Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 26 febbraio 2015 [1]

Causa C-176/13 P

Consiglio dell'Unione europea
contro
Bank Mellat
e
Causa C-200/13 P
Consiglio dell'Unione europea
contro

Bank Saderat Iran

«Impugnazione — Misure restrittive nei confronti dell'Iran allo scopo di prevenire la proliferazione nucleare — Persone ed entità soggetti al congelamento dei fondi e delle risorse economiche — Motivazione delle misure che iscrivono le ricorrenti nell'elenco — Procedura di adozione delle misure — Errore manifesto di valutazione»

1. Queste due impugnazioni correlate sono state proposte dal Consiglio (dell'Unione europea o dell'«UE») contro sentenze del Tribunale [2] che annullavano diverse misure del Consiglio, nella parte in cui inserivano i nomi di due banche iraniane (Bank Mellat e Bank Saderat Iran; in prosieguo: le «banche») negli elenchi di persone o entità i cui capitali e le cui risorse economiche dovevano essere congelati nell'ambito di misure restrittive nei confronti dell'Iran allo scopo di impedire la proliferazione nucleare.

2. Il Consiglio sostiene in particolare che in tali sentenze il Tribunale ha commesso errori di diritto, in quanto:

— ha consentito alle banche (che il Consiglio ritiene essere emanazioni dello Stato iraniano) di invocare la tutela e le garanzie connesse ai diritti fondamentali;

— ha esaminato ogni elemento della motivazione del Consiglio separatamente anziché congiuntamente;

— ha considerato che le banche avrebbero dovuto avere accesso alle proposte di iscrizione presentate dagli Stati membri;

— ha imposto al Consiglio di verificare la pertinenza e la validità degli elementi di prova prima dell'adozione di una decisione di iscrizione; e

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Sentenze Bank Mellat/Consiglio (T-496/10 EU:T:2013:39; in prosieguo: la «sentenza Bank Mellat»), e Bank Saderat Iran/Consiglio (T-494/10, EU:T:2013:59; in prosieguo: la «sentenza Bank Saderat Iran») (in prosieguo, anche: le «sentenze impugnate»).

— ha omesso di prendere in considerazione risoluzioni (UNSCR) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (in prosieguo: il «Consiglio di sicurezza») e il fatto che talune informazioni fossero riservate, provenendo da fonti e relazioni dei servizi di intelligence.

Contesto politico e giuridico

3. Con la risoluzione 1737 [3], il Consiglio di sicurezza ha espresso serie preoccupazioni in relazione al programma nucleare dell'Iran e ha deciso, al punto 12, che tutti gli Stati devono congelare i fondi, le risorse finanziarie ed economiche detenute o controllate da persone o entità designate nel relativo allegato in quanto coinvolte a vario titolo in tale programma. Tra le entità designate vi erano l'Organizzazione iraniana dell'energia atomica (in prosieguo: l'«AEOI»), la Mesbah Energy Company (in prosieguo: la «MEC») e la Defence Industries Organisation (in prosieguo: la «DIO»). La risoluzione 1747 [4] ha inoltre inserito nell'elenco la Novin Energy Company (in prosieguo: la «Novin») e alcune entità associate all'Organizzazione delle industrie aerospaziali (in prosieguo: l'«AIO»), compreso il Sanam Industrial Group (in prosieguo: il «SIG»). Né l'AIO stessa né le banche sono state designate in tale risoluzione, né in risoluzioni successive o ai sensi delle stesse.

4. Il Consiglio dell'Unione europea ha dato esecuzione a tali risoluzioni in particolare con il regolamento n. 423/2007 [5], il cui articolo 7 disponeva il congelamento di tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati dalle persone, entità o organismi di cui agli allegati IV e V. I soggetti di cui all'allegato IV erano stati designati a norma dell'articolo 12 della risoluzione 1737, mentre quelli di cui all'allegato V erano stati riconosciuti:

«a) partecipare, essere direttamente associati o dare il loro sostegno ad attività nucleari dell'Iran sensibili in termini di proliferazione; oppure

b) partecipare, essere direttamente associati o dare il loro sostegno allo sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari dell'Iran; oppure

c) agire per conto o sotto la direzione di una persona, di un'entità o di un organismo di cui alle lettere a) o b); oppure

d) essere persone giuridiche, entità o organismi posseduti o controllati da una persona, un'entità o un organismo di cui alle lettere a) o b), anche con mezzi illeciti».

5. Le banche inizialmente non erano elencate nell'allegato V.

6. L'articolo 7, paragrafo 3, vietava che fondi o risorse economiche venissero messi a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui agli allegati IV e V. Tuttavia, l'articolo 12, paragrafo 2, specificava che tale divieto non doveva comportare alcun genere di responsabilità per le persone fisiche o giuridiche o le entità interessate se esse non sapevano, e non avevano alcun motivo ragionevole di sospettare, che le loro azioni avrebbero violato tale divieto.

3 — Risoluzione 1737 (2006) adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nel corso della riunione n. 5612 del 23 dicembre 2006.

4 — Risoluzione 1747 (2007) adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nel corso della riunione n. 5647 del 24 marzo 2007.

5 — Regolamento (CE) n. 423/2007 del Consiglio, del 19 aprile 2007, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU L 103, pag. 1), come successivamente modificato.

7. Rilevando che l'Iran non aveva cooperato con l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (in prosieguo: l'«AIEA») né aveva rispettato le prescrizioni dettate da quest'ultima e dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, e aveva costruito un impianto di arricchimento a Qom, il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 1929[6]. Al punto 21, esso ha invitato tutti gli Stati a «impedire la fornitura di servizi finanziari» compreso il trasferimento di beni o risorse, qualora essi dispongano di «informazioni che diano ragionevoli motivi di ritenere che tali servizi, beni o risorse possano contribuire alle attività nucleari dell'Iran sensibili in termini di proliferazione, (…) anche congelando qualsiasi genere di fondi, beni o risorse economiche sul loro territorio (…) connessi con tali attività (…) e adottando un monitoraggio rafforzato per prevenire tali operazioni (…)». L'allegato I a tale risoluzione elencava le persone e le entità coinvolte in attività nucleari o relative a missili balistici, compresa «la First East Export Bank, PLC, [in prosieguo: la "FEE Bank", che è] posseduta o controllata dalla Bank Mellat o agisce per conto di questa. Negli ultimi sette anni, la Banka Mellat ha assistito entità iraniane che operano nei settori nucleare, missilistico e della difesa nell'effettuazione di transazioni per centinaia di milioni di dollari».

8. Il Consiglio dell'Unione europea ha poi adottato la decisione 2010/413[7]. L'articolo 20, paragrafo 1, lettere a) e b), della medesima disponeva il congelamento di tutti i fondi e di tutte le risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati dalle persone, entità o organismi di cui agli allegati I e II. I soggetti di cui all'allegato I [articolo 20, paragrafo 1, lettera a)] erano stati indicati a norma delle risoluzioni applicabili del Consiglio di sicurezza, mentre quelli di cui all'allegato II [articolo 20, paragrafo 1, lettera b)] erano coloro che

«(…) partecipano, sono direttamente associat[i] o danno il loro sostegno ad attività nucleari sensibili in termini di proliferazione o allo sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari dell'Iran, anche attraverso un coinvolgimento nell'approvvigionamento di prodotti, beni, attrezzature, materiali e tecnologie vietati, o [le] persone o entità che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione, o [le] entità da esse possedute o controllate, anche attraverso mezzi illeciti, o [le] persone o entità che hanno assistito persone o entità indicate per eludere o violare le disposizioni dell'UNSCR 1737(2006), dell'UNSCR 1747(2007), dell'UNSCR 1803(2008) [8] e dell'UNSCR 1929 (2010) ovvero la presente decisione, nonché (…) [le] entità da essi possedute o controllate, o che agiscono per loro conto, di cui all'elenco nell'allegato II».

9. L'articolo 23, paragrafo 2, della decisione 2010/413 dispone: «Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta degli Stati membri o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, redige l'elenco contenuto nell'allegato II e adotta le relative modifiche».

10. Le banche sono entrambe elencate nell'allegato II.

11. Le ragioni addotte per la Bank Mellat sono le seguenti: «Banca iraniana di proprietà dello Stato, la Mellat agisce in modo da sostenere e favorire i programmi nucleare e balistico dell'Iran. Ha prestato servizi bancari ad entità riportate negli elenchi dell'ONU e dell'UE o ad entità che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione ovvero ad entità da esse possedute o controllate. È la banca di controllo della First East Export Bank, che è indicata nell'UNSCR 1929».

6 — Risoluzione 1929 (2010) adottata dal Consiglio di sicurezza nel corso della riunione n. 6335 del 9 giugno 2010.

7 — Decisione 2010/413/PESC del Consiglio, del 26 luglio 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga la posizione comune 2007/140/PESC (GU L 195, pag. 39, e rettifica in GU L 197, pag. 19).

8 — Risoluzione 1803 (2008) adottata dal Consiglio di sicurezza nel corso della riunione n. 5848 del 3 marzo 2008.

12. Per la Bank Saderat Iran le ragioni addotte sono le seguenti: «Di proprietà dello Stato iraniano (posseduta per il 94% dal governo), la Banca Saderat ha prestato servizi finanziari ad entità attive nel quadro del programma nucleare e nel programma balistico dell'Iran, fra cui entità indicate nell'UNSCR 1737. Ancora nel marzo 2009 la Banca Saderat ha gestito pagamenti e lettere di credito della DIO (sottoposta a sanzioni con l'UNSCR 1737) e delle Iran Electronics Industries [in prosieguo: le "IEI"]. Nel 2003 la Banca Saderat ha operato su lettere di credito per conto della [MEC], collegata al programma nucleare iraniano (sottoposta poi a sanzioni con l'UNSCR 1737)».

13. Allo stesso tempo, il regolamento di esecuzione (UE) n. 668/2010 [9] ha aggiunto le banche all'elenco di cui all'allegato V al regolamento n. 423/2007. Le ragioni addotte sono le stesse della decisione 2010/413.

14. Il 25 ottobre 2010, il Consiglio ha rivisto le misure restrittive in vigore con l'adozione della decisione 2010/644/PESC [10] e del regolamento n. 961/2010 [11].

15. Nel preambolo della decisione 2010/644, il Consiglio dichiara di aver proceduto a un riesame integrale dell'elenco delle persone e delle entità riportato nell'allegato II della decisione 2010/413, tenuto conto delle osservazioni presentate dagli interessati. Esso è giunto alla conclusione che, con l'eccezione di due entità, alle persone e alle entità elencate dovrebbero continuare ad applicarsi le misure restrittive specifiche previste nella decisione 2010/413 e che è opportuno modificare le voci riguardanti talune entità. Le banche hanno continuato ad essere incluse nell'elenco di cui al nuovo allegato II alla decisione 2010/413, sostanzialmente per le stesse ragioni della versione precedente, salvo il fatto che la Bank Mellat non era più dichiarata come banca posseduta dal governo e che la Bank Saderat Iran era semplicemente qualificata come «parzialmente posseduta dal governo iraniano», mentre era stato eliminato il precedente riferimento alla partecipazione del 94%.

16. L'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 961/2010 ha reiterato i criteri di cui all'articolo 20, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2010/413 (designazione a norma delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza) e ha previsto i soggetti interessati da elencare nell'allegato VII, mentre l'articolo 16, paragrafo 2, lettere a) e b), ha reiterato i criteri di cui all'articolo 20, paragrafo 1, lettera b), della decisione 2010/413 e ha previsto i soggetti interessati da elencare nell'allegato VIII. L'articolo 32, paragrafo 2, ha previsto lo stesso esonero da responsabilità di cui all'articolo 12, paragrafo 2, del regolamento n. 423/2007. Le banche sono state iscritte nell'allegato VIII, per le stesse ragioni indicate nell'allegato II della decisione 2010/413.

17. Il 1º dicembre 2011, il Consiglio ha adottato la decisione 2011/783/PESC [12] e il regolamento di esecuzione (UE) n. 1245/2011 [13], che modificano rispettivamente l'allegato II alla decisione 2010/413 e l'allegato VIII al regolamento n. 961/2010. Nel preambolo di ciascun provvedimento, esso ha dichiarato di aver proceduto ad un riesame integrale dell'elenco riportato nel relativo allegato, tenuto conto delle osservazioni presentate dagli interessati e di essere giunto alla conclusione che alle persone e entità elencate dovrebbero continuare ad applicarsi le misure restrittive specifiche previste.

9 — Regolamento del Consiglio, del 26 luglio 2010, che attua l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 423/2007 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU L 195, pag. 25).

10 — Decisione del Consiglio, del 25 ottobre 2010, recante modifica della decisione 2010/413/PESC concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga la posizione comune 2007/140/PESC (GU L 281, pag. 81).

11 — Regolamento (UE) del Consiglio, del 25 ottobre 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (CE) n. 423/2007 (GU L 281, pag. 1).

12 — Decisione del Consiglio, del 1º dicembre 2011, che modifica la decisione 2010/413/PESC relativa a misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU L 319, pag. 71).

13 — Regolamento del Consiglio, del 1º dicembre 2011, che attua il regolamento (UE) n. 961/2010 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU L 319, pag. 11).

18. Il 23 marzo 2012, il Consiglio ha adottato il regolamento (UE) n. 267/2012[14]. Nuovamente, l'articolo 23, paragrafo 1, dispone il congelamento dei beni dei soggetti designati a norma delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, elencati nell'allegato VIII, mentre l'articolo 23, paragrafo 2, dispone il congelamento dei beni dei soggetti elencati nell'allegato IX. I criteri di cui all'articolo 23, paragrafo 2, lettere a) e b), sono sostanzialmente gli stessi dell'articolo 16, paragrafo 2, lettere a) e b), del regolamento n. 961/2010, mentre vengono aggiunti ulteriori criteri dall'articolo 23, paragrafo 2, lettere c), d) ed e), di cui solo la lettera d) sembra rilevante in relazioni ad entità quali le banche. La richiamata lettera d) ricomprende i soggetti identificati come: «altre persone, entità o organismi che forniscono sostegno, anche finanziario, logistico o materiale, al governo iraniano e persone e entità ad essi associate». L'articolo 42, paragrafo 2, prevede la stessa esenzione da responsabilità di cui all'articolo 12, paragrafo 2, del regolamento n. 423/2007. Le banche sono ancora una volta entrambe elencate nell'allegato IX di tale regolamento. Le ragioni addotte sono le stesse esposte nell'allegato II della decisione 2010/413, come modificata dalla decisione 2010/644.

19. La normativa, in particolare l'articolo 9 del regolamento n. 423/2007, l'articolo 20, paragrafo 6, della decisione 2010/413, l'articolo 18 del regolamento n. 961/2010 e l'articolo 25 del regolamento n. 267/2012, ha stabilito alcune deroghe limitate agli obblighi di congelamento dei beni. Ciascuna di tali disposizioni sostanzialmente consente alle autorità nazionali di autorizzare lo sblocco di beni congelati al fine di effettuare un pagamento dovuto da una persona, un'entità o un organismo elencato ad un altro soggetto, quando il pagamento sia dovuto in forza di un obbligo contratto o sorto prima della data di iscrizione nell'elenco e non contribuisca ad alcuna operazione concernente i beni e le tecnologie connessi alla proliferazione nucleare o ad altre attività vietate.

Breve sintesi del procedimento di primo grado e sentenze impugnate

20. Il 7 ottobre 2010, le banche hanno proposto due ricorsi distinti, deducendo però in sostanza gli stessi motivi e argomenti, dinanzi al Tribunale, impugnando le loro rispettive iscrizioni iniziali negli elenchi di cui agli allegati della decisione 2010/413 e del regolamento di esecuzione n. 668/2010. In corso di causa, poiché sono stati adottati nuovi provvedimenti, esse hanno adattato la portata dell'annullamento richiesto al fine di includervi gli allegati della decisione 2010/644, del regolamento n. 961/2010, della decisione 2011/783, del regolamento di esecuzione n. 1254/2011 e del regolamento n. 267/2012, nella misura in cui tali provvedimenti le riguardavano. Tali adattamenti sono stati accolti dal Tribunale e non sono in discussione. La Commissione è intervenuta a sostegno del Consiglio in entrambe le cause.

21. Il Tribunale ha esaminato in primo luogo l'argomento delle istituzioni relativo al fatto che le banche non potevano, in quanto emanazione dello Stato iraniano, invocare la tutela e le garanzie connesse ai diritti fondamentali.

22. Avendo respinto tale argomento, esso ha proceduto ad esaminare il primo motivo di ricorso delle banche (violazione dell'obbligo di motivazione, diritti della difesa e diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva) in cinque fasi: se le banche potessero invocare i diritti della difesa; l'obbligo di motivazione e i diritti della difesa in relazione all'iniziale comunicazione degli elementi di prova; i diritti della difesa in relazione all'accesso al fascicolo del Consiglio; i diritti della difesa in relazione alla possibilità per le banche di far valere il proprio punto di vista e il loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva; e i presunti errori che viziavano la valutazione e l'esame del Consiglio. Esso ha accolto tale motivo nella misura in cui riguardava la decisione 2010/413, il regolamento di esecuzione n. 668/2010, la decisione 2010/664 e il regolamento n. 961/2010, nella parte in cui tali atti riguardavano le banche.

14 — Regolamento del Consiglio, del 23 marzo 2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (UE) n. 961/2010 (GU L 88, pag. 1).

23. Il Tribunale ha poi esaminato il secondo motivo (errore manifesto di valutazione), concludendo in relazione ad entrambe le cause che i fatti, come accertati dal Consiglio, non giustificavano l'imposizione di misure restrittive.

