destinatario delle misure restrittive è tutt'ora al potere, il che esclude qualsiasi collaborazione dell'Unione con le autorità nazionali per ottenere le informazioni o le prove necessarie.

206. Infine, la repressione nei confronti della popolazione civile rende in pratica difficile, o addirittura impossibile, la raccolta di testimonianze di oppositori presenti in Siria o con famiglia in Siria e che accettino di essere identificati. Le difficoltà di indagine che ne seguono e il pericolo al quale si espongono coloro che forniscono informazioni costituiscono un ostacolo a che vengano fornite prove di comportamenti personali di sostegno al regime.

69 — V., a tal riguardo, Friberg Lyme, R., op. cit., che indica la nota a piè di pagina 20:
«Membership of the chambers began in the 1980s where it became a de facto prerequisite for acquiring a commercial, industrial record and business licenses (...). (...) [T]he chambers of commerce have always been tied to the regime and have played a limited role in representing the interests of the wider merchant class».

70 — V. punto 33 dei suoi ricorsi.

71 — V. pag. 3 delle sue comparse di risposta alle memorie di intervento della Commissione.

207. La situazione di guerra in cui si trova la Siria dovrebbe pertanto portare ad una modulazione dell'onere della prova incombente al Consiglio. Interrogato sul punto in udienza, il sig. Anbouba ha peraltro ammesso che la situazione di guerra in Siria rendeva più difficile l'amministrazione della prova ed esigeva pertanto un adeguamento dei principi che governano quest'ultima.

208. Alla luce di tale situazione, il Consiglio soddisfa l'onere della prova ad esso incombente allorché presenta, dinanzi al giudice dell'Unione, un insieme di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti che consentono di dimostrare l'esistenza di un legame sufficiente fra la persona sottoposta ad una misura di congelamento dei suoi capitali e il regime combattuto.

209. La situazione descritta in precedenza richiede in tal senso un equilibrio nell'onere della prova. Se non è effettivamente conforme alla giurisprudenza della Corte risultante dalla sentenza Commissione e a./Kadi (EU:C:2013:518) far gravare sulla persona inserita in un elenco del congelamento dei capitali l'onere di fornire la prova negativa dell'infondatezza dei motivi di iscrizione, tale giurisprudenza non dovrebbe neanche, esigendo un grado di prova eccessivamente elevato, far gravare sul Consiglio l'onere di fornire una prova impossibile.

210. Alla luce di tali considerazioni, ritengo, come statuito dal Tribunale, in sostanza, nelle sentenze impugnate, che il Consiglio abbia soddisfatto l'onere della prova ad esso incombente ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come interpretato dalla Corte nella sentenza Commissione e a./Kadi (EU:C:2013:518), avvalorando i motivi della designazione del sig. Anbouba con un insieme di fatti notori e di fatti non contestati che dimostrano sufficientemente l'esistenza di un legame fra quest'ultimo e il regime siriano.

211. Il Tribunale ha, inoltre, rispettato la possibilità che deve essere offerta a ogni persona iscritta che contesta una misura di congelamento dei propri capitali, di dimostrare che, malgrado l'esistenza di indizi seri che la fanno rientrare nella categoria delle persone e delle entità prese in considerazione dal criterio di inserimento, essa non è tuttavia associata al regime dello Stato terzo di cui trattasi.

212. Le considerazioni svolte nelle sentenze impugnate testimoniano a più riprese che il Tribunale ha tenuto conto di tale possibilità per il sig. Anbouba di fornire la prova contraria, ossia che egli non beneficia delle politiche del regime o che non sostiene quest'ultimo. Mi riferisco, a tal riguardo, ai punti 41 e 42 della sentenza T-563/11 e ai punti 51 e 52 della sentenza T-592/11, nonché ai punti da 45 a 60 della sentenza T-563/11 e ai punti da 63 a 76 della sentenza T-592/11, ove il Tribunale ha posto l'accento sulla possibilità per il sig. Anbouba di fornire prove contrarie, ed ha poi esaminato concretamente gli elementi da questi forniti, destinati a dimostrare che il Consiglio, ritenendo che egli, nella sua qualità di uomo d'affari importante in Siria, apportasse un sostegno economico al regime siriano, era incorso in un errore di valutazione.

213. Contrariamente a quanto afferma il sig. Anbouba, il Tribunale ha dunque effettivamente rispettato il principio del contraddittorio e i diritti della difesa del medesimo.

214. Con le sue impugnazioni, il sig. Anbouba non ha veramente tentato di rimettere in discussione la valutazione delle prove contrarie effettuata dal Tribunale nell'ambito del suo esame degli elementi forniti dal medesimo per contestare l'esistenza di un suo sostegno al regime siriano. In ogni caso, poiché, come si è visto, il Consiglio ha soddisfatto l'onere della prova ad esso incombente in materia di misure restrittive, non rientra nelle competenze della Corte in sede di impugnazione esaminare il modo in cui il Tribunale ha valutato le prove contrarie che gli sono state sottoposte dal sig. Anbouba [72].

72 — Sentenza Hüls/Commissione (EU:C:1999:358, punto 65).

VIII – **Conclusione**

215. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di:

— respingere i ricorsi di impugnazione, e

— condannare il sig. Anbouba alle spese.