Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Settima Sezione)

14 luglio 2021 *

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Venezuela – Congelamento dei capitali – Elenchi delle persone, entità ed organismi ai quali si applica il congelamento dei capitali e delle risorse economiche – Mantenimento del nominativo del ricorrente negli elenchi – Errore di valutazione»

Nella causa T-35/19,

Antonio José Benavides Torres, residente a Caracas (Venezuela), rappresentato da L. Giuliano e F. Di Gianni, avvocati,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da S. Kyriakopoulou, V. Piessevaux, P. Mahnič e A. Antoniadis, in qualità di agenti,

convenuto,

avente ad oggetto una domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento della decisione (PESC) 2018/1656 del Consiglio, del 6 novembre 2018, che modifica la decisione (PESC) 2017/2074 relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela (GU 2018, L 276, pag. 10), e del regolamento di esecuzione (UE) 2018/1653 del Consiglio, del 6 novembre 2018, che attua il regolamento (UE) 2017/2063 relativo a misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela (GU 2018, L 276, pag. 1), nella parte in cui tali atti riguardano il ricorrente,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione),

composto da R. da Silva Passos, presidente, I. Reine (relatrice) e L. Truchot, giudici,

cancelliere: B. Lefebvre, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 settembre 2020,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'inglese.

Sentenza [1]

[*omissis*]

In diritto

[*omissis*]

Nel merito

[*omissis*]

43 A tal fine, spetta al giudice dell'Unione procedere a detto esame, chiedendo, se necessario, all'autorità competente dell'Unione di produrre informazioni o elementi probatori, riservati o meno, pertinenti per un siffatto esame (v. sentenza del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 120 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del 28 novembre 2013, Consiglio/Fulmen e Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punto 65).

44 Infatti, in caso di contestazione, è all'autorità competente dell'Unione che incombe il compito di dimostrare la fondatezza dei motivi posti a carico della persona interessata, e non già a quest'ultima di produrre la prova negativa dell'infondatezza di tali motivi (sentenze del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 121, e del 28 novembre 2013, Consiglio/Fulmen e Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punto 66).

45 A tal fine, non è richiesto che detta autorità produca dinanzi al giudice dell'Unione tutte le informazioni e gli elementi probatori attinenti ai motivi dedotti nell'atto di cui si chiede l'annullamento. Tuttavia, occorre che le informazioni e gli elementi prodotti suffraghino i motivi posti a carico della persona interessata (sentenze del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 122, e del 28 novembre 2013, Consiglio/Fulmen e Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punto 67).

46 Quanto ai mezzi di prova utilizzabili, nel diritto dell'Unione vige il principio della libera produzione delle prove [sentenza del 6 settembre 2013, Persia International Bank/Consiglio, T-493/10, EU:T:2013:398, punto 95 (non pubblicata)].

47 Sulla scorta di tali principi occorre valutare se il Consiglio abbia commesso un errore di valutazione nello stabilire, con gli atti impugnati, il mantenimento del nominativo del ricorrente negli elenchi controversi, all'esito del riesame periodico.

48 In via preliminare, giova osservare che la circostanza che la motivazione relativa al mantenimento dell'inserimento del nominativo del ricorrente negli elenchi controversi si riferisca a fatti verificatisi prima dell'adozione degli atti impugnati e già conclusi a tale data non implica necessariamente l'obsolescenza delle misure restrittive mantenute nei confronti del ricorrente con tali atti. È evidente che, in quanto il Consiglio ha deciso di fare riferimento, nella motivazione relativa al mantenimento del nominativo del ricorrente negli elenchi controversi, a

[1] Sono riprodotti unicamente i punti della presente sentenza, la cui pubblicazione è ritenuta utile dal Tribunale.

situazioni concrete che coinvolgevano la Guardia nazionale bolivariana, della quale egli era al comando, poteva trattarsi soltanto di azioni compiute in passato. Un tale riferimento non può quindi essere considerato privo di pertinenza per il solo motivo che i comportamenti in questione risalgono ad un passato più o meno remoto (v., in tal senso, sentenza del 12 febbraio 2020, Amisi Kumba/Consiglio, T-163/18, EU:T:2020:57, punto 83 e giurisprudenza ivi citata).