24. In seguito all'esame dei primi due motivi, il Tribunale è giunto alla conclusione che tutti gli atti impugnati dovevano essere annullati nella parte in cui riguardavano le banche. Non era pertanto necessario esaminare il terzo motivo di ricorso (violazione del diritto di proprietà e, in relazione ad esso, del principio di proporzionalità).

25. Nel caso della Bank Saderat Iran, il Tribunale ha anche esaminato l'argomento della banca secondo il quale il regolamento n. 267/2012 era una decisione adottata sotto forma di regolamento. Esso ha stabilito che il regolamento n. 267/2012 era un vero e proprio regolamento e pertanto, ai sensi del secondo comma dell'articolo 60 dello Statuto della Corte di giustizia (in prosieguo: lo «Statuto»), il suo annullamento è stato sospeso per due mesi e dieci giorni, durante i quali il Consiglio poteva porre rimedio alle violazioni accertate adottando nuove misure restrittive (o, implicitamente, proponendo impugnazione). Gli effetti della decisione 2010/413, come modificata dalla decisione 2010/644 e dalla decisione 2011/783, sono stati di conseguenza mantenuti, per quanto riguarda la banca, fino al momento in cui è divenuto efficace l'annullamento del regolamento n. 267/2012.

Motivi e argomenti in sede d'impugnazione

26. Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione e dal Regno Unito, chiede alla Corte di annullare le sentenze impugnate, di respingere i ricorsi di primo grado e di condannare ciascuna banca alle spese della propria causa sia in primo grado che in sede d'impugnazione. Le banche chiedono alla Corte di respingere le impugnazioni e di condannare il Consiglio alle spese. La Bank Saderat Iran ha anche depositato un'impugnazione incidentale, chiedendo alla Corte di annullare in parte la sentenza impugnata relativa alla propria causa, di annullare gli atti impugnati nella parte in cui si applicano alla banca e di condannare il Consiglio alle spese della banca relative all'impugnazione incidentale.

27. Il Consiglio sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nella sua valutazione relativa (i) al diritto delle banche alla tutela dei diritti fondamentali e pertanto alla ricevibilità dei ricorsi di primo grado, (ii) all'obbligo di motivazione del Consiglio, (iii) al diritto delle banche di accesso al fascicolo, (iv) ai presunti vizi della valutazione del Consiglio relativa ai fatti e (v) al motivo vertente sull'errore manifesto di valutazione. In relazione a tali motivi, il Regno Unito presenta osservazioni a sostegno dei motivi (ii), (iii) e (v), mentre la Commissione aderisce ai motivi da (ii) a (v).

28. Le banche ritengono che tutti e cinque i motivi siano infondati ma, in aggiunta, la Bank Mellat, nella causa che la riguarda, contesta la ricevibilità dell'impugnazione nel suo complesso. Nella sua impugnazione incidentale, la Bank Saderat Iran sostiene che il Tribunale ha commesso un errore nel ritenere (i) che la decisione 2010/413 e il regolamento di esecuzione n. 668/2010 fossero fondati su «elementi riguardanti la ricorrente» e (ii) che il secondo comma dell'articolo 60 dello Statuto si applicasse al regolamento n. 267/2012, e ciò lo ha condotto a trarre conclusioni ingiustificate in entrambi i casi.

29. Tratterò tali questioni nell'ordine proposto nei due precedenti paragrafi.

Ricevibilità dell'impugnazione (causa C-176/13 P)

30. La sentenza impugnata è stata notificata alle parti il 30 gennaio 2013. La Bank Mellat sostiene che, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto, l'impugnazione avrebbe dovuto essere depositata nel termine di due mesi, entro il 30 marzo 2013. L'impugnazione è stata depositata il 9 aprile 2013 ed è pertanto irricevibile. L'articolo 51 del regolamento di procedura della Corte di giustizia, che proroga i termini procedurali di un termine forfettario fissato in ragione della distanza, pari a dieci giorni, non può essere invocato. Il riferimento alla distanza in tale disposizione deve avere un senso: esso mira a garantire che le parti non siano svantaggiate a causa della loro distanza dalla Corte [15] o dal fatto che abbiano continuato a usare mezzi di comunicazione non elettronici. Il Consiglio, tuttavia, non è così distante dalla Corte e usa mezzi di comunicazione elettronici. La norma di cui all'articolo 56 dello Statuto deve pertanto essere applicata rigidamente.

31. Il Consiglio replica che l'articolo 51 del regolamento di procedura è chiaro e preciso. Esso si applica equamente a tutte le parti, sia nella sua formulazione letterale che nella prassi della Corte. La sentenza BASF del 1994 a cui fa riferimento la banca era fondata su una decisione ormai obsoleta della Corte, che distingueva tra le parti a seconda del loro luogo di residenza.

32. Mi rammarico del fatto che il regolamento di procedura debba continuare a fare riferimento ad una proroga dei termini procedurali «in ragione della distanza». Tale termine era appropriato prima del 2000, quando nell'allegato II di tale regolamento erano stabilite diverse proroghe, da due giorni a un mese, per «tutte le parti salvo quelle che hanno la residenza abituale nel Gran Ducato di Lussemburgo». La distinzione era stata introdotta all'inizio [16], quando il ruolo dei servizi postali faceva sì che la distanza fisica dalla Corte di giustizia fosse un fattore atto a incidere sul rispetto dei termini. La sostituzione di tali proroghe con «un termine forfettario pari a dieci giorni» ha chiaramente eliminato qualsiasi considerazione della distanza dalla Corte come vantaggio o svantaggio procedurale e ha mirato (nel contesto dei mezzi di comunicazione rapidi o anche istantanei generalmente disponibili, in gran parte indipendenti dalla distanza) a ricreare un piede di parità per tutti, senza alcun riferimento al luogo di residenza di una parte. Ciò posto, la sopravvivenza delle parole «in ragione della distanza» deve essere considerata come il retaggio di un'epoca passata, che non ha più alcuna funzione nel regolamento di procedura attuale, tanto più che non è minimamente concepibile determinare quale grado di «distanza» possa dare o meno luogo ad una proroga dei termini.

33. Ciò posto, il testo attuale dell'articolo 51 del regolamento di procedura prevede che i termini procedurali siano prorogati di un termine forfettario pari a dieci giorni. Ritengo pertanto che l'impugnazione sia stata depositata tempestivamente, entro il termine di due mesi, prorogato di dieci giorni, stabilito dagli articoli 56 dello Statuto e 51 del regolamento di procedura, letti in combinato disposto. L'eccezione di irricevibilità della Bank Mellat è pertanto infondata.

Diritto alla tutela dei diritti fondamentali (ricevibilità dei ricorsi di primo grado)

34. In entrambe le sentenze [17] il Tribunale ha respinto le argomentazioni del Consiglio e della Commissione che sostenevano che le banche, in quanto emanazione dello Stato iraniano, non potessero invocare la tutela e le garanzie connesse ai diritti fondamentali. Esso ha osservato che non vi è nulla nei Trattati o nella Carta dei diritti fondamentali [18] che esclude le persone giuridiche che sono emanazione dello Stato dalla tutela dei diritti fondamentali; infatti, la Carta garantisce i diritti di

15 — Sentenza Commissione/BASF e a. (C-137/92 P, EU:C:1994:247, punto 40).

16 — Nell'articolo 85, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte di giustizia della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, del 4 marzo 1953 (GU 1953, n. 3, pag. 37), le proroghe variavano da un giorno per le parti residenti in Belgio a due mesi per quelle residenti al di fuori dell'Europa.

17 — V. sentenze Bank Mellat/Consiglio (T-496/10, EU:T:2013:39, punti da 35 a 46), e Bank Saderat Iran/Consiglio (T-494/10, EU:T:2013:59, punti da 33 a 44).

18 — Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU 2010, C 83, pag. 389; in prosieguo, anche: la «Carta»).

«ogni persona». L'articolo 34 della CEDU [19], su cui si fondano le istituzioni, è una disposizione di carattere procedurale che preclude alla Corte europea dei diritti dell'uomo di ammettere ricorsi di organizzazioni governative, in modo tale che uno Stato parte della CEDU non possa essere al contempo ricorrente e resistente dinanzi a tale Corte; tale norma non è applicabile ai giudici dell'Unione né alle presenti cause. L'argomento secondo cui uno Stato non può esso stesso godere dei diritti fondamentali sul suo territorio non è stato considerato pertinente in relazione ai diritti di cui le emanazioni di uno Stato possono godere sul territorio di altri Stati. Di conseguenza, le persone giuridiche che sono emanazioni di paesi non membri possono invocare la tutela e le garanzie connesse ai diritti fondamentali, qualora tali diritti siano compatibili con il loro status di persona giuridica. In ogni caso, il Tribunale ha rilevato che le istituzioni non avevano dimostrato che le banche fossero di fatto emanazioni dello Stato iraniano, vale a dire entità che partecipavano all'esercizio dei poteri governativi o che gestivano un servizio pubblico sotto il controllo statale; le loro attività erano di natura commerciale e la partecipazione dello Stato era, in entrambi i casi, di minoranza.

35. Il *Consiglio* sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto in entrambi tali accertamenti.

36. Sul primo punto, il Consiglio ammette che le persone giuridiche possano godere dei diritti fondamentali e che gli Stati possano godere dei diritti procedurali; ma gli Stati non possono godere dei diritti fondamentali. L'articolo 34 della CEDU non è una norma procedurale limitata a tale convenzione. Uno Stato deve rispettare i diritti fondamentali di coloro che sono soggetti al suo ordinamento, ma non può godere di tali diritti esso stesso. Né può uno Stato sovrano essere soggetto all'ordinamento di un altro Stato ai sensi della CEDU. I giudici dell'Unione non sono stati concepiti per risolvere controversie tra l'Unione e paesi non membri relative ai diritti di proprietà di questi ultimi. Sebbene non vi sia alcuna disposizione espressa analoga all'articolo 34 della CEDU nei Trattati dell'Unione o nella Carta, lo stesso principio deve trovare applicazione nel diritto dell'Unione, vuoi che le persone giuridiche interessate siano Stati membri, vuoi che siano paesi non membri o organizzazioni o entità governative degli uni o degli altri.

37. Sul secondo punto, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo mostra che il contesto fattuale e giuridico specifico deve essere valutato attentamente al fine di determinare se un'entità sia governativa o meno. La commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite ha proposto definizioni di «Stato» che ricomprendono istituzioni statali o altri enti che agiscono nell'esercizio di un potere sovrano, comprese le imprese pubbliche o altri enti che effettuano operazioni commerciali. Anche la Corte di giustizia ha statuito [20] sulla nozione di Stato, dichiarando che l'imputabilità allo Stato di un provvedimento di aiuto adottato da un'impresa pubblica può essere dedotta dalle circostanze e dal contesto, compresi i legami tra l'impresa e lo Stato; il solo fatto che un'impresa pubblica assuma la forma di una società di capitali di diritto comune non esclude che un provvedimento di aiuto adottato da una società di questo tipo sia imputabile allo Stato. Il Tribunale non ha inoltre preso in considerazione il fatto che, sebbene la sua partecipazione sia ora solo pari al 20% nella Bank Mellat e al 33% nella Bank Saderat Iran, il governo iraniano ha ancora un'influenza predominante, dal momento che l'azionariato è largamente diffuso.

38. Infine, il Consiglio afferma che la sua eccezione di irricevibilità in primo grado riguardava tutti i motivi invocati dalle banche, poiché i loro ricorsi miravano ad ottenere l'annullamento delle decisioni del Consiglio di ordinare il congelamento dei loro beni, che costituiva un'interferenza (anche se giustificata) nel diritto fondamentale di godere della proprietà.

19 — Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

20 — Sentenza Francia/Commissione (C-482/99, EU:C:2002:294; in prosieguo: la sentenza «Stardust», punti da 55 a 57).

39. Le *banche* sostengono, in primo luogo, che il Tribunale ha accertato come fatto, non soggetto ad impugnazione, che esse non fossero emanazione dello Stato iraniano.

40. In secondo luogo, tali accertamenti in fatto erano corretti in ogni caso. Nessuno degli elementi di prova addotti ha rilevato qualcosa di più di una partecipazione di minoranza dello Stato. Inoltre, il Consiglio snatura le definizioni di «Stato» della commissione di diritto internazionale. Tale organismo ha effettivamente affermato che enti che effettuano operazioni commerciali potrebbero teoricamente essere emanazioni dello Stato se svolgessero funzioni governative, ma le banche non svolgono tali funzioni. La sentenza Stardust non è pertinente, poiché non ha stabilito che l'una o l'altra banca avesse agito su indicazioni dello Stato iraniano. Nel caso della Bank Mellat, inoltre, la Corte Suprema del Regno Unito ha confermato che tale banca non era soggetta a controllo governativo e non era emanazione dello Stato [21].

41. In terzo luogo, le banche ritengono che il Tribunale non abbia commesso un errore di diritto nello stabilire che emanazioni di paesi terzi possano invocare la tutela e le garanzie connesse ai diritti fondamentali. La Carta garantisce i diritti di «ogni persona». Né deve trovare applicazione nel diritto dell'Unione il principio soggiacente all'articolo 34 della CEDU. La spiegazione dell'articolo 47 della Carta («Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale») afferma chiaramente che la tutela è più ampia ai sensi del diritto dell'Unione che ai sensi della CEDU. La Corte di giustizia, inoltre, ha sistematicamente riconosciuto i diritti della difesa degli Stati membri nelle controversie dinanzi ad essa.

42. Infine, anche se il Tribunale avesse commesso errori di fatto e di diritto, ciò non avrebbe alcun impatto sulla conclusione contenuta nelle sentenze impugnate. La posizione del Consiglio è basata sul motivo di primo grado delle banche, vertente sui diritti di proprietà. Tuttavia, ciò riguardava solo il terzo motivo di ricorso in ogni causa, non esaminato dal Tribunale. I motivi sulla base dei quali il Tribunale ha annullato gli atti impugnati erano tutti relativi a violazioni di requisiti procedurali invocati al di fuori del contesto dei diritti umani o fondamentali e la Corte di giustizia riconosce che tali requisiti possono essere invocati dagli Stati.

43. Non concordo con l'argomento del Consiglio secondo il quale gli Stati (e le loro emanazioni) non possono godere dei diritti fondamentali.

44. Sia l'articolo 34 della CEDU che la sentenza Stardust sembrano privi di pertinenza. Il Tribunale ha correttamente rilevato che l'articolo 34 della CEDU è una norma di procedura con un oggetto specifico in relazione ai procedimenti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, e non l'espressione di un principio generale applicabile anche in diritto dell'Unione [22]. E il fatto che la concessione di un aiuto possa essere attribuita ad uno Stato membro è irrilevante in relazione alla questione se l'entità che concede l'aiuto debba essere considerata un'emanazione dello Stato ad altri fini.

45. Inoltre, come hanno rilevato le banche, i motivi sulla base dei quali il Tribunale ha effettivamente annullato gli atti impugnati erano relativi a requisiti procedurali su cui si può fondare qualsiasi parte nei confronti della quale vengano adottate misure restrittive, a prescindere dal suo status. Che le banche fossero o meno emanazioni dello Stato iraniano non influisce pertanto sulla validità dei motivi di annullamento [23].

21 — Bank Mellat (ricorrente)/Her Majesty's Trasury (resistente) (n. 1) e (n. 2), [2013] UKSC 38, punto 66 e [2013] UKSC 39, punti 15, 16 e 32.

22 — V. anche paragrafo 61 delle conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470; in prosieguo: «Kala Naft»).

23 — V., in generale, paragrafi da 57 a 75 delle conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470).

46. Infine, è inconferente l'argomento del Consiglio secondo cui il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto nel concludere che le istituzioni non avevano dimostrato che le banche fossero emanazioni dello Stato. Per giurisprudenza costante, le censure relative ad una motivazione ad abundantiam di una sentenza non possono condurre all'annullamento di tale sentenza [24]. Come risulta evidente dalle sentenze impugnate [25], il Tribunale ha esaminato se le banche fossero di fatto emanazioni dello Stato iraniano solo a fini di completezza, dopo aver respinto l'argomento del Consiglio secondo il quale le banche non potevano invocare la tutela e le garanzie dei diritti fondamentali.

47. In tali circostanze, non è necessario esaminare l'argomento delle banche secondo cui il Consiglio sta contestando un accertamento di fatto del Tribunale.

Obbligo di motivazione

48. Il Tribunale ha ritenuto [26] che occorresse prendere in considerazione tanto i motivi esposti negli atti impugnati quanto le tre proposte di adozione delle misure restrittive comunicate dal Consiglio alle banche. Le misure restrittive erano basate sulle proposte. Tuttavia, le proposte – nel caso della Bank Mellat, la terza, e nel caso della Bank Saderat Iran tutte e tre – sono state comunicate dopo la proposizione dei ricorsi e dopo che gli stessi erano stati adattati per ricomprendere la decisione 2010/644 e il regolamento n. 961/2010. Esse hanno potuto pertanto essere prese in considerazione solo per valutare la legittimità della decisione 2011/783, del regolamento di esecuzione n. 1245/2011 e del regolamento n. 267/2012.

49. Con riferimento alla Bank Mellat [27], il Tribunale ha individuato complessivamente sette motivi per l'adozione delle misure restrittive (i primi quattro sono esposti negli atti impugnati, gli ultimi tre nelle due proposte comunicate il 13 settembre 2010):

(i) secondo la decisione 2010/413 e il regolamento di esecuzione n. 668/2010, la banca era una banca di Stato;

(ii) ha avuto un comportamento che sosteneva e facilitava il programma nucleare e quello riguardante i missili balistici dell'Iran;

(iii) aveva fornito servizi bancari ad entità inserite negli elenchi dell'ONU e dell'UE, a entità che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione o ad entità da esse possedute o controllate;

(iv) era la banca di controllo della FEE Bank, indicata nella risoluzione 1929;

(v) ha fornito servizi bancari all'AEOI e alla Novin, entrambe oggetto di misure restrittive adottate dal Consiglio di sicurezza;

(vi) ha gestito i conti degli alti funzionari dell'AIO e di un responsabile degli acquisti iraniano;

(vii) aveva agevolato la movimentazione di milioni di dollari per il programma nucleare iraniano almeno dal 2003.

24 — V., per esempio, sentenza Commissione/Kvaerner Warnow Werft (C-181/02 P, EU:C:2004:271, punto 49).

25 — V. l'incipit del punto 42 della sentenza Bank Mellat/Consiglio (T-496/10, EU:T:2013:39), e del punto 40 della sentenza Bank Saderat Iran/Consiglio (T-494/10, EU:T:2013:59).

26 — V. sentenze Bank Mellat/Consiglio (T-496/10, EU:T:2013:39, punti da 63 a 65), e Bank Saderat Iran/Consiglio (T-494/10, EU:T:2013:59, punti da 61 a 63).

27 — V. sentenza Bank Mellat/Consiglio (T-496/10, EU:T:2013:39, punti 66 e 67).

50. Di questi motivi, il Tribunale ha dichiarato che i motivi (i), (iv) e (v) erano sufficientemente precisi da soddisfare i requisiti elaborati dalla giurisprudenza, vale a dire che siano idonei a fornire informazioni sufficienti affinché l'interessato possa determinare se l'atto sia fondato o inficiato da un vizio e a consentire al giudice di esercitare il controllo di legittimità su di esso; i motivi (ii), (iii), (vi) e (vii), invece non erano tali.

51. Nel caso della Bank Saderat Iran [28], sono stati individuati cinque motivi (i primi quattro erano esposti negli atti impugnati, il quinto solo nella terza proposta di iscrizione, in allegato alla controreplica):

(i) la banca era detenuta dallo Stato iraniano (al 94% o «in parte», secondo i diversi atti);

(ii) aveva fornito servizi finanziari ad entità che effettuavano acquisti destinati ai programmi nucleari e di missili balistici dell'Iran, comprese entità contemplate dalla risoluzione 1737;

(iii) nel marzo 2009 si occupava ancora dei pagamenti e delle lettere di credito della DIO e della IEI, entrambe colpite da misure restrittive;

(iv) nel 2003 ha operato su lettere di credito per conto della MEC, che era legata al programma nucleare iraniano;

(v) ha fornito servizi finanziari al SIG.

52. Il Tribunale ha statuito che i motivi (i), (iii), (iv) e (v) erano sufficientemente precisi. Ha ritenuto che il motivo (ii) non fosse un'affermazione generica integrata e chiarita dai motivi successivi ma piuttosto un motivo indipendente e, in quanto tale, eccessivamente vago, in quanto non individua le entità alle quali sarebbero stati forniti i servizi finanziari.

53. Di conseguenza, per quanto riguarda i motivi (ii), (iii), (vi) e (vii) relativi alla Bank Mellat e il motivo (ii) nel caso della Bank Saderat Iran, il Consiglio ha violato l'obbligo di motivazione nonché l'obbligo di comunicare alle banche gli elementi posti a loro carico [29].

54. Il *Consiglio* sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel considerare ciascun motivo singolarmente invece di considerarli insieme nel loro complesso, e pertanto ha concluso in modo errato che i motivi (ii) e (iii) nel caso della Bank Mellat e il motivo (ii) nel caso della Bank Saderat Iran erano troppo vaghi per soddisfare l'obbligo di motivazione. I motivi sono chiaramente correlati: nel caso della Bank Mellat, il motivo (iii) (servizi bancari ad entità inserite negli elenchi dell'ONU e dell'UE) specifica con maggiore precisione il comportamento menzionato nel motivo (ii); nel caso della Bank Saderat Iran, i motivi (iii) e (iv) (gestione dei pagamenti e delle lettere di credito della DIO e della IEI e per conto della MEC) specificano con maggiore precisione il comportamento menzionato nel motivo (ii) (servizi finanziari ad entità che effettuavano acquisti destinati ai programmi nucleari e di missili balistici dell'Iran, comprese entità designate dall'ONU). I motivi considerati congiuntamente consentivano pertanto alle banche di determinare se gli atti impugnati fossero fondati o inficiati da un vizio e al giudice di esercitare il controllo di legittimità su di essi. Sebbene le entità inserite in elenco non fossero individuate per nome, le banche avrebbero potuto comparare gli elenchi dell'ONU e dell'UE con i loro elenchi di clienti. Lo stesso vale per il motivo (vi) nel caso della Bank Mellat (gestione dei conti degli alti funzionari dell'AIO e di un responsabile degli acquisti).

28 — V. sentenza Bank Saderat Iran/Consiglio (T-494/10, EU:T:2013:59, punti da 64 a 73).

29 — V. sentenze Bank Mellat/Consiglio (T-496/10, EU:T:2013:39, punto 77), e Bank Saderat Iran/Consiglio (T-494/10, EU:T:2013:59, punto 73).

55. La *Commissione* concorda sul fatto che i motivi debbano essere considerati congiuntamente, nel loro contesto (compresi i relativi elenchi dell'ONU di entità a cui le banche avrebbero dovuto evitare di fornire servizi). Ciascun motivo non deve soddisfare, singolarmente, tutti i requisiti dell'obbligo di motivazione. Se è vero che tutti i motivi congiuntamente consentivano alle banche di sapere se un cliente fosse inserito in elenco e di determinare se gli atti impugnati fossero fondati, non fossero inficiati da un vizio di fatto e fornissero informazioni sufficienti per consentire al giudice di esercitare il controllo di legittimità sull'iscrizione in elenco, allora il Consiglio non può aver violato l'obbligo di motivazione.

56. Il *Regno Unito* cita quanto statuito dalla Corte nella sentenza Kadi II: «Considerata la natura preventiva delle misure restrittive in oggetto, qualora, nel contesto del suo controllo sulla legittimità della decisione impugnata, (…) il giudice dell'Unione concluda che almeno uno dei motivi menzionati (…) è sufficientemente preciso e concreto, che è dimostrato e che di per sé costituisce un fondamento adeguato di tale decisione, la circostanza che altri di questi motivi non lo siano non basterà per giustificare l'annullamento di detta decisione. (…)» [30].

57. Entrambe le *banche* ritengono essenziale che i motivi debbano essere considerati singolarmente e che quelli che sono troppo vaghi non debbano essere ulteriormente esaminati in relazione ad eventuali errori di valutazione.

58. La *Bank Mellat* sostiene che nel suo caso i motivi (ii), (iii), (vi) e (vii) sono stati correttamente ritenuti eccessivamente vaghi. I motivi (ii) (comportamento che sosteneva e facilitava il programma nucleare e quello riguardante i missili balistici dell'Iran) e (iii) (servizi ad entità inserite in elenco, ad entità che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione o ad entità da esse possedute o controllate) non contengono informazioni dettagliate. Al fine di accertare quali potessero essere i clienti interessati, la banca avrebbe dovuto controllare, per un periodo di tempo considerevole, non solo i nomi delle entità inserite negli elenchi dell'ONU e dell'Unione, ma anche le «entità che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione o ad entità da esse possedute o controllate», che non possono essere individuate a partire dagli elenchi stessi e che potrebbero essere virtualmente illimitate nel numero. Poiché il Consiglio doveva sapere a quali entità si faceva riferimento, avrebbe potuto e dovuto individuarle. Ne consegue che i motivi (ii) e (iii), siano essi considerati singolarmente o congiuntamente, rimangono eccessivamente vaghi. Quanto al motivo (vi) (gestione dei conti degli alti funzionari dell'AIO e di un responsabile degli acquisti), l'unica affermazione del Consiglio è che i registri delle banche contenevano le identità dei dipendenti dei clienti, ma non viene addotto alcun elemento di prova in tal senso. Poiché il Consiglio non menziona il motivo (vii), si deve presumere che accetti che esso fosse eccessivamente vago.

59. La *Bank Saderat Iran* espone argomenti analoghi. Essa aggiunge che, quanto ai motivi (iii) (gestione dei pagamenti e delle lettere di credito della DIO e della IEI) e (iv) (gestione delle lettere di credito per conto della MEC), non vi era alcuna indicazione in relazione alla questione se le entità nominate costituissero un elenco esaustivo o meno, e tale indeterminatezza era associata al fatto che le entità inserite negli elenchi dell'ONU erano dichiarate essere «tra» le entità a cui faceva riferimento il motivo (ii) (servizi ad entità che effettuavano acquisti destinati ai programmi nucleari e di missili balistici dell'Iran, comprese entità contemplate dalla risoluzione 1737).

60. Ritengo che la posizione adottata dalle istituzioni e dal Regno Unito sia corretta in linea di principio: ove i motivi siano espressi in modo sequenziale, essi devono essere letti congiuntamente e i motivi successivi possono avvalorare e fornire una spiegazione per gli altri. Ciò è particolarmente vero per i motivi forniti negli stessi atti impugnati, che sono contenuti in un unico punto per ogni banca. Tuttavia, ciò risulta vero anche per i motivi addotti singolarmente (quali quelli forniti negli atti impugnati, da una parte, e quelli forniti nelle proposte di iscrizione comunicate in tempo utile,

30 — Sentenza Commissione e a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518; in prosieguo: la «sentenza Kadi II», punto 130).

dall'altra), poiché è chiaro che l'obbligo delle istituzioni è di addurre motivi che, letti nel contesto, forniscano informazioni sufficienti alle parti che subiscono un pregiudizio e al giudice dell'Unione [31]. Tuttavia, come ha correttamente rilevato il Regno Unito, è sufficiente che sia adeguatamente formulato almeno un motivo recante tali caratteristiche.

61. Concorderei pertanto sul fatto che in entrambe le cause il motivo (ii), sebbene certamente vago se considerato singolarmente, è reso più esplicito dai motivi successivi [motivi (v) ed eventualmente (vi) nel caso della Bank Mellat; motivi (iii), (iv) e (v) nel caso della Bank Saderat Iran] e avrebbe dovuto essere valutato in connessione ad essi. Il Tribunale ha pertanto commesso un errore di diritto nel procedere alla valutazione dell'obbligo di motivazione.

62. Di conseguenza, nel caso della Bank Saderat Iran, il motivo (ii) (servizi ad entità che effettuavano acquisti destinati ai programmi nucleari e di missili balistici dell'Iran, comprese entità costituenti l'oggetto della risoluzione 1737) non era eccessivamente vago se letto congiuntamente ai motivi (iii), (iv) e (v), che individuavano quattro entità determinate. Né, in tale contesto, dava adito ad incertezze il fatto che le entità inserite negli elenchi dell'ONU fossero dichiarate essere «tra» le entità a cui faceva riferimento il motivo (ii). Tuttavia, mentre i motivi (iii), (iv) e (v) chiariscono senza dubbio il motivo (ii), quest'ultimo non aggiunge nulla ai primi e di per sé non fornisce alcuna delucidazione. Pertanto, sebbene io sia dell'opinione che il Tribunale avrebbe dovuto ritenere che il motivo (ii) contestualizzasse i motivi (iii), (iv) e (v), che ha ritenuto adeguatamente formulati, tale errore di valutazione non può giustificare l'annullamento della sentenza impugnata.

63. Quanto alla Bank Mellat, concorderei con la banca sul fatto che il motivo (iii) (servizi ad entità inserite in elenco, ad entità che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione o ad entità da esse possedute o controllate) non precisa sufficientemente il motivo (ii) (comportamento che sosteneva e facilitava il programma nucleare e quello riguardante i missili balistici dell'Iran). Se è vero che per la banca non sarebbe stato eccessivamente difficile accertare se tra i suoi clienti figurassero entità effettivamente inserite in elenco, sarebbe invece stato eccessivamente difficile a livello pratico controllare se gli elenchi comprendessero entità che agiscono per conto o sotto la direzione di entità inserite in elenco, o che sono possedute o controllate da queste ultime, qualora il primo controllo avesse dato esito negativo. Inoltre, il Consiglio presumibilmente conosceva le entità a cui stava facendo riferimento e avrebbe potuto comunicare la loro identità. Astenendosene, non ha fornito informazioni sufficienti affinché la banca potesse esercitare efficacemente i suoi diritti della difesa e affinché il Tribunale potesse svolgere un sindacato giurisdizionale efficace. È vero che nelle presenti cause le banche hanno deciso di impugnare la loro iscrizione nell'elenco, ma resta il fatto che la mancanza di informazioni può rendere più difficile per un potenziale ricorrente prendere la decisione di proporre ricorso o (nell'ambito di tale ricorso) confutare un'allegazione esposta in termini vaghi.

64. Tuttavia, il Tribunale ha giudicato il motivo (v) (servizi all'AEOI e alla Novin) adeguatamente formulato e la Bank Mellat non ha contestato tale accertamento. Analogamente alla situazione della Bank Saderat Iran, si può pertanto ritenere che i motivi (ii), (iii) e (v), letti congiuntamente, soddisfino l'obbligo di motivazione, sebbene i motivi (ii) e (iii), considerati singolarmente, non possano aggiungere nulla di utile alla motivazione, e l'ultimo non vi aggiunga effettivamente nulla.

65. Quanto al motivo (vi) (gestione dei conti degli alti funzionari dell'AIO e di un responsabile degli acquisti), concordo sul fatto che, affinché il suo argomento fosse convincente, il Consiglio avrebbe dovuto corroborare la sua affermazione relativa al fatto che i registri delle banche contenevano le identità dei dipendenti dei clienti. La produzione di tale informazione è per giunta una questione di fatto su cui la Corte non è competente a pronunciarsi in sede di impugnazione. Infine, come rileva la banca, il Consiglio non sembra impugnare la conclusione secondo cui il motivo (vii) era eccessivamente vago.

31 — V. sentenza Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punti 70 e 71).

66. Pertanto, sebbene io condivida l'osservazione del Consiglio relativa alla necessità di valutare i motivi congiuntamente, non ritengo che esso abbia addotto, a tal proposito, alcuna ragione che giustifichi l'annullamento delle sentenze impugnate.

Accesso al fascicolo

67. In seguito all'iscrizione iniziale delle banche nell'elenco, il 26 luglio 2010, e prima del riesame di tale iscrizione, il 25 ottobre 2010, il Consiglio ha comunicato due proposte di iscrizione, presentate da Stati membri, alla Bank Mellat il 13 settembre 2010 e alla Bank Saderat Iran il 28 ottobre 2010. Una terza proposta è stata comunicata ad entrambe le banche come allegato alla controreplica in primo grado, depositata nel giugno 2011. Tuttavia, le banche dovevano presentare le loro osservazioni sulla decisione 2010/413 e sul regolamento di esecuzione n. 668/2010 entro il 15 settembre 2010.

68. Nelle sentenze impugnate [32], il Tribunale ha rilevato che la terza proposta nella causa della Bank Mellat e tutte e tre le proposte nella causa della Bank Saderat Iran sono state comunicate solo dopo la scadenza del termine per presentare osservazioni sulla decisione 2010/413 e sul regolamento di esecuzione n. 668/2010, nonché dopo l'adozione della decisione 2010/644 e del regolamento n. 961/2010. Il Tribunale ha aggiunto che, quando il Consiglio intende fondarsi su elementi forniti da uno Stato membro per adottare misure restrittive, è tenuto ad accertarsi, prima di adottare dette misure, che gli elementi di cui trattasi possano essere comunicati all'entità interessata in tempo utile affinché essa possa far valere utilmente il proprio punto di vista. Nelle presenti cause, le banche non hanno avuto tale opportunità in relazione alle proposte comunicate dopo il 15 settembre 2010.

69. In sede di impugnazione, il *Consiglio* sostiene che il Tribunale ha errato nel concludere, sulla base della giurisprudenza secondo la quale a un'entità inserita in elenco devono essere comunicati gli elementi ritenuti a suo carico e che essa dev'essere posta in grado di far valere utilmente il suo punto di vista in merito ad essi [33], che le proposte di iscrizione da parte degli Stati membri avrebbero dovuto essere comunicate alle banche. Tale giurisprudenza risaliva a un'epoca in cui non venivano addotti motivi specifici per la designazione di persone ed entità inserite in elenco. Tali motivi vengono attualmente forniti; non vi è pertanto alcuna giustificazione per imporre che le proposte di iscrizione vengano comunicate separatamente quando figurano nella motivazione, né devono essere comunicate separatamente quando non vi figurano, poiché non si può presumere che il Consiglio si sia fondato su di esse. Il Tribunale avrebbe dovuto piuttosto applicare la giurisprudenza che afferma che, qualora siano state comunicate informazioni sufficientemente precise, che permettano all'entità interessata di far conoscere utilmente il proprio punto di vista sugli elementi addebitatile, il rispetto dei diritti della difesa non implica per tale istituzione l'obbligo di concedere spontaneamente l'accesso ai documenti contenuti nel suo fascicolo [34]. In ogni caso, le informazioni contenute nei motivi addotti erano sufficienti a permettere alle banche di esprimere il proprio punto di vista.

70. Il *Regno Unito* cita la sentenza Kadi II [35]: «(…) il rispetto dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva postula che l'autorità competente dell'Unione comunichi alla persona interessata (…) per lo meno, l'esposizione dei motivi fornita (…), affinché tale persona possa difendere i suoi diritti (…)». È l'esposizione dei motivi, piuttosto che la proposta di iscrizione, che deve essere comunicata conformemente a tale sentenza. Una proposta di iscrizione avrebbe rilevanza solo se si discostasse dall'esposizione dei motivi.

32 — V. sentenze Bank Mellat/Consiglio (T-496/10, EU:T:2013:39, punti da 78 a 96), e Bank Saderat Iran/Consiglio (T-494/10, EU:T:2013:59, punti da 74 a 90).

33 — Sentenza Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio (T-228/02, EU:T:2006:384; in prosieguo: la sentenza «OMPI», punto 93).

34 — Sentenza Bank Melli Iran/Consiglio (T-390/08, EU:T:2009:401, punto 97).

35 — Sentenza Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 111).

71. Le *banche* sostengono che il Consiglio commetta un errore di principio. Gli elementi in questione «[devono essere] comunicati all'interessato, per quanto possibile, o contemporaneamente all'adozione o al più presto dopo l'adozione di una decisione iniziale di congelamento dei fondi» [36]. Né il fatto che i fascicoli contenessero solo le proposte di iscrizione né l'affermazione che tali proposte non avrebbero avuto alcuna utilità per le banche può esonerare il Consiglio dalla necessità di comunicarle. Spettava alle banche, non al Consiglio, valutare cosa fosse rilevante ai fini della presentazione di osservazioni. Inoltre, le proposte di iscrizione contenevano affermazioni che non erano presenti nell'esposizione dei motivi, la quale avrebbe dovuto essere comunicata, ed essendo gli unici elementi nel fascicolo, non avrebbero potuto essere celati nel momento in cui è stato richiesto l'accesso. Un'entità inserita in elenco non può impugnare la valutazione del Consiglio senza la comunicazione degli elementi dedotti a suo carico. In tali cause, l'esposizione dei motivi differiva dalle proposte di iscrizione e le banche hanno potuto conoscere il contenuto del fascicolo del Consiglio solo a procedimento già iniziato.

72. Con riferimento alla sentenza Kadi II, le banche sostengono, in primo luogo, che la Corte di giustizia ha reiteratamente dichiarato che un'entità designata ha il diritto di accedere al fascicolo [37] e a tutti gli elementi su cui il Consiglio si è fondato quando ha deciso di designarla. Il Consiglio non sostiene che la comunicazione non sia stata effettuata per motivi di riservatezza. Nelle circostanze del sig. Kadi (che era già stato designato dall'ONU, pertanto la designazione dell'Unione era una misura successiva) poteva essere sufficiente comunicare la sintesi della motivazione dell'ONU. Qui, al contrario, l'Unione agiva sulla base di un autonomo potere sanzionatorio e doveva comunicare tutti gli elementi.

73. A mio modo di vedere, la questione sollevata dal Consiglio è se il Tribunale abbia correttamente giudicato che la mancata comunicazione delle proposte di iscrizione degli Stati membri alle banche, che avrebbe consentito loro di presentare osservazioni su tali proposte, costituisca una violazione dei loro diritti della difesa.

74. Non si contesta il fatto che tutte le proposte di iscrizione siano state alla fine comunicate alle banche, che alcune di esse non siano state comunicate in tempo utile per presentare osservazioni sulla decisione 2010/413 e sul regolamento di esecuzione n. 668/2010 entro il 15 settembre 2010, o che – ad eccezione di una – quelle che non sono state comunicate in tempo utile di fatto non contenessero alcun elemento di prova o informazioni aggiuntivi rispetto all'esposizione dei motivi degli atti impugnati. L'eccezione era la terza proposta nella causa della Bank Saderat Iran, che affermava che la banca aveva fornito servizi finanziari al SIG, un'entità inserita negli elenchi dell'ONU e dell'Unione. Pertanto, è solo con riferimento a tale elemento di informazione che una comunicazione più tempestiva avrebbe influito sulla possibilità di presentare osservazioni.

75. Cionondimeno, concordo con le banche sul fatto che avrebbe dovuto essere loro consentito l'accesso ad ogni elemento del fascicolo su cui si basava il Consiglio, almeno nella misura in cui non contenesse informazioni riservate [38], in tempo utile per consentire loro di presentare osservazioni. Non era possibile per loro essere certe che le loro osservazioni fossero complete senza avere un accesso integrale almeno agli elementi non riservati del fascicolo su cui si basava la loro designazione proposta.

36 — Sentenza OMPI (T-228/02, EU:T:2006:384, punto 137).

37 — Sentenze Consiglio/Fulmen e Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775; in prosieguo: la «sentenza Fulmen», punto 60), e Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 99).

38 — Nelle presenti cause, le proposte di iscrizione sembrano non sollevare alcuna questione di riservatezza che potrebbe aver giustificato la decisione di non comunicarle. Esse non contengono alcuna informazione ulteriore rispetto ai motivi per l'iscrizione delle banche, come risulta dalle sentenze impugnate (paragrafi da 49 a 51 supra; v. anche, infra, paragrafi 147 e segg.).

76. Né spettava al Consiglio decidere quali elementi fossero rilevanti ai fini delle osservazioni delle banche, e quali non lo fossero [39]. Il fatto che, fatta eccezione per il riferimento al SIG nella terza proposta nella causa della Bank Saderat Iran, le proposte che non sono state comunicate in tempo utile non contenessero informazioni di cui le banche non fossero già a conoscenza, non può giustificare la loro mancata comunicazione o il ritardo nella stessa. Le banche non avrebbero potuto esserne a conoscenza fino a quando non avessero preso visione delle proposte.

77. Infine, risulta chiaro dalla giurisprudenza citata dallo stesso Consiglio che «su richiesta della parte interessata il Consiglio è tenuto a consentire l'accesso a tutti i documenti amministrativi non riservati relativi alla misura di cui trattasi» [40] e il Consiglio ha dichiarato nelle sue memorie in primo grado che le banche avevano richiesto ulteriori informazioni sul fascicolo. Il «principio del consenso dell'originatore», a cui il Consiglio fa riferimento in tali memorie, ma che non ha invocato in sede di impugnazione, a mio avviso non può conferire la caratteristica della riservatezza, ai fini del rispetto dei diritti della difesa di un'entità i cui beni devono essere congelati, ad un documento il cui solo contenuto riguarda la condotta, effettiva o presunta, dell'entità in questione. Tale contenuto non può essere riservato nei confronti di tale entità.

78. Pertanto ritengo che l'argomento del Consiglio non abbia rilevato alcun errore di diritto in proposito nelle sentenze impugnate.

Sui vizi che inficiano l'esame effettuato dal Consiglio

79. Nell'ambito del primo motivo dedotto in primo grado, le banche hanno sostenuto che il Consiglio non ha proceduto a un vero e proprio esame delle circostanze del caso di specie, limitandosi ad adottare le proposte presentate dagli Stati membri, il che costituirebbe un vizio che inficia sia l'esame iniziale che il riesame periodico delle misure restrittive.

80. Nel trattare tale argomento [41], il Tribunale ha sottolineato il dovere del Consiglio di sincerarsi che gli atti impugnati siano giustificati. In sede di adozione di un primo atto, il Consiglio è tenuto a esaminare la pertinenza e la fondatezza degli elementi di informazione e di prova che gli vengono presentati da uno Stato membro in forza dell'articolo 23, paragrafo 2, della decisione 2010/413. In occasione dell'adozione degli atti successivi aventi ad oggetto la stessa entità, esso è tenuto a riesaminare la necessità della conferma delle misure alla luce delle osservazioni di tale entità. Nelle fattispecie, non vi sono indicazioni che il Consiglio abbia verificato la pertinenza e la fondatezza degli elementi presentati prima dell'adozione dei primi atti che inseriscono in elenco le banche; infatti, l'errata indicazione relativa alla caratteristica di banca di Stato deponeva nel senso che nessuna verifica aveva avuto luogo al riguardo. Pertanto «in sede di adozione della decisione 2010/413 e del regolamento di esecuzione n. 668/2010, il Consiglio non ha rispettato l'obbligo di esaminare la pertinenza e la fondatezza degli elementi di informazione e di prova nei confronti della ricorrente che gli erano stati presentati, rendendo in tal modo illegittimi tali atti». Tuttavia, nell'adozione degli atti successivi il Consiglio ha corretto le indicazioni errate e ha reagito alle osservazioni delle banche, dimostrando di aver riesaminato le circostanze alla luce di tali osservazioni.

39 — Non escluderei la possibilità che il Consiglio decida di fondarsi solo su taluni elementi del fascicolo, avendoli ritenuti sufficienti a comprovare i motivi per inserire in elenco le banche. In tal caso, tuttavia, vi sarebbe una violazione dei diritti della difesa delle banche se il Consiglio decidesse poi di fondarsi, nel caso di un ricorso, su altri elementi che non erano stati comunicati e sui quali le banche non avevano quindi avuto l'opportunità di presentare osservazioni.

40 — Sentenza Bank Melli Iran/Consiglio (T-390/08, EU:T:2009:401, punto 97).

41 — V. sentenze Bank Mellat/Consiglio (T-496/10, EU:T:2013:39, punti da 97 a 104), e Bank Saderat Iran/Consiglio (T-494/10, EU:T:2013:59, punti da 91 a 98).

81. Il Tribunale non ha tuttavia specificato quale motivo di annullamento di cui al secondo comma dell'articolo 263 TFUE (incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei Trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero sviamento di potere) avesse posto a fondamento della sua conclusione relativa all'illegittimità delle prime misure. Su richiesta della Corte, le parti nel procedimento di impugnazione hanno espresso il loro punto di vista su tale questione.

82. Il *Consiglio* sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel dichiarare che, in sede di adozione di un primo atto che impone misure restrittive, esso è tenuto a esaminare la pertinenza e la fondatezza degli elementi di informazione e di prova presentati dagli Stati membri. Quali elementi sarebbe necessario produrre al fine di dimostrare che tale verifica ha avuto luogo? Inoltre, gli elementi di prova relativi al sostegno alle attività di proliferazione nucleare dell'Iran da parte delle banche provenivano da fonti riservate a cui i membri del Consiglio nel suo complesso non avevano accesso; questi ultimi non avrebbero potuto svolgere tale verifica, e pertanto la conclusione che non l'abbiano svolta era priva di pertinenza.

83. Quanto alla base giuridica per l'annullamento, il Consiglio rileva che il motivo di ricorso delle banche aveva alla base la «violazione delle forme sostanziali». Tuttavia, il vizio individuato dal Tribunale non costituiva una violazione dell'obbligo di motivazione o dei diritti della difesa o ad una tutela giurisdizionale effettiva. Tali diritti non rilevano prima dell'adozione di una prima decisione di congelamento di fondi; è necessario preservare l'effetto sorpresa essenziale per l'efficacia della misura [42]. I diritti della difesa e a una tutela giurisdizionale effettiva possono essere violati solo dopo l'adozione di una siffatta decisione. In ogni caso, non vi è alcuna «forma sostanziale» relativa all'esame, da parte del Consiglio, della pertinenza e della fondatezza degli elementi di informazione presentatigli a sostegno di una proposta di imporre misure restrittive [43].

84. Le *banche* sostengono che il Tribunale non ha concluso che i fascicoli dovevano dimostrare che le verifiche erano state effettuate, ma semplicemente che non lo erano state. Il Consiglio non nega di dover esaminare la pertinenza e la fondatezza degli elementi di informazione e di prova presentatigli, né di non aver svolto alcuna verifica; afferma che non ha potuto farlo per motivi di riservatezza. Il Tribunale si è fondato sull'assenza di elementi probatori relativi al fatto che il Consiglio avesse svolto verifiche adeguate al fine di concludere che queste non erano state svolte. Se i presunti elementi di prova provenivano da fonti riservate a cui il Consiglio nel suo complesso non aveva accesso, evidentemente esso non ha potuto verificarli. Le banche sono quindi state inserite in elenco sulla base di elementi di prova che non erano stati visionati da chi ha adottato la decisione e che non sono stati resi disponibili né a loro né alla Corte.

85. Quanto alla base giuridica per l'annullamento, le banche ritengono che, nel non aver esaminato la pertinenza e la fondatezza degli elementi di informazione e di prova a loro carico, il Consiglio (i) ha commesso un errore manifesto di valutazione e/o ha violato i loro diritti della difesa (violazione di una regola di diritto relativa all'applicazione dei Trattati) e (ii) non ha svolto un esame preliminare delle proposte di iscrizione (violazione delle forme sostanziali).

42 — Sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461; in prosieguo: la «sentenza Kadi», punti da 338 a 341).

43 — L'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento interno del Consiglio stabilisce: «Possono essere iscritti all'ordine del giorno provvisorio soltanto i punti per i quali la documentazione sia inviata ai membri del Consiglio e alla Commissione non oltre la data di spedizione di detto ordine del giorno». Esso non specifica tuttavia che determinati documenti siano necessari per una determinata decisione.

86. Gli articoli 20, paragrafo 1, lettera b) e 23, paragrafo 2, della decisione 2010/413 stabiliscono che il Consiglio è responsabile per l'iscrizione dei soggetti i cui beni devono essere congelati. Non può delegare tale responsabilità agli Stati membri. Esso e gli Stati membri devono agire nell'ambito di un'autentica cooperazione e devono assicurarsi che le persone che soddisfano i criteri, e solo tali persone, siano inserite nell'elenco di cui all'allegato II. La mancanza del processo di valutazione necessario per l'applicazione di tali articoli comporta violazione di una regola di diritto relativa all'applicazione dei Trattati.

87. Il dovere del Consiglio deve essere considerato anche alla luce della sentenza Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), in particolare dell'obbligo stabilito ai punti 114 e 115 di tale sentenza: (i) «esaminare, con cura ed imparzialità, la fondatezza dei motivi sollevati [per l'iscrizione di un'entità o di una persona nell'elenco]», nel decidere di confermare un'iscrizione in seguito alle osservazioni da parte della persona designata; e (ii) valutare se chiedere al comitato per le sanzioni dell'ONU e, tramite quest'ultimo, al membro dell'ONU che ha proposto l'iscrizione, di comunicare informazioni o elementi probatori, riservati o meno, che consentano all'autorità dell'Unione di assolvere tale obbligo di esame accurato ed imparziale. Almeno alcuni elementi devono poi essere resi disponibili al giudice dell'Unione in modo che, nel rispetto del «controllo della legittimità dei motivi su cui si basa la decisione di inserire o mantenere il nominativo di una determinata persona nell'elenco», il giudice possa assicurarsi «che tale decisione si fondi su una base di fatto sufficientemente solida». Il punto 118 di tale sentenza chiarisce che tali obblighi costituiscono «garanzie procedurali»; devono quindi essere forme sostanziali ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Il vizio accertato dal Tribunale deve essere considerato rientrare nella stessa base giuridica per l'annullamento delle violazioni degli obblighi a cui fa riferimento la Corte di giustizia nella sentenza Kadi II.

88. Tuttavia, secondo gli argomenti delle banche, la sentenza Europäisch-Iranische Handelsbank/Consiglio [44] depone a favore di una conclusione alternativa, secondo la quale l'obbligo del Consiglio è quello di valutare gli elementi di informazione e di prova presentatigli a supporto di una proposta di iscrizione e la violazione di un siffatto obbligo integra errori manifesti di valutazione, da considerare come violazione di una regola di diritto relativa all'applicazione del Trattato.

89. Nulla di quanto precede, tuttavia, preclude una conclusione secondo la quale la condotta omissiva del Consiglio avrebbe violato i diritti della difesa delle banche, compreso il dovere di consentire l'accesso al fascicolo e, logicamente, anche di verificare che detto fascicolo contenga gli elementi minimi necessari di informazione e di prova. La violazione dei diritti della difesa è violazione di principi generali di diritto, che sono regole di diritto relative all'applicazione dei Trattati.

90. La *Commissione* non ammette che il fascicolo presentato alla Corte debba fornire la prova che il Consiglio abbia verificato la pertinenza e la fondatezza degli elementi di prova presentatigli prima di adottare i relativi atti. Né un'errata indicazione nel fascicolo può costituire indicazione del fatto che nessuna verifica ha avuto luogo. Le attività di proliferazione nucleare dell'Iran sono, per loro natura, clandestine, pertanto gli elementi di prova raccolti devono essere altamente riservati al fine di evitare di compromettere la cooperazione internazionale e le persone che ottengono informazioni. Poiché l'esame di tali informazioni da parte del Consiglio deve avere un livello equivalente di riservatezza, il Tribunale non è in grado di affermare che non è stata svolta alcuna verifica. Inoltre, l'iscrizione delle banche nell'elenco è oggettivamente attendibile: si tratta di importanti banche iraniane, con una presenza internazionale rilevante, sotto il controllo effettivo del governo iraniano; esse non negano di intrattenere rapporti d'affari con talune entità inserite in elenco; e sono state designate dal Consiglio di sicurezza. Alla luce di ciò, non si può ritenere che i rappresentanti degli Stati membri si siano semplicemente basati sulle proposte di altri Stati membri quando hanno adottato le loro decisioni in sede di Consiglio, come suggerisce il Tribunale.

44 — Sentenza Europäisch-Iranische Handelsbank/Consiglio (T-434/11, EU:T:2013:405, punti da 166 a 170), a cui la Corte fa riferimento nel suo quesito alle parti (v. supra, paragrafo 81).

91. Quanto alla base giuridica per l'annullamento, la Commissione concorda con il Consiglio e aggiunge che nella sentenza Europäisch-Iranische Handelsbank/Consiglio (T-434/11, EU:T:2013:405) il Tribunale ha preso in considerazione un argomento analogo a titolo di «errore manifesto di valutazione». La base giuridica pertinente era pertanto la «violazione dei Trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione». Il mancato esame, da parte del Consiglio, degli elementi di informazione presentatigli nelle fattispecie non hanno inficiato i diritti della difesa delle banche, non hanno reso impossibile il sindacato giurisdizionale né hanno violato alcuna norma istituzionale nel processo decisionale del Consiglio.

92. Quanto alla base giuridica per l'annullamento, il *Regno Unito* ritiene che possa trattarsi solo della «violazione dei Trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione». Il ragionamento del Tribunale riguarda la modalità secondo la quale il Consiglio ha adottato la decisione, non gli aspetti procedurali (quali la motivazione o il diritto di essere sentiti) emersi dopo l'adozione della decisione. Gli atti impugnati sono regole di diritto relative all'applicazione dei Trattati. In altri ambiti, qualora un organismo competente applichi erroneamente il diritto, commetta un errore nella valutazione dei fatti o ecceda i limiti della propria discrezionalità, la decisione sarà annullata sulla base di un errore di valutazione. Pertanto, qualsiasi errore di valutazione nell'imposizione di misure restrittive nei confronti delle banche costituirebbe una violazione delle regole di diritto che consentono l'imposizione di tali misure.

93. Ritengo necessario, anzitutto, chiarire la questione relativa alla base sulla quale il Tribunale ha stabilito che il mancato rispetto, da parte del Consiglio, dell'«obbligo di esaminare la pertinenza e la fondatezza degli elementi di informazione e di prova nei confronti della ricorrente che gli erano stati presentati» ha reso «illegittimi» gli atti iniziali.

94. A mio avviso, tale base può essere solo la violazione di forme sostanziali o la violazione di una regola di diritto relativa all'applicazione dei Trattati (vale a dire, nelle fattispecie, l'obbligo di esaminare correttamente i fatti). Affrontando la questione sotto il titolo generale «violazione dell'obbligo di motivazione, dei diritti della difesa della ricorrente e del suo diritto a una tutela giurisdizionale effettiva», il Tribunale sembra aver ritenuto che esso fosse riconducibile alla violazione di forme sostanziali.

95. Tuttavia, sembra che non vi siano precedenti per ritenere che un esame della pertinenza e della fondatezza degli elementi di informazione e di prova precedente alla prima iscrizione nell'elenco, per quanto sia in linea di principio indubbiamente auspicabile ogni volta che le circostanze lo consentono, costituisca una «forma sostanziale» per l'adozione di una decisione. Se fosse così, qualsiasi omissione nell'esame di *tutti* gli elementi disponibili a sostegno di un motivo per l'adozione di una misura potrebbe condurre ad un automatico annullamento della stessa. Sembra pertanto preferibile muovere dal fatto che una siffatta omissione possa essere in grado di aumentare in modo rilevante il rischio di un errore di valutazione che potrebbe poi costituire una violazione di una regola di diritto relativa all'applicazione dei Trattati.

96. Seguendo un altro approccio si potrebbe ritenere che il mancato esame scrupoloso, da parte del Consiglio, delle proposte di iscrizione presentate violi i diritti della difesa delle banche. È giurisprudenza consolidata che il rispetto dei diritti della difesa in qualsiasi procedimento che possa sfociare in un atto lesivo per un soggetto costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione che dev'essere garantito anche in assenza di qualsiasi norma specifica, e che impone che i destinatari di decisioni che pregiudichino in maniera sensibile i loro interessi siano messi in condizione di far

conoscere utilmente il proprio punto di vista [45] e che tale diritto costituisca una forma procedurale sostanziale [46]. Se il Consiglio non ha valutato esso stesso gli elementi di prova a supporto delle proposte di iscrizione, le banche non potevano evidentemente essere poste nella condizione di far conoscere il proprio punto di vista su tali elementi di prova.

97. Tuttavia, il mancato esame della pertinenza e della fondatezza degli elementi di prova prima dell'adozione di una prima decisione non può logicamente compromettere i diritti della difesa della persona interessata dalla decisione a meno che tale persona avesse (e nelle presenti cause non è così) il diritto di essere sentita prima dell'adozione della prima decisione [47]. Quali elementi di informazione o di prova avrebbero potuto o dovuto essere comunicati alle banche in una fase successiva e/o essere presi in visione dal Tribunale è una questione distinta. Come rileva il Consiglio, le decisioni inziali richiedevano l'effetto sorpresa [48]. Nel momento in cui le banche erano in grado di impugnare tali decisioni, potevano rilevare qualsiasi carenza nella valutazione. I loro diritti della difesa non erano pertanto compromessi da carenze interne nel processo decisionale iniziale.

98. Di conseguenza, ritengo che la critica procedurale del Tribunale relativa al mancato esame della pertinenza e della fondatezza degli elementi di informazione e di prova a sostegno delle proposte di iscrizione non poteva costituire un motivo autonomo di annullamento dei due atti impugnati. Ciò non significa che la critica non fosse giustificata, ma sembrerebbe preferibile ritenere che la mancanza di qualsiasi indicazione relativa al fatto che il Consiglio avesse esaminato la pertinenza e la fondatezza degli elementi di informazione o di prova in suo possesso fosse un fattore che avrebbe potuto essere preso in considerazione nell'esame della qualità sostanziale della valutazione del Consiglio.

99. Ritengo pertanto giustificato l'argomento del Consiglio in sede di impugnazione con cui si afferma che il Tribunale ha commesso un errore nel ritenere che il mancato esame della pertinenza e della fondatezza degli elementi di informazione e di prova a sostegno delle proposte di iscrizione abbia reso illegittimi i primi atti. Tuttavia, tale conclusione non significa di per sé che le sentenze impugnate possano essere annullate solo per tale motivo. Questioni di mancanza (o di mancato esame) degli elementi di prova sono sollevate anche nell'ambito del successivo motivo di impugnazione.

Errore manifesto di valutazione del Consiglio

100. In primo grado, le banche hanno affermato che i motivi addotti dal Consiglio non soddisfacevano le condizioni stabilite dalla decisione 2010/413, dal regolamento n. 423/2007, dal regolamento n. 961/2010 e dal regolamento n. 267/2012 e non erano supportati da prove. Di conseguenza, il Consiglio avrebbe commesso un errore manifesto di valutazione nell'adottare misure restrittive sulla base di detti motivi.

45 — V., per esempio, sentenza Commissione/Lisrestal e a. (C-32/95 P, EU:C:1996:402, punto 21 e giurisprudenza citata).

46 — V., per esempio, sentenza Commissione/Italia (31/69, EU:C:1970:10, punto 13). Tuttavia, vi possono essere eccezioni: v., per esempio, sentenza Parlamento/Reynolds (C-111/02 P, EU:C:2004:265, punti da 57 a 60), in cui si può porre fine al comando di un dipendente dell'Unione in relazione a funzioni temporanee svolte sulla base del potere discrezionale di un gruppo politico senza necessariamente sentire il dipendente quando il gruppo ha perso la fiducia nel dipendente interessato.

47 — Rammento le osservazioni di Lord Sumption nella causa Bank Mellat/Her Majesty's Treasury (n. 2), citata alla nota 21, ai punti 32 e segg., ma esse sono state formulate in un contesto procedurale diverso. Per parte mia, non sono disposta ad escludere la possibilità che, in circostanze estremamente eccezionali, l'effetto sorpresa possa non essere essenziale (per esempio ove la persona sospettata sia già legittimamente detenuta in circostanze in cui non sia in grado di trasferire fondi prima dell'iscrizione nell'elenco). Ovviamente, tuttavia, l'effetto sorpresa sarà normalmente necessario per garantire l'efficacia.

48 — V. supra, paragrafo 83 e nota 42; v. anche sentenza Bank Melli Iran/Consiglio (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punto 90).

101. In entrambe le sentenze [49], il Tribunale ha richiamato la sua giurisprudenza [50] nel senso che il sindacato giurisdizionale di un atto che impone misure restrittive si estende alla valutazione dei fatti e delle circostanze addotti per giustificarlo, nonché alla verifica degli elementi di prova e di informazione su cui è fondata tale valutazione. In caso di contestazione, spetta al Consiglio presentare detti elementi ai fini della loro verifica da parte del giudice dell'Unione. Il Tribunale ha esaminato alla luce di ciò se i motivi che non erano eccessivamente vaghi fossero fondati.

102. Quanto alla Bank Mellat [51], il Tribunale ha concluso che il motivo (i) (banca di proprietà dello Stato, addotto unicamente nella decisione 2010/413 e nel regolamento di esecuzione n. 668/2010) era errato e non poteva giustificare le misure restrittive adottate in tali atti.

103. Quanto al motivo (iv) (controllo della FEE Bank, indicata dal Consiglio di sicurezza), la risoluzione 1929 ha motivato la designazione della FEE Bank solo con il presunto coinvolgimento della Bank Mellat nella proliferazione nucleare, in termini sostanzialmente corrispondenti a quelli del motivo (vii) (agevolazione della movimentazione di milioni di dollari per il programma nucleare iraniano dal 2003). Esso era fondato su semplici affermazioni, non era autonomo rispetto ai motivi che riguardavano la Bank Mellat stessa e non poteva giustificare misure restrittive nei confronti di quest'ultima.

104. Quanto al motivo (v) (servizi all'AEOI e alla Novin), non vi era alcun elemento di prova o di informazione che la Bank Mellat avesse fornito servizi all'AEOI. Essa ha ammesso di avere fornito servizi alla Novin ma ha spiegato di aver cessato di farlo in seguito all'adozione delle misure restrittive riguardanti la Novin. Tali servizi hanno contribuito alla proliferazione nucleare ai sensi della decisione 2010/413, del regolamento n. 423/2007, del regolamento n. 961/2010 e del regolamento n. 267/2012? Occorre stabilire se la banca abbia agito al fine di cessare la prestazione di servizi nel momento in cui essa ha saputo o poteva ragionevolmente sospettare che la Novin era coinvolta nella proliferazione nucleare. Il Consiglio non ha presentato elementi di prova o di informazione precisi e concreti indicanti che la banca sapesse della partecipazione della Novin alla proliferazione nucleare prima dell'adozione delle misure restrittive da parte dell'ONU. Le istituzioni concordano sul fatto che, per il periodo successivo, su ordine immediato della banca, nessun nuovo servizio sia stato fornito alla Novin, salvo pagamenti pendenti non collegati alla proliferazione nucleare. Nel rilevare che l'articolo 20, paragrafo 6, della decisione 2010/413, l'articolo 9 del regolamento n. 423/2007, l'articolo 18 del regolamento n. 961/2010 e l'articolo 25 del regolamento n. 267/2012 autorizzano, in sostanza, che i fondi oggetto di misure restrittive siano sbloccati per effettuare pagamenti in forza di obblighi sottoscritti dalle entità prima della loro designazione in elenco, purché non vi sia un collegamento con la proliferazione nucleare, il Tribunale ha ritenuto che le circostanze non giustificassero misure restrittive aventi ad oggetto la banca. Poiché le misure restrittive non erano giustificate dai motivi (i), (iv) o (v), il Tribunale ha accolto il secondo motivo della Bank Mellat.

105. Quanto alla Bank Saderat Iran [52], il Tribunale ha concluso che il motivo (i) (94% di partecipazione statale nella decisione 2010/413 e nel regolamento di esecuzione n. 668/2010, partecipazione statale parziale negli atti successivi) fosse errato quanto alla partecipazione del 94% e insufficiente, quanto alla partecipazione parziale, per dimostrare che la banca stesse fornendo sostegno alla proliferazione nucleare. Esso non giustificava pertanto le misure restrittive.

49 — Sentenze Bank Mellat/Consiglio (T-496/10, EU:T:2013:39, punti da 109 a 112), e Bank Saderat Iran/Consiglio (T-494/10, EU:T:2013:59, punti da 103 a 106).

50 — Sentenza Bank Melli Iran/Consiglio (T-390/08, EU:T:2009:401, punti 37 e 107).

51 — Sentenza Bank Mellat/Consiglio (T-496/10, EU:T:2013:39, punti da 113 a 139).

52 — V. sentenza Bank Saderat Iran/Consiglio (T-494/10, EU:T:2013:59, punti da 106 a 117).

106. Quanto al motivo (iv), (gestione di lettere di credito per conto della MEC nel 2003), il Consiglio non ha dimostrato che siano stati forniti servizi alla MEC, o addirittura che la banca fosse al corrente del coinvolgimento nella proliferazione nucleare di tale società, la quale nel 2003 non era ancora oggetto di misure restrittive. Tale motivo non giustificava pertanto le misure restrittive.

107. Lo stesso valeva per il motivo (v) (servizi al SIG), relativamente alla decisione 2011/783, al regolamento di esecuzione n. 1245/2011 e al regolamento n. 267/2012. Il Consiglio non ha prodotto alcuna prova che dimostri che la banca abbia fornito servizi finanziari al SIG dopo l'adozione di misure restrittive riguardanti quest'ultimo o che essa fosse stata in precedenza al corrente del coinvolgimento del gruppo nella proliferazione nucleare.

108. Quanto al motivo (iii) (servizi alla DIO e alla IEI), la banca ammette che la DIO e la IEI partecipassero alla proliferazione nucleare e di aver in passato operato su loro lettere di credito, ma non che tali servizi giustificassero l'adozione di misure restrittive: si trattava di servizi bancari correnti relativi a lettere di credito all'esportazione emesse da banche terze, non connessi alla proliferazione nucleare. Il Tribunale ha chiesto quindi al Consiglio informazioni in merito alle lettere di credito, ma il Consiglio non ne ha fornita alcuna. Il Tribunale non ha accolto l'argomento secondo il quale neppure la banca aveva fornito materiale probatorio. Spettava al Consiglio fornire gli elementi di prova e di informazione sui quali esso si era fondato. L'impossibilità di verificare la fondatezza degli argomenti della banca non può risolversi a suo danno. Dato che tale impossibilità era imputabile al mancato rispetto da parte del Consiglio del suo obbligo di presentare gli elementi di prova e di informazione pertinenti, il secondo motivo di ricorso è stato accolto.

109. In sede di impugnazione, il *Consiglio* sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto accogliendo le domande delle banche.

110. Anzitutto, esso sostiene che i dubbi dell'avvocato generale Bot, espressi nelle conclusioni concernenti la sentenza Kadi II[53], relativi alla questione se la giurisprudenza sul controllo giurisdizionale di valutazioni economiche complesse debba applicarsi a fattispecie di terrorismo e se le considerazioni e le fonti dei servizi di informazione debbano essere sottoposte ai giudici dell'Unione, dovrebbero valere anche in relazione alle attività nucleari clandestine dell'Iran. Quando gli elementi di prova e di informazione per una proposta di iscrizione in elenco derivano da fonti riservate, il Consiglio può legittimamente tutelare tali fonti procedendo sulla base della motivazione proposta dallo Stato membro interessato, purché questa sia oggettivamente plausibile. Ciò valeva con riferimento ad importanti banche iraniane con presenza internazionale e soggette al controllo effettivo del governo iraniano, conformemente al principio di fiducia reciproca tra Stati membri e tra questi e le istituzioni dell'Unione e al principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

111. Il Consiglio cita poi la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: «il diritto alla divulgazione di elementi probatori rilevanti non è un diritto assoluto. In certi procedimenti penali possono esservi interessi concorrenti, come la sicurezza nazionale o la necessità di tutelare testimoni che rischiano rappresaglie o di mantenere segreti i metodi di polizia per le indagini sui reati, che vanno ponderati con i diritti dell'accusato (…). In alcuni casi può essere necessario negare determinate prove alla difesa per preservare i diritti fondamentali di un'altra persona o per tutelare un interesse pubblico importante»[54]. Tale affermazione riguardava accuse penali ma ciò dovrebbe valere a fortiori in relazione a misure restrittive che costituiscono mere misure cautelari. Se gli elementi probatori riservati venissero divulgati, potrebbero essere messe in pericolo la vita o la sicurezza di individui e potrebbero essere compromessi i metodi utilizzati. Ove un paese terzo fornisca informazioni riservate, deve essere preservata la cooperazione internazionale.

53 — Conclusioni nella causa Commissione e a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P EU:C:2013:176, paragrafo 66).

54 — Corte Eur. D.U., sentenza Jasper c. Regno Unito del 16 febbraio 2000 [GC], n. 27052/95, § 52.

112. Il Consiglio ritiene inoltre che il Tribunale non abbia dato sufficiente peso alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nel valutare la giustificazione. Nella sentenza Kadi I, la Corte di giustizia ha sottolineato che «[l'Unione] è infatti tenuta ad attribuire particolare importanza al fatto che, a norma dell'articolo 24 della Carta delle Nazioni Unite, l'adozione da parte del Consiglio di sicurezza di risoluzioni in base al capitolo VII di detta carta costituisce l'esercizio della responsabilità principale di cui è investito tale organo internazionale per mantenere, su scala mondiale, la pace e la sicurezza (…)» [55]. Come ha osservato l'avvocato generale Bot nella causa Kadi II, con riferimento alla lotta contro il terrorismo, vi è la necessità di «fiducia e collaborazione, e non diffidenza» tra l'Unione e l'ONU, che condividono gli stessi valori relativi al rispetto dei diritti fondamentali [56]. Tali osservazioni sono in linea con gli articoli 3, paragrafo 5, e 21, paragrafi 1 e 2, lettera c), TUE e con la dichiarazione n. 13 del 13 dicembre 2007.

113. Il Consiglio espone poi argomenti specifici con riferimento a ciascuna delle sentenze impugnate.

114. Nel caso della Bank Mellat, anzitutto, il Tribunale ha errato nel ritenere che il motivo (iv) (banca di controllo della FEE Bank, indicata nella risoluzione 1929) dovesse essere autonomo rispetto agli altri motivi che riguardano la Bank Mellat. Soprattutto, nel respingere come semplice allegazione quanto dichiarato dal Consiglio di sicurezza in relazione al fatto che la Bank Mellat ha consentito alle entità iraniane associate al programma relativo alle armi nucleari, ai missili e alla difesa di effettuare transazioni, il Tribunale ha ignorato la giurisprudenza della Corte sulla relazione tra il diritto dell'Unione e le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, nonché le disposizioni dei trattati dell'Unione. Esso avrebbe dovuto concludere che la chiara affermazione del Consiglio di sicurezza forniva una giustificazione sufficiente in relazione alle misure restrittive dell'Unione nei confronti della Bank Mellat.

115. Quanto all'accertamento relativo al fatto che il motivo (v) (servizi bancari alla Novin) non giustificava gli atti impugnati poiché la banca aveva cessato i suoi rapporti con la Novin nel momento in cui era venuta a conoscenza della sua designazione, il Consiglio sostiene che la prestazione di servizi alla Novin mentre era coinvolta nello sviluppo delle attività di proliferazione nucleare dell'Iran dimostra che la banca potrebbe prestare tali servizi in futuro ad altre entità che svolgono le stesse attività. Un congelamento cautelare dei beni era pertanto giustificato, a prescindere dall'eventualità che la banca potesse effettivamente sapere che tali entità erano coinvolte in tali attività o che i servizi forniti sarebbero stati utilizzati in connessione ad esse. I servizi alla Novin costituivano un sostegno alle attività di proliferazione nucleare dell'Iran ai sensi della decisione 2010/413, del regolamento n. 961/2010 e del regolamento n. 267/2012, a cui il Tribunale ha dato un'interpretazione eccessivamente ristretta. In tal modo ha sostituito la propria valutazione di opportunità a quella del Consiglio con riferimento ai fatti giustificativi dell'imposizione del congelamento dei beni, contrariamente alla propria giurisprudenza [57].

116. Nel caso della Bank Saderat Iran, il Consiglio sostiene che il Tribunale ha errato nel non prendere in considerazione la risoluzione 1803, in cui si chiedeva agli Stati «di vigilare sulle attività svolte dalle istituzioni finanziarie stabilite sul loro territorio (…) in particolare (…) la banca Saderat, nonché con le [sue] succursali e agenzie all'estero, per evitare che tali attività concorrano al rischio di proliferazione o allo sviluppo di vettori di armi nucleari, come da risoluzione 1737 (2006)». Ci deve essere stata una buona ragione per ritenere che la banca stesse contribuendo alle attività di proliferazione nucleare dell'Iran, ma il Tribunale non ha tenuto conto di ciò.

55 — Sentenza Kadi I (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 294).

56 — Conclusioni nella causa Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P EU:C:2013:176, paragrafo 85).

57 — V. sentenza People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio (T-256/07, EU:T:2008:461, punto 138 e giurisprudenza citata).

117. Inoltre, il motivo (iii) (gestione delle lettere di credito della DIO e della IEI, quando entrambe erano già state designate dall'ONU e dall'Unione), era di per se stesso sufficiente a giustificare le misure restrittive. Le lettere di credito per beni esportati dalla DIO e dalla IEI potevano essere indirettamente rilevanti in relazione alle attività di proliferazione nucleare dell'Iran. È pertanto errato ritenere che la gestione di lettere di credito all'esportazione per conto di entità designate non possa giustificare l'applicazione di disposizioni di congelamento dei beni nei confronti della banca. Ancora una volta, il Tribunale ha adottato un'interpretazione eccessivamente ristretta e ha sostituito la propria valutazione a quella del Consiglio. In ogni caso, poiché il Consiglio ha indicato la data di gestione delle lettere di credito da parte della banca (marzo 2009) e le entità elencate interessate (la DIO e la IEI) e poiché tali fatti non sono stati contestati, il Tribunale avrebbe dovuto chiedere alla banca, e non al Consiglio, di fornire ulteriori informazioni.

118. La *Commissione* sottolinea che le attività delle banche devono essere considerate nel loro complesso. Le iscrizioni sono state considerate a livello del Consiglio di sicurezza e il Consiglio deve prendere in considerazione tale indicazione. Il Tribunale non doveva esaminare solo gli elementi di prova del Consiglio relativi a specifiche operazioni e ignorare il fatto che le attività delle banche erano considerate sospette a livello internazionale in relazione alla proliferazione nucleare iraniana. Le misure restrittive sono state decise in risposta al programma nucleare continuativo dell'Iran in assenza di cooperazione con l'AIEA. I beni di numerose banche iraniane sono stati congelati sulla base del fatto che l'Iran utilizzerebbe strutture bancarie per pagare i materiali e le tecnologie importati. Un importatore iraniano potrebbe rivolgersi ad una banca iraniana internazionale per lettere di credito. L'eliminazione di tale banca da uno dei mercati più importanti persegue l'obiettivo della comunità internazionale. Il Tribunale ha trascurato la discrezionalità politica del Consiglio nel determinare la serietà della minaccia e nello scegliere i mezzi per prevenirla.

119. Quanto alla Bank Mellat, la Commissione sostiene che la prestazione di servizi alla Novin in passato dimostra chiaramente che la banca può fornire servizi ad importatori coinvolti nello sviluppo e nella proliferazione nucleari. Il Consiglio deve essere in grado di prevenire la futura prestazione di tali servizi senza dover dimostrare una connessione diretta tra servizi o operazioni specifici e la proliferazione nucleare. Nel bilanciare i diritti delle entità elencate e l'interesse alla sicurezza dell'Unione, il Consiglio deve avere un certo margine di discrezionalità nel determinare se la fornitura di servizi finanziari assista le entità elencate nella proliferazione di attività nucleari.

120. Quanto alla Bank Saderat Iran, la Commissione rileva che la banca ammette di aver fornito servizi almeno alla DIO e alla IEI, entrambe coinvolte nella proliferazione nucleare; il criterio di cui all'articolo 23, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 267/2012 («fonte di sostegno ad attività nucleari dell'Iran sensibili in termini di proliferazione») è pertanto soddisfatto. Non vi è alcuna necessità di dimostrare che servizi o operazioni specifici fossero direttamente connessi con tali attività; i fondi e i beni delle entità note per partecipare alla proliferazione nucleare difficilmente possono essere compartimentalizzati al fine di distinguere tra attività connesse al nucleare e altre attività. Come lo stesso Tribunale ha dichiarato nella sentenza Bank Mellat [58], un ente finanziario estero dovrebbe cessare qualsiasi relazione con un cliente non appena sospetti ragionevolmente che tale cliente partecipi, sia direttamente associato o fornisca sostegno alla proliferazione nucleare.

121. Il *Regno Unito* concorda con entrambe le istituzioni e sostiene che il Tribunale ha errato nel non adottare un approccio analogo a quello della sentenza Bank Melli Iran [59]. I pagamenti in entrambi i casi (borse di studio e spese di un organismo che svolge attività di ricerca e di sviluppo nell'ambito nucleare, che avevano giustificato l'iscrizione della Bank Melli Iran, e la gestione di lettere di credito

58 — Sentenza Bank Mellat/Consiglio (T-496/10, EU:T:2013:39, punto 125).

59 — Sentenza Bank Melli Iran/Consiglio (T-35/10 e T-7/11, EU:T:2013:397, punti da 143 a 149).

per organismi operanti nell'ambito dell'industria della difesa e dell'elettricità nella presente causa) sono stati effettuati dopo la designazione delle entità interessate. Il Regno Unito rileva altresì che la necessità di bilanciare l'interesse alla sicurezza e la garanzia che le decisioni adottate dalle istituzioni dell'Unione siano adeguate e fondate era stata evidenziata nella sentenza Fulmen [60].

122. Le *banche* rilevano che il Consiglio non sostiene che le sue allegazioni erano corroborate da elementi probatori, bensì che esso non era tenuto a fornire alcuna conferma o prova. Rilevano altresì che l'insufficienza del motivo (i) (controllo statale) in entrambe le cause non viene contestata. Inoltre, il Consiglio non ha la facoltà di contestare il fatto che il Tribunale non abbia preso nella dovuta considerazione le fonti riservate degli elementi probatori, poiché esso non ha fatto alcun riferimento alla riservatezza in primo grado. L'argomento secondo il quale i principi di fiducia e cooperazione tra le istituzioni e gli Stati membri consentono al Consiglio di fondarsi sulle informazioni di un solo Stato membro in relazione all'esistenza di elementi probatori è contrario alla regola di diritto. A tal proposito entrambe le banche sollevano sei ulteriori questioni.

123. In primo luogo, l'obbligo del Consiglio di addurre elementi probatori deriva dal diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. Un controllo giurisdizionale adeguato della legalità sostanziale di una decisione di iscrizione si estende alla valutazione dell'esattezza dei fatti e degli elementi di prova e di informazione su cui essa è fondata, non solo alla loro astratta verosimiglianza [61].

124. In secondo luogo, porre l'onere della prova a carico dell'entità sanzionata le impone di fornire una prova negativa, il che costituisce una deviazione notevole e inappropriata dalla giurisprudenza della Corte.

125. In terzo luogo, il principio di leale cooperazione impone agli Stati membri di esprimersi con franchezza verso il Consiglio e al Consiglio di essere aperto e franco nei procedimenti giurisdizionali.

126. In quarto luogo, la posizione del Consiglio si risolve nell'affidamento ad un unico Stato membro per valutare se vi siano elementi probatori validi e attendibili relativi alla condotta che soddisfa il criterio per la designazione. Ciò priva di significato il requisito secondo il quale il Consiglio deve deliberare all'unanimità quando impone misure restrittive [62] e l'evidente necessità che chi adotta una decisione debba agire sulla base di elementi probatori di cui può prendere visione e che può verificare. La delega di tale funzione ad un singolo Stato membro costituisce abdicazione di responsabilità, è manifestamente illegittima e non è consentita (e tantomeno imposta) dal principio di leale collaborazione.

127. In quinto luogo, la necessità di tutelare le informazioni riservate può giustificare la mancata comunicazione di elementi probatori alle parti o ai loro avvocati, ma non può giustificare la mancata produzione degli elementi probatori su cui il Consiglio si è fondato dinanzi al giudice investito di un ricorso di annullamento. Il Consiglio va ben oltre quanto stabilito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza Jasper [63]. È irrilevante che il regolamento di procedura non preveda espressamente che i giudici dell'Unione possano prendere in considerazione elementi probatori che non sono stati comunicati alle parti né ai loro avvocati; le norme devono essere interpretate alla luce dell'obbligo di riservatezza di diritto primario che vincola tutte le istituzioni dell'Unione, compresa la Corte di giustizia [64]. La Corte pertanto deve fare in modo di prendere visione degli elementi probatori riservati senza che ne prendano visione le parti o i loro avvocati.

60 — Sentenza Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775).

61 — Sentenze E e F (C-550/09, EU:C:2010:382, punto 57); Melli Bank/Consiglio (C-380/09 P, EU:C:2012:137, punto 46); OMPI (T-228/02, EU:T:2006:384, punto 159); Fulmen (T-439/10 e T-440/10, EU:T:2012:142, punti 96 e 97), e Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 142).

62 — Articolo 31, paragrafo 1, TUE.

63 — Citata alla nota 54.

64 — Sentenza Adams/Commissione (145/83, EU:C:1985:448, punto 28).

128. In sesto luogo, il Consiglio non può semplicemente affermare che esistano questioni legate alla sicurezza; deve fornire dettagli sufficienti affinché la Corte possa valutare se esse esistano e giustifichino una limitazione dei diritti procedurali. In ambito nazionale, ove considerazioni di sicurezza siano il fondamento per giustificare una divulgazione parziale, spetta all'autorità competente dimostrare che, in caso contrario, la sicurezza sarebbe compromessa; non esiste nessuna presunzione di sussistenza e fondatezza delle ragioni invocate [65]. Lo stesso deve valere, per analogia, in relazione al Consiglio.

129. In risposta al Regno Unito, le banche distinguono le circostanze della causa Bank Melli Iran (T-35/10 e T-7/11, EU:T:2013:397) da quelle delle proprie cause. In tale causa il Tribunale ha accertato in fatto che la ricorrente aveva effettuato pagamenti per conto dell'AEOI e che, poiché il personale altamente qualificato è di estrema importanza per le attività di ricerca e di sviluppo nell'ambito nucleare, il pagamento di borse di studio destinate a garantire la formazione in tale ambito, anche se di importo individuale relativamente esiguo, costituisce un sostegno a tali attività. Nella presente causa non è stato possibile effettuare analoghi accertamenti in fatto, dal momento che il Consiglio non ha fornito alcun dettaglio. Quanto al riferimento alla sentenza Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775), le banche ritengono che i punti da 57 a 83 della sentenza in tale causa difendano la loro posizione, in particolare il punto 78: «(...) qualora l'autorità competente dell'Unione abbia negato di produrre gli elementi probatori dinanzi al giudice dell'Unione, quest'ultimo deve fondarsi sui soli elementi comunicatigli (…)».

130. Quanto al motivo (iv) (controllo della FEE Bank, designata nella risoluzione 1929) nella propria causa, la *Bank Mellat* osserva che il requisito secondo il quale il giudice dell'Unione deve tenere in debito conto le Nazioni Unite non lo assolve dal controllo di legittimità degli atti dell'Unione. La Corte di giustizia deve garantire un controllo integrale, alla luce dei diritti fondamentali conferiti dal diritto dell'Unione, di qualsiasi atto dell'Unione inteso a dare effetto a risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite [66]. Inoltre, il Consiglio di sicurezza ha deciso di non designare la Bank Mellat. Il Consiglio non stava attuando sanzioni dell'ONU, ed era necessario un controllo integrale dei fatti alla base dell'iscrizione. La pertinenza delle dichiarazioni del Consiglio di sicurezza deve essere valutata in tale contesto. Né vi sono elementi che dimostrano che il Consiglio si sia fondato su tali dichiarazioni. Con il motivo (iv) si afferma semplicemente che la Bank Mellat è la controllante della FEE Bank, che è designata; non viene fatto alcun riferimento alla vaga dichiarazione del Consiglio di sicurezza relativa alla Bank Mellat.

131. Quanto alla prima parte del motivo (v) (servizi all'AEOI), le banche respingono l'affermazione secondo la quale il principio di leale cooperazione dia diritto al Consiglio di fondarsi senza alcuna verifica su elementi probatori non divulgati forniti da un singolo Stato membro. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, le istituzioni devono cooperare con organismi nazionali solo per assisterli nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati [67]. Se tale disposizione potesse essere addotta per aggirare i diritti della difesa o il diritto ad un controllo giurisdizionale completo, le istituzioni assisterebbero effettivamente uno Stato membro nel sottrarsi ai suoi obblighi derivanti dal Trattato. Il principio di leale cooperazione impone agli Stati membri di cooperare con le istituzioni per sostenere le attività dell'Unione e per garantire il rispetto dei diritti fondamentali, non per ostacolarne il corretto funzionamento. Gli Stati membri hanno il dovere primario di sostenere gli obiettivi dell'Unione e, al massimo, le istituzioni hanno un dovere secondario di prestare supporto alle politiche nazionali che non si pongono in contrasto con le politiche dell'Unione. Il fatto che il Consiglio faccia affidamento su informazioni non comprovate provenienti da un singolo Stato

65 — Sentenza ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punto 61).

66 — Sentenza Kadi I (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punti da 283 a 285, 299, 303, 304, da 306 a 308 e 326).

67 — V. anche sentenza X (C-429/07, EU:C:2009:359, punto 21).

membro al fine di adottare sanzioni a livello dell'Unione è contrario al diritto ad un controllo completo della normativa dell'Unione ai fini del rispetto dei diritti fondamentali garantiti dal diritto dell'Unione. In tali circostanze il principio di leale cooperazione comprometterebbe, di fatto, il primato dell'Unione sul diritto nazionale.

132. Quanto alla seconda parte del motivo (v) (servizi alla Novin), in primo luogo, il Consiglio non può contestare la valutazione dei fatti da parte del Tribunale né chiedere alla Corte di sostituirvi la propria valutazione. In secondo luogo, «il semplice rischio che l'entità interessata fornisca un tale sostegno alla proliferazione nucleare nel futuro non è sufficiente» [68]. In terzo luogo, tale rischio non sussiste e non vi è alcun fondamento per affermarlo. Il Tribunale ha concluso che la banca non ha contribuito a nessuna attività che presenta il rischio di proliferazione. Sarebbe incoerente concludere che la banca potrebbe in futuro fornire servizi bancari che vi contribuiscano; piuttosto, poiché la banca non aveva in precedenza sostenuto la proliferazione nucleare iraniana, non vi era alcun motivo per supporre che l'avrebbe fatto in futuro.

133. La *Bank Saderat Iran* afferma, quanto ai motivi (iv) (gestione di lettere di credito per conto della MEC nel 2003) e (v) (servizi finanziari al SIG), di aver contestato tali affermazioni e che il Consiglio non aveva fornito alcun elemento probatorio per dimostrarle. Il Tribunale ha pertanto correttamente concluso nel senso della sussistenza di un errore manifesto di valutazione.

134. Quanto al motivo (iii) (gestione di lettere di credito per conto della DIO e della IEI), la banca ha riconosciuto il proprio coinvolgimento nelle lettere di credito all'esportazione *a favore* della DIO e della IEI (emesse e pagate da banche internazionali che non erano state designate), ma non ha riconosciuto di aver operato su lettere di credito *della* DIO e *della* IEI né di essere intervenuta dopo la loro designazione. Il Consiglio non ha fornito alcun elemento probatorio in relazione al fatto che detti servizi non fossero servizi bancari ordinari non connessi alla proliferazione nucleare. Il Tribunale ha pertanto correttamente stabilito che il Consiglio era tenuto a fornire dettagli, poiché si fondava su specifiche lettere di credito asseritamente trattate dalla banca, e che la banca non doveva essere danneggiata dall'impossibilità di determinare se le argomentazioni fossero fondate. Il Tribunale ha accertato in fatto che il Consiglio non aveva dimostrato che il «trattamento» di lettere di credito all'esportazione potesse costituire sostegno alle attività nucleari dell'Iran ai sensi degli atti impugnati.

135. Non si può pretendere che un'entità soggetta a misure restrittive confuti il fondamento della loro imposizione: spetta invece al Consiglio dimostrare le sue affermazioni. È vero che uno Stato membro deve confutare le affermazioni nelle procedure di infrazione, ma gli Stati membri devono cooperare lealmente per garantire l'applicazione del diritto dell'Unione. Le entità soggette a misure restrittive non hanno un siffatto dovere. Ciononostante, la banca ha offerto informazioni sui suoi servizi bancari alla DIO e alla IEI; il Consiglio non ha risposto, contrariamente al suo dovere di leale cooperazione con il Tribunale.

136. Infine, la sentenza del Tribunale non può essere annullata sulla base del mancato riconoscimento delle dichiarazioni del Consiglio di sicurezza, che non è connesso ad alcun motivo fornito per la designazione della banca; né tale dichiarazione può costituire un siffatto motivo, poiché non è menzionata in nessuna motivazione né in nessuna proposta di iscrizione e non soddisfa i criteri per l'iscrizione. Il Consiglio poi non spiega in che modo l'analisi del Tribunale possa essere compromessa dal «riconoscimento» di tale dichiarazione, che non fornisce alcun elemento probatorio in relazione alle affermazioni del Consiglio. È pura speculazione affermare che il Consiglio di sicurezza deve aver avuto una buona ragione per ritenere che le banche stessero contribuendo alle attività nucleari

68 — Sentenza Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consiglio (T-509/10, EU:T:2012:201, punto 115).

dell'Iran. Se vi sia stato un contributo è una questione di fatto che il Consiglio deve dimostrare attraverso elementi probatori. È altrettanto speculativo affermare che il Consiglio di sicurezza non abbia designato la banca a causa di interessi economici e politici divergenti. Si deve ritenere che non vi fosse alcun elemento probatorio che giustificasse la designazione.

137. Alla luce di tutti questi argomenti, ritengo che vi siano due serie di questioni da considerare.

138. Anzitutto, cosa doveva fare il Consiglio per essere in grado di imporre legittimamente misure restrittive nei confronti delle banche? In particolare: era necessario (come ha sostanzialmente considerato il Tribunale) individuare esempi concreti di condotte che, in un modo o nell'altro, conformemente ai criteri stabiliti dal regolamento n. 423/2007, dalla decisione 2010/413, dal regolamento n. 961/2010 o dal regolamento n. 267/2012, a seconda dei casi, avevano contribuito alle attività nucleari dell'Iran sensibili in termini di proliferazione? O era sufficiente (come il Consiglio ora sostanzialmente osserva) che le banche si trovassero oggettivamente nella posizione di fornire tale sostegno in futuro attraverso operazioni inerenti alla loro attività e che, tenuto conto del contesto globale (comprese le dichiarazioni nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza e la condotta pregressa, per la quale non è necessario dimostrare che abbia costituito sostegno intenzionale o consapevole o che abbia avuto una connessione diretta con le attività di proliferazione nucleare dell'Iran), fosse probabile che avrebbero tenuto tale condotta?

139. Una seconda serie di questioni riguarda la comunicazione degli elementi probatori a sostegno dei motivi addotti per l'imposizione delle misure restrittive. È inconcepibile che tali misure possano essere giustificate senza alcun tipo di prova, ma è necessario considerare in che misura gli elementi probatori, in particolare se possono essere di natura riservata, debbano essere comunicati ai destinatari delle misure, al Tribunale e anche al Consiglio stesso al fine di soddisfare i requisiti di una corretta valutazione dei fatti e di un controllo giurisdizionale adeguato di tale valutazione.

140. Quanto ad entrambe le serie di questioni, ritengo che il Consiglio non abbia dimostrato alcun errore di diritto che possa giustificare l'annullamento delle sentenze impugnate.

141. Anzitutto, i criteri di iscrizione negli elenchi di persone, entità o organismi i cui beni e le cui risorse devono essere congelati sono quelli che il Consiglio ha imposto esso stesso. Essi sono chiari e dettagliati. Sono di natura fattuale e dimostrabili attraverso elementi probatori di fatto. Essi riguardano la condotta (o lo status) effettiva e verificabile delle parti interessate, non la possibilità teorica di particolari tipi di condotta futura.

142. In particolare, i criteri stabiliti [69] non comprendono il mero fatto che in una risoluzione del Consiglio di sicurezza si sia accertato che un'entità ha agevolato operazioni (come nel caso della Bank Mellat nella risoluzione 1929) o che sia stata indicata ai fini di un controllo (come nel caso della Banka Saderat – che probabilmente non corrisponde, come entità, alla Bank Saderat Iran – nella risoluzione 1803), quando non vi sia stata un'effettiva designazione in una risoluzione del Consiglio di sicurezza o ai sensi di quest'ultima, ai fini del congelamento dei beni e delle risorse. Tali criteri non comprendono nemmeno il mero fatto di essere in grado di tenere una condotta del genere, o la probabilità di tenerla, ma solo ed espressamente il fatto che (si sia appurato che) è stata tenuta una siffatta condotta. Infine, i criteri di cui alla normativa dell'Unione per l'iscrizione in un elenco dei soggetti i cui beni e risorse finanziarie devono essere congelati non comprendono il semplice sospetto che i criteri più dettagliati siano soddisfatti, né ragionevoli motivi per ritenerlo. È vero che l'ultima posizione potrebbe apparire in qualche modo divergente dal punto 21 della risoluzione 1929, che include il congelamento di beni e risorse come una delle misure da adottare quando uno Stato abbia «informazioni che diano

69 — V. supra, paragrafi 4 e segg.

ragionevoli motivi di ritenere che tali (…) beni o risorse possano contribuire alle attività nucleari dell'Iran sensibili in termini di proliferazione (…)»[70]. Tuttavia, le informazioni su cui si fonda il fascicolo restano necessarie. Inoltre, un'altra misura prevista nello stesso punto in tali circostanze è il controllo rafforzato delle operazioni finanziarie, opzione di cui il Consiglio si è avvalso[71].

143. Inoltre, i motivi addotti dal Consiglio per l'iscrizione delle banche sono essi stessi di natura fattuale e dimostrabili attraverso elementi probatori di fatto, e riguardano la condotta o lo status effettivo e verificabile delle banche. Tuttavia, non tutti i motivi corrispondono specificamente ai criteri di iscrizione stabiliti dal Consiglio stesso. Nel caso della Bank Mellat, il fatto di essere la banca di controllo della FEE Bank, designata in una risoluzione del Consiglio di sicurezza, non rientra formalmente in nessuno di tali criteri[72].

144. Ho già detto che i motivi addotti dovrebbero essere valutati nel complesso, in quanto essi possono, letti congiuntamente, chiarirsi e sostenersi a vicenda. Ritengo pertanto che il Tribunale non avrebbe dovuto ignorare la possibile pertinenza, per esempio, della partecipazione parziale dello Stato nella Bank Saderat Iran[73] o del possesso della FEE Bank da parte della Bank Mellat ai fini della valutazione di altri motivi più specifici, nella misura in cui tali elementi erano basati su elementi probatori adeguati o non erano contestati.

145. Tuttavia, non ritengo che il Tribunale possa essere criticato per non aver tratto conclusioni nei confronti della Bank Mellat da speculazioni non comprovate secondo le quali sarebbe stato un mero contrasto politico all'interno del Consiglio di sicurezza a dare origine alla designazione della FEE Bank ma non della Bank Mellat. Solo se vi fosse stato un qualche elemento probatorio effettivo a sostengo dei motivi per tale differenziazione (in effetti, a prima vista, sorprendente), il Tribunale sarebbe stato tenuto a prendere in considerazione tali motivi.

146. Né può il Tribunale essere criticato per non aver inferito, dal fatto che le banche avessero fornito servizi a talune entità coinvolte nello sviluppo nucleare ma solo successivamente designate, che esse in futuro avrebbero potuto fornire servizi ad altre entità dello stesso tipo e che tale eventualità, se sussistente, avrebbe potuto giustificare misure restrittive. Da una parte, ritengo che (particolarmente dal momento che le banche hanno negato di essere state in precedenza a conoscenza del fatto che i loro clienti fossero coinvolti nel nucleare) una siffatta circostanza non giustifichi il fatto di ritenere più che probabile che qualsiasi altra banca fornisca tali servizi in futuro; dall'altra, in ogni caso non è l'eventualità della fornitura di servizi finanziari ad entità designate, bensì l'effettiva fornitura di tali servizi, a costituire il criterio per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti i cui beni e risorse devono essere congelati.

147. Passo quindi alla seconda ampia questione, relativa alla disponibilità degli elementi probatori, con particolare attenzione alla loro eventuale natura riservata, in relazione alla quale non posso condividere gli argomenti del Consiglio.

70 — V. supra, paragrafo 7.

71 — V., per esempio, articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 423/2007; punto 21 e articolo 10, paragrafo 1, lettera d), della decisione 2010/413; articoli 5, paragrafo 3, 12, paragrafo 2, e 23, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 961/2010, nonché articoli 3, paragrafo 5, 5, paragrafo 3, 18, paragrafo 2, e 32, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 267/2012.

72 — Se la FEE Bank fosse stata la banca di controllo e la Bank Mellat la controllata, quest'ultima sarebbe stata «posseduta o controllata da» un'entità designata (v. anche sentenza Melli Bank/Consiglio, T-246/08 e T-332/08, EU:T:2009:266, punto 103). È forse sorprendente che i criteri di iscrizione non comprendano «possedere o controllare» un'entità designata, dal momento che è evidente che una società di controllo potrebbe esercitare un'influenza rilevante sulla condotta di una controllata, come costantemente riconosciuto in particolare nel campo del diritto della concorrenza (v., per esempio, sentenza Akzo Nobel e a./Commissione, C-97/08 P, EU:C:2009:356, punti 54 e segg.).

73 — La situazione con riferimento alla Bank Mellat è diversa, poiché il Consiglio si è fondato, nella decisione 2010/413 e nel regolamento di esecuzione n. 668/2010, sull'errata affermazione che la banca era posseduta dallo Stato e non ha fatto nessun riferimento ad alcun grado di partecipazione statale negli atti successivi.

148. Come ho rilevato, tutti i criteri per l'iscrizione, e tutti i motivi addotti dal Consiglio per l'iscrizione delle banche, sono elementi fattuali dimostrabili. Alcuni di tali motivi (ad esempio un comportamento che agevola i programmi nucleari o la fornitura di servizi ad entità non specificate) potrebbero essere più difficili da dimostrare, mentre altri (partecipazione statale parziale, o fornitura di servizi ad entità individuate) potrebbero essere più facili; tuttavia, in via di principio tutti possono essere dimostrati attraverso elementi probatori.

149. A tal proposito, i motivi per l'iscrizione, letti congiuntamente, non solo devono essere sufficienti a dimostrare che almeno un criterio per l'iscrizione sia soddisfatto, ma deve necessariamente sussistere la prova che la base fattuale di tali motivi sia pertinente in relazione a tale criterio o a tali criteri [74].

150. Come, quando e a chi devono essere resi disponibili tali elementi probatori?

151. Anzitutto, è evidentemente auspicabile che gli elementi probatori siano resi disponibili al Consiglio al momento in cui tale organo adotta la sua decisione. A tal proposito, ho ritenuto che il mancato esame degli elementi probatori prima dell'adozione della prima decisione di iscrizione, che normalmente deve avere un effetto sorpresa [75], potrebbe di per sé non violare i diritti della difesa delle banche [76]. Inoltre, in relazione a misure restrittive del genere di quelle in questione nella presente causa, a volte (sebbene non sempre) potrebbe essere necessario adottare rapidamente una prima decisione sulla base di informazioni fornite da uno Stato membro, che non possono materialmente essere verificate dal Consiglio come organo entro il termine stabilito.

152. Tuttavia, tali considerazioni non possono esimere il Consiglio dal suo dovere di procedere con accuratezza e imparzialità nel riesaminare la prima decisione ai fini di una sua conferma [77]. Elementi probatori adeguati devono pertanto essere resi disponibili al Consiglio in quel momento. Di conseguenza, non può sussistere valutazione adeguata, in quest'ultima fase, qualora il Consiglio si basi nel suo complesso su elementi probatori valutati solo da uno Stato membro (o, nelle presenti cause, da tre Stati membri al massimo, dal momento che vi erano tre proposte di iscrizione) e che non siano stati messi a sua disposizione. In linea di principio, il Consiglio non può accontentarsi di avallare ciò che gli è stato riferito dagli Stati membri. I singoli Stati membri siedono nel Consiglio, ma l'istituzione è un organo distinto e deve assumersi le proprie responsabilità. Se ciò non è avvenuto nelle presenti cause, a mio avviso vi sono ampi motivi per annullare gli atti impugnati sulla base di un errore manifesto di valutazione, in quanto essi sono stati fondati su motivi a loro volta basati su elementi probatori che il Consiglio non ha valutato.

153. Il Tribunale, tuttavia, non ha basato le sue conclusioni relative all'errore manifesto di valutazione sul motivo specifico che il Consiglio non aveva valutato esso stesso gli elementi probatori, ma, piuttosto, sul fatto che, a prescindere dalla circostanza se il Consiglio in quanto tale fosse in possesso di elementi probatori o li avesse valutati, nessuno di tali elementi era stato reso disponibile al Tribunale durante il procedimento. Il Consiglio sostiene ora di non essere stato in grado di produrre tali elementi probatori per ragioni di riservatezza connesse alla necessità di tutelare le fonti delle informazioni, e che il Tribunale avrebbe dovuto accettare tale situazione e considerare che le affermazioni contenute nelle proposte di iscrizione presentate dagli Stati membri costituissero prova sufficiente, a condizione che fossero plausibili.

74 — Sentenza Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 119).

75 — V. nota 47 supra.

76 — V. supra, paragrafo 97.

77 — Sentenza Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punti 114 e 115). V. anche paragrafi 72 e segg. delle mie conclusioni nella causa Francia/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482).

154. Tale posizione è a mio avviso insostenibile, anzitutto perché il Consiglio in primo grado non ha fatto alcun riferimento alla riservatezza degli elementi di prova o delle informazioni alla base dei motivi su cui ha fondato le decisioni di iscrizione, sebbene le banche nelle loro memorie avessero menzionato la probabile esistenza di informazioni riservate [78]. Il Tribunale non può pertanto essere criticato per aver basato le sue conclusioni, quanto al motivo di ricorso vertente sull'errore manifesto di valutazione, sugli elementi dinanzi ad esso prodotti. Esso aveva piena facoltà di valutare l'esame del Consiglio sulla base degli elementi probatori disponibili e dei fatti pacifici tra le parti [79].

155. Inoltre, e in ogni caso, ritengo difficile accogliere senza ulteriori chiarimenti la mera affermazione del Consiglio secondo la quale la comunicazione di elementi probatori riservati potrebbe compromettere coloro che hanno fornito le informazioni o i mezzi attraverso i quali queste sono state ottenute o secondo la quale il mancato rispetto della riservatezza delle informazioni fornite da un paese terzo potrebbe compromettere la cooperazione internazionale. Sostanzialmente, gli unici elementi probatori sui quali il Consiglio avrebbe potuto fondarsi – oltre alla partecipazione statale o, nel caso della Bank Mellat, al controllo sulla FEE Bank, rispetto al quale non sembrano porsi questioni di riservatezza – riguardavano le operazioni effettivamente o asseritamente effettuate dalle banche in date specifiche e per determinati clienti. Il Consiglio non ha dato alcuna indicazione in relazione all'impossibilità di presentare tali elementi probatori senza rivelare le fonti o i metodi, o sul motivo per cui un paese terzo tramite i cui servizi sono stati acquisiti gli elementi probatori non dovrebbe desiderare che essi vengano rivelati. Per giunta, gli elementi probatori stessi (diversamente dalla modalità con cui sono stati acquisiti) riguardano questioni note alle banche, nei confronti delle quali il Consiglio non può quindi invocare alcuna riservatezza. Né può invocarla nei confronti del Tribunale [80].

156. In sintesi, quanto alla valutazione, da parte del Consiglio, dei fatti alla base dei motivi addotti per l'iscrizione in elenco della Bank Mellat: in primo luogo, il Consiglio non ha contestato il rigetto, da parte del Tribunale, del motivo (vii) (agevolazione della movimentazione di milioni di dollari per il programma nucleare iraniano); in secondo luogo, non ha fornito alcuna prova che la banca avesse fornito servizi all'AEOI, agli alti funzionari dell'AIO o ad un responsabile degli acquisti iraniano [motivo (v) in parte e motivo (vi)]; in terzo luogo, non ha affermato né dimostrato la fornitura di nuovi servizi [81] alla Novin dopo la designazione della Novin da parte del Consiglio di sicurezza o dopo che la banca era venuta a conoscenza del coinvolgimento della Novin nello sviluppo nucleare [resto del motivo (v)] e il fatto che tali servizi siano stati forniti in precedenza non costituiva un criterio per l'iscrizione né lo corroborava; in quarto luogo, senza elementi a sostegno dei motivi (v) e (vi), non vi erano elementi che corroborassero i motivi (ii) e (iii) (rispettivamente, comportamento che sosteneva e facilitava il programma nucleare e quello riguardante i missili balistici dell'Iran e fornitura di servizi bancari ad entità inserite negli elenchi dell'ONU e dell'UE); in quinto luogo, il fatto di essere la banca di controllo della FEE Bank [motivo (iv)] non era un motivo rispondente ai criteri di iscrizione; infine, la partecipazione statale [motivo (i)] non soddisfaceva di per se stessa alcun criterio per l'iscrizione, era solo parziale (e l'entità della partecipazione non ha mostrato di conferire un'«influenza predominante» allo Stato) e, in ogni caso, era menzionata solo nella decisione 2010/413 e nel regolamento di esecuzione n. 668/2010.

157. Concludo pertanto che il Consiglio non ha individuato nessun errore di diritto da parte del Tribunale che possa giustificare l'annullamento della sentenza impugnata nella causa della Bank Mellat.

78 — Rilevo qui che il diritto alla divulgazione non è un diritto assoluto (v., per esempio, Corte Eur. D.U., sentenza Jasper, cit. supra al paragrafo 111 e alla nota 54; v. anche Corte Eur. D.U., sentenza A e altri c. Regno Unito [GC], n. 3455/05, §§ 205 e segg. e giurisprudenza ivi citata).

79 — V., per esempio, sentenze Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775, punti 78 e 79), e Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punti 123 e 127).

80 — Sentenza Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 125).

81 — Il Consiglio non sembra contestare le conclusioni del Tribunale relative al pagamento di importi dovuti per documenti emessi *prima* dell'adozione delle misure restrittive nei confronti della Novin.

158. Quanto alla valutazione, da parte del Consiglio, dei fatti alla base dei motivi addotti per l'iscrizione della Bank Saderat Iran: in primo luogo, il Consiglio non ha fornito alcuna prova o informazione dettagliata in relazione ai servizi asseritamente prestati dalla banca alla DIO, alla IEI, alla MEC o al SIG [motivi (iii), (iv) e (v)]; in secondo luogo, senza elementi a sostegno di tali motivi, non vi erano elementi che corroborassero il motivo (ii) (fornitura di servizi finanziari ad entità che effettuavano acquisti destinati ai programmi nucleari e di missili balistici dell'Iran, comprese entità contemplate dalla risoluzione 1737); infine, la partecipazione statale [motivo (i)] non rispondeva di per se stessa ad alcun criterio per l'iscrizione ed è stata dichiarata in modo inesatto come equivalente al 94% nella decisione 2010/413 e nel regolamento di esecuzione n. 668/2010 (e l'entità della partecipazione non ha mostrato di conferire un'«influenza predominante» allo Stato).

159. Concludo pertanto che il Consiglio non ha individuato nessun errore di diritto da parte del Tribunale che possa giustificare l'annullamento della sentenza impugnata nella causa della Bank Saderat Iran.

160. Di conseguenza, respingerei in toto le affermazioni del Consiglio relative ad errori di diritto commessi dal Tribunale nella sua analisi dei motivi delle banche relativi all'errore manifesto di valutazione.

Elementi probatori relativi alla Bank Saderat Iran (impugnazione incidentale della Bank Saderat Iran)

161. Al punto 95 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato: «il fascicolo non contiene indizi i quali suggeriscano che il Consiglio ha verificato la pertinenza e la fondatezza degli elementi riguardanti la ricorrente presentatigli prima dell'adozione della decisione 2010/413 e del regolamento di esecuzione n. 668/2010». Al punto 96, prosegue considerando che era dunque chiaro che «in sede di adozione degli atti impugnati successivi, il Consiglio ha riesaminato le circostanze del caso di specie alla luce delle osservazioni della ricorrente, in quanto ha rettificato l'indicazione relativa alla partecipazione dello Stato iraniano al capitale di quest'ultima e si è pronunciato sull'argomento relativo alle attività concernenti le lettere di credito».

162. Nella sua impugnazione incidentale, la *Bank Saderat Iran* sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel dichiarare che le informazioni su cui il Consiglio ha basato la decisione 2010/413 e il regolamento di esecuzione n. 668/2010 contenessero «elementi riguardanti la ricorrente» atti ad essere valutati. Di conseguenza, ha commesso un ulteriore errore nel concludere che la mancata valutazione degli elementi probatori non abbia viziato gli atti successivi. In primo grado, la banca aveva sottolineato che la valutazione del Consiglio era basata non su elementi probatori ma semplicemente su proposte di iscrizione, cosicché non vi poteva essere stata alcuna valutazione di elementi probatori ad essa relativi. Il Tribunale tuttavia ha basato il punto 95 della sentenza impugnata sull'errata premessa che vi fossero elementi probatori da valutare. Di fatto, al Consiglio non è stata presentata alcuna prova, ed esso, nella sua impugnazione, riconosce di non aver preso visione di alcuna prova, poiché qualsiasi eventuale elemento probatorio esistente era riservato. Sia il primo atto che quelli successivi avrebbero dovuto pertanto essere annullati per questa sola ragione.

163. Il *Consiglio* ammette che, se non vi fossero stati elementi di informazione o di prova in relazione alla designazione della banca, non avrebbe potuto effettuare una valutazione. Invece, erano disponibili taluni elementi di informazione e di prova e il Consiglio è stato in grado di valutarli. La questione se gli elementi di informazione e di prova fossero sufficienti o sufficientemente consistenti per giustificare l'iscrizione della banca è diversa dalla questione se il Consiglio potesse effettuare una valutazione iniziale e se abbia avuto luogo un successivo riesame. Di conseguenza, anche se sono state

tratte conclusioni errate dagli elementi di informazione e di prova disponibili, ciò non significa che non si potesse effettuare una valutazione iniziale o un successivo riesame. Il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto nel concludere che il Consiglio ha riesaminato le circostanze dell'iscrizione della banca prima di adottare misure successive nei confronti della stessa.

164. Anzitutto, ritengo che questa parte dell'impugnazione incidentale della Bank Saderat Iran sia irricevibile in quanto, contrariamente a quanto disposto dall'articolo 178, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, non tende all'annullamento, totale o parziale, della decisione del Tribunale, vale a dire del dispositivo della sentenza impugnata. Ciò che la banca espressamente chiede alla Corte è di annullare la sentenza «in relazione alle erronee motivazioni (…) individuate». Un'impugnazione formulata in tal modo è irricevibile [82].

165. Il punto 1 del dispositivo della sentenza impugnata ha annullato tutte le misure (sia iniziali che successive) di cui la banca ha chiesto l'annullamento, nelle parti che la riguardavano. La banca non tende in alcun modo a privare di efficacia tale annullamento, né i suoi argomenti, quand'anche accolti, potrebbero produrre tale effetto. Ciò a cui la banca tende in questa parte della sua impugnazione incidentale [83] è il riconoscimento del fatto che le misure avrebbero potuto essere annullate esclusivamente sulla base del fatto che il Consiglio non aveva preso visione di alcuna prova.

166. In ogni caso, ritengo che la banca stia qui insistendo su un dettaglio terminologico – e probabilmente su una traduzione infelice. La versione francese della sentenza impugnata (che, come noto, è la versione in cui la sentenza è stata redatta e decisa) utilizza il termine più generale «éléments» («material») dove l'inglese utilizza «evidence» [«preuves»]. A prescindere da quello che il Consiglio possa avere fatto o meno, è chiaro che gli sono stati presentati elementi prima dell'adozione della decisione 2010/413 e del regolamento di esecuzione n. 668/2010. La pertinenza e la fondatezza di tali elementi avrebbero dovuto essere esaminate in tale fase. Il Tribunale ha concluso che ciò non è stato fatto. Non sembra rilevante distinguere in tale contesto tra elementi probatori e affermazioni (ad oggi) non comprovate. Secondo la conclusione del Tribunale, semplicemente il Consiglio non aveva adempiuto al suo dovere di esaminare la pertinenza e la fondatezza di ciò che gli era stato presentato. Nell'ammettere che il Consiglio aveva preso in considerazione le osservazioni successive della banca nel corso del riesame, il Tribunale non ha in alcun modo accettato la premessa che gli elementi precedenti costituissero prove, in senso stretto, riguardanti la ricorrente.

167. Pertanto respingerei questo motivo dell'impugnazione incidentale.

Articolo 60 dello Statuto (impugnazione incidentale della Bank Saderat Iran)

168. Ai sensi dell'articolo 288 TFUE, un *regolamento* ha portata generale ed è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, mentre una *decisione, se designa i destinatari*, è obbligatoria soltanto nei confronti di questi. Il primo comma dell'articolo 60 dello Statuto prevede che l'impugnazione non ha effetto sospensivo. Tuttavia, ai sensi del secondo comma, le decisioni del Tribunale che annullano un *regolamento* hanno effetto soltanto a decorrere dalla scadenza del termine per proporre impugnazione, oppure, se entro tale termine viene proposta impugnazione, a decorrere dal relativo rigetto.

82 — V., per esempio, sentenza Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa (C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, punti da 43 a 47 e giurisprudenza citata).

83 — Il punto 2 del dispositivo della sentenza impugnata viene criticato nella seconda parte dell'impugnazione incidentale (v. infra, paragrafi 168 e segg.). È vero che secondo il punto 3 del dispositivo «[i]l ricorso è respinto quanto al resto» ma, da una parte, non trovo alcun «resto» da respingere dopo i punti 1 e 2 e, dall'altra, la Bank Saderat Iran non fa alcun riferimento al punto 3 del dispositivo.

169. Nel corso del procedimento di primo grado, la Bank Saderat Iran ha richiamato l'attenzione sull'ordinanza nella causa Akhras/Consiglio relativa ad un'impugnazione di un'ordinanza che respingeva una domanda di sospensione dell'esecuzione di atti, compresi regolamenti, che imponevano misure restrittive nei confronti di persone ed entità connesse al regime siriano. In tale ordinanza, il presidente della Corte di giustizia ha affermato che «[s]ebbene, come sostenuto dal ricorrente con *argomenti che non risultano privi di fondamento*, il secondo comma dell'articolo 60 dello Statuto (…) non sia applicabile nel caso di regolamenti quali quelli impugnati nel procedimento principale dal ricorrente, rimane il fatto che la concessione di provvedimenti provvisori nella presente causa è stata negata non in ragione degli effetti di tale disposizione (…) ma (…) in ragione del fatto che la condizione relativa all'urgenza non è stata soddisfatta» [84].

170. Il Tribunale ha considerato [85] che «il presidente della Corte non ha esaminato, in modo dettagliato, l'applicabilità dell'articolo 60, secondo comma, dello Statuto ai regolamenti che impongono misure restrittive, essendosi limitato a constatare che gli argomenti presentati al riguardo dalla ricorrente (…), pur non risultando "privi di fondamento", erano nondimeno inoperanti» [86]. Esso ha pertanto concluso, in particolare, che il regolamento n. 267/2012 era un vero regolamento a cui si applicava il secondo comma dell'articolo 60 dello Statuto, cosicché il Consiglio poteva, entro il termine fissato per il deposito dell'impugnazione, porre rimedio alle violazioni accertate, adottando, eventualmente, nuove misure restrittive nei confronti della banca (o, implicitamente, depositare un'impugnazione avente effetto sospensivo dell'annullamento). Di conseguenza, al fine di non pregiudicare la certezza del diritto, gli effetti della decisione 2010/413 (che, come modificata, imponeva nei confronti della banca misure identiche a quelle di cui al regolamento n. 267/2012) sono stati mantenuti fino a quando non ha preso effetto l'annullamento del regolamento n. 267/2012.

171. Nella sua impugnazione incidentale, la *Bank Saderat Iran* osserva che, se correttamente analizzati, tutti i regolamenti impugnati non sono veri regolamenti ma decisioni sotto forma di regolamenti, poiché riguardano un numero limitato di entità specifiche e sono ad esse destinati. All'annullamento dell'iscrizione della banca dovrebbe pertanto essere attribuito un effetto immediato. Essa rileva un'analogia con un articolo di un regolamento antidumping che imponeva dazi sui prodotti di produttori designati nominativamente o con un regolamento che concedeva licenze d'importazione sulla base di domande individuali, entrambi i quali sono stati trattati dalla Corte di giustizia come pluralità di decisioni individuali [87]. La natura decisionale delle iscrizioni del tipo in questione viene sottolineata dall'obbligo di comunicarle individualmente, di cui all'articolo 15, paragrafo 3, del regolamento n. 423/2007, ed è stata riconosciuta dall'avvocato generale Mengozzi nella causa Bank Melli Iran [88]. In forza dell'articolo 60 dello Statuto, un regolamento che trova applicazione in tutta l'Unione continua a produrre i suoi effetti in pendenza dell'esito di un'impugnazione, al fine di mitigare l'effetto dell'annullamento di norme generali che in sede di impugnazione potrebbero risultare valide. Lo stesso criterio non trova applicazione rispetto ad un regolamento destinato a un singolo e costituente in sostanza una decisione rientrante nell'ambito del principio generale di cui al primo comma dell'articolo 60 dello Statuto.

172. Il *Consiglio* respinge l'analogia operata dalla banca con i regolamenti che impongono dazi antidumping o che concedono licenze d'importazione. Le sentenze citate dalla banca riguardavano il requisito dell'interesse «diretto ed individuale» come fondamento per impugnare un atto. Nelle sentenze Kadi I [89] e Bank Melli Iran [90] la Corte ha statuito che gli elenchi di cui agli allegati dei

84 — Ordinanza Akhras/Consiglio [C-110/12 P(R), EU:C:2012:507, punto 29, il corsivo è mio].

85 — Sentenza Bank Saderat Iran/Consiglio (T-494/10, EU:T:2013:59, punti da 122 a 126).

86 — V. punto 122 della sentenza impugnata.

87 — Sentenze NTN Toyo Bearing e a./Consiglio (113/77, EU:C:1979:91, punto 11) e International Fruit Company e a./Commissione (da 41/70 a 44/70, EU:C:1971:53, punto 21).

88 — Conclusioni nella causa Bank Melli Iran/Consiglio (C-548/09 P, EU:C:2011:426, paragrafo 41).

89 — Sentenza Kadi I (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 241).

90 — Sentenza Bank Melli Iran/Consiglio (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punto 45).

regolamenti che imponevano misure restrittive avessero portata generale e fossero obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri, come qualsiasi regolamento. Lo stesso ragionamento dovrebbe trovare applicazione in questa sede. Inoltre, gli atti impugnati colpiscono non solo le persone e le entità designate ma anche molti altri soggetti che intrattengono con esse rapporti d'affari. In aggiunta, il regolamento n. 267/2012 impone agli Stati membri di stabilire sanzioni adeguate per le violazioni ed è imperativo evitare qualsiasi incertezza del diritto in pendenza dell'esito di un ricorso. Infine, se il secondo comma dell'articolo 60 dello Statuto non trovasse applicazione e i regolamenti relativi al congelamento dei fondi venissero annullati dal Tribunale con effetto immediato, i ricorrenti vittoriosi sarebbero in grado di disporre dei loro beni in modo da evitare gli effetti di un successivo congelamento. Un'impugnazione contro tale annullamento, anche se vittoriosa, sarebbe priva di qualunque effetto pratico.

173. La *Commissione* sottolinea che gli obblighi stabiliti nelle misure impugnate sono diretti non alle persone o entità iscritte in elenco ma a coloro che detengono fondi o risorse economiche appartenenti a tali persone o entità, o da esse controllati, o a coloro che potrebbero essere in grado di mettere a loro disposizione fondi o risorse economiche.

174. Ritengo che anche questa parte dell'impugnazione incidentale debba essere respinta.

175. In primo luogo, risulta immediatamente evidente dalle definizioni di «regolamento» e di «decisione» di cui all'articolo 288 TFUE che il regolamento n. 267/2012 rientra nella prima categoria e non nella seconda. Deve pertanto essere considerato come un vero regolamento ai sensi di tale disposizione e dell'articolo 60 dello Statuto.

176. In secondo luogo, la Corte ha in ogni caso già esplicitamente affrontato tale questione nella sentenza Kadi I (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461), ai punti 241 e seguenti, concludendo che un regolamento molto simile era in effetti un vero regolamento ai sensi della definizione del Trattato. I motivi su cui la Corte ha basato tale conclusione – a cui la Bank Saderat Iran non fa alcun riferimento nella sua impugnazione incidentale – sono sostanzialmente gli stessi dedotti ora dalle istituzioni.

177. Per contro, i riferimenti delle banche alla giurisprudenza sui regolamenti antidumping e alle conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa Bank Melli Iran (C-548/09 P, EU:C:2011:426) non sono pertinenti. Le due sentenze citate riguardano il fondamento per impugnare un atto che interessa direttamente ed individualmente il ricorrente ed è anche a tal proposito che l'avvocato generale Mengozzi ha ritenuto che il regolamento n. 423/2007 fosse un provvedimento ibrido, ossia un provvedimento di portata generale che cionondimeno dev'essere notificato ai soggetti interessati. L'obbligo di notificare l'atto individualmente ai soggetti i cui fondi o beni devono essere congelati non influisce sulla portata generale di un siffatto regolamento nei confronti di tutti coloro che possono essere in possesso di tali fondi o beni o della necessità di preservare la certezza del diritto in pendenza dell'esito di un ricorso.

178. Ritengo pertanto che il Tribunale non abbia commesso alcun errore di diritto nel ritenere il regolamento n. 267/2012 un vero regolamento, rientrante nell'ambito di applicazione della norma generale di cui al primo comma dell'articolo 60 dello Statuto.

Conclusioni

179. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che la Corte debba respingere entrambe le impugnazioni e l'impugnazione incidentale della Bank Saderat Iran in quanto infondate. Ai sensi del combinato disposto degli articoli 138, 140 e 184 del regolamento di procedura,

— il Consiglio dovrebbe sopportare le proprie spese e quelle delle banche in relazione alle impugnazioni principali;

— la Bank Saderat Iran dovrebbe sopportare le proprie spese e quelle del Consiglio in relazione all'impugnazione incidentale; e

— il Regno Unito e la Commissione dovrebbero sopportare ciascuna le proprie spese in relazione ad entrambe le impugnazioni e all'impugnazione incidentale.