49 Tale interpretazione è confortata dall'articolo 13, secondo comma, della decisione 2017/2074, modificata dalla decisione 2018/1656, impugnata nella presente causa, a mente del quale la decisione 2017/2074 è costantemente riesaminata e se del caso, è prorogata o modificata qualora il Consiglio ritenga che i suoi obiettivi non siano stati raggiunti. Una disposizione siffatta permette dunque al Consiglio di mantenere negli elenchi controversi i nomi delle persone, attenendosi ai motivi originari della loro iscrizione iniziale, senza che i soggetti in questione abbiano commesso una nuova violazione dei diritti umani nel periodo antecedente al riesame, purché il mantenimento rimanga giustificato alla luce di tutte le circostanze rilevanti e, in particolare, del fatto che gli obiettivi perseguiti dalle misure restrittive non sono stati raggiunti (v., per analogia, sentenza del 12 febbraio 2020, Amisi Kumba/Consiglio, T-163/18, EU:T:2020:57, punto 84 e giurisprudenza ivi citata).

50 A questo proposito occorre ricordare che le misure restrittive hanno natura cautelare e, per definizione, provvisoria e la loro validità è sempre subordinata al permanere delle circostanze di fatto e di diritto alla base della loro adozione, nonché alla necessità del loro mantenimento al fine della realizzazione dell'obiettivo ad esse correlato. Spetta quindi al Consiglio, in sede di riesame periodico delle misure restrittive, procedere ad una valutazione aggiornata della situazione e trarre un bilancio dell'impatto di tali misure, per stabilire se esse abbiano consentito di raggiungere gli obiettivi perseguiti con l'inserimento iniziale dei nominativi delle persone ed entità interessate nell'elenco controverso o se si possa ancora giungere alla stessa conclusione riguardo a dette persone ed entità (sentenza del 12 febbraio 2020, Amisi Kumba/Consiglio, T-163/18, EU:T:2020:57, punti 58 e 59).

51 Occorre quindi anzitutto verificare se al momento dell'adozione degli atti impugnati il Consiglio abbia proceduto ad una valutazione aggiornata delle circostanze di fatto e di diritto alla base dell'irrogazione delle misure restrittive nei confronti del ricorrente, giustificandone il mantenimento in vista della realizzazione degli obiettivi perseguiti dalle stesse.

52 A tal proposito, il Consiglio ha adottato le misure restrittive in questione sulla base del continuo deteriorarsi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani in Venezuela, esprimendo in particolare la propria preoccupazione per le numerose segnalazioni di violazioni dei diritti umani e di uso eccessivo della forza, invitando inoltre le autorità venezuelane a rispettare la Costituzione venezuelana e lo Stato di diritto e a provvedere affinché siano garantiti le libertà ed i diritti fondamentali, compreso il diritto a manifestare pacificamente (v. in proposito i considerando da 1 a 6 della decisione 2017/2074). A questo scopo le misure restrittive erano finalizzate ad esercitare pressione sulle persone ritenute responsabili di gravi violazioni o abusi dei diritti umani o di repressione della società civile e dell'opposizione democratica e sulle persone, entità ed organismi che con le loro azioni, politiche o attività compromettevano la democrazia o lo Stato di diritto in Venezuela, nonché nei confronti di persone, entità ed organismi ad essi associati (v., in proposito, considerando 7 della decisione 2017/2074).

53 Il nominativo del ricorrente è stato quindi inserito negli elenchi controversi, in forza della decisione 2018/90 e del regolamento di esecuzione 2018/88, con la motivazione che egli occupava il posto di capo del governo del distretto della capitale, aveva occupato il posto di generale della Guardia nazionale bolivariana fino al 21 giugno 2017 ed era coinvolto nella repressione della società civile e dell'opposizione democratica venezuelane, nonché responsabile di gravi violazioni dei diritti umani commesse dalla Guardia nazionale bolivariana sotto il suo comando; inoltre, le attività e le politiche, che egli ha condotto in qualità di generale della Guardia nazionale bolivariana, avrebbero recato pregiudizio allo Stato di diritto in Venezuela, in particolare per il ruolo di primo piano svolto dalla Guardia stessa nei servizi di ordine pubblico in occasione di manifestazioni civili e per le prese di posizione pubbliche del ricorrente in favore della competenza dei tribunali militari per giudicare dei civili.

54 Nella sentenza in data odierna, Benavides Torres/Consiglio (T-245/18, non pubblicata), il Tribunale ha rilevato che il Consiglio poteva correttamente ritenere che la Guardia nazionale bolivariana, sotto il comando del ricorrente, avesse fatto ricorso ad un uso eccessivo della forza nello svolgimento dei servizi di ordine pubblico in occasione di manifestazioni civili e che, in considerazione del contesto generale della situazione in Venezuela, il ricorrente fosse stato coinvolto nella repressione della società civile e dell'opposizione democratica venezuelane e che fosse responsabile di gravi violazioni dei diritti umani commesse dalla Guardia nazionale bolivariana sotto il suo comando.

55 Il ricorrente non contesta il fatto che tanto il posto di capo del governo del distretto della capitale quanto quello di generale della Guardia nazionale bolivariana siano posti di altissimo livello in Venezuela e che egli, ricoprendo tali cariche, potesse essere considerato come investito di funzioni di responsabilità nell'ambito del sistema istituzionale venezuelano e totalmente legato al regime venezuelano nell'esercizio di tali funzioni.

56 Consta inoltre che, al momento dell'adozione degli atti impugnati, non vi fosse stato un cambiamento del regime al potere in Venezuela.

57 Si deve tuttavia constatare che alla data del 6 novembre 2018, in cui sono stati adottati gli atti impugnati, il ricorrente aveva cessato di occupare il posto di generale della Guardia nazionale bolivariana da circa un anno e mezzo, ossia dal 21 giugno 2017. Il ricorrente ha inoltre sostenuto, senza contestazione da parte del Consiglio, di avere ugualmente cessato dalle funzioni di capo del governo del distretto della capitale il 4 gennaio 2018, ovvero circa dieci mesi prima dell'adozione degli atti impugnati nel presente giudizio.

58 In tali circostanze, considerato il mancato cambiamento del regime al potere in Venezuela al momento dell'adozione degli atti impugnati, era essenziale per il Consiglio esaminare, a quella data, i legami intercorrenti tra il ricorrente ed il governo al potere, al fine di valutare la persistenza delle circostanze di fatto e di diritto alla base dell'adozione delle misure restrittive nei confronti del ricorrente e la necessità del loro mantenimento per la realizzazione dell'obiettivo ad esse correlato, richiamato al precedente punto 52.

59 Orbene, risulta dal fascicolo di causa che il mantenimento del nominativo del ricorrente negli elenchi controversi era giustificato dagli stessi elementi posti a fondamento del suo inserimento iniziale (v. precedente punto 13). Nel corso dell'udienza, infatti, il Consiglio ha confermato che, nell'ambito del riesame che ha condotto all'adozione degli atti impugnati, non era stato preso in considerazione nessun elemento successivo agli atti di inserimento iniziale del ricorrente negli elenchi controversi.

60 Occorre certamente rilevare che è trascorso un lasso di tempo considerevole, superiore a dieci mesi, tra la cessazione da parte del ricorrente dalle funzioni di capo del governo del distretto della capitale e l'adozione degli atti impugnati. A tal riguardo bisogna osservare che il Consiglio, nell'ambito della valutazione aggiornata che era tenuto ad effettuare in sede di riesame delle misure restrittive in questione, non ha accertato né tantomeno sostenuto di essersi trovato nell'impossibilità di disporre dell'informazione relativa alla cessazione, da parte del ricorrente, dalle funzioni di capo del governo del distretto della capitale.

61 È necessario tuttavia ricordare che il meccanismo di riesame delle misure restrittive istituito con la decisione 2017/2074 prevede che le persone sottoposte a tali misure restrittive siano invitate a mettersi in contatto, richiedendo il riesame della decisione entro un certo termine. A tal proposito si evince dall'articolo 8 di detta decisione che il Consiglio consente alla persona interessata dalle misure restrittive di presentare osservazioni e che esso riesamina la propria decisione qualora siano presentate osservazioni o siano addotte nuove prove sostanziali. La persona interessata dalle misure restrittive si trova così nella posizione migliore per informare il Consiglio di ogni modifica intervenuta nella sua specifica situazione.

62 Per quanto riguarda il ricorrente, con messaggio di posta elettronica del 3 aprile 2018 il Consiglio aveva specificamente invitato il suo rappresentante a presentare eventuali osservazioni nell'ambito del riesame annuale delle misure restrittive in questione entro il 1º settembre 2018 (v. precedente punto 15). Risulta tuttavia dal fascicolo di causa che il ricorrente ha informato il Consiglio dell'evoluzione della sua situazione soltanto il 30 ottobre 2018, ossia alcuni giorni prima dell'adozione degli atti impugnati, come constatato al precedente punto 17, sebbene egli fosse tenuto a sapere che il Consiglio avrebbe dovuto decidere se mantenere o no le misure restrittive in questione entro il 14 novembre 2018 (v. precedente punto 11).

63 Occorre peraltro rilevare che non è intervenuto alcun cambiamento del regime al potere in Venezuela tra il momento in cui il ricorrente ricopriva i posti di generale della Guardia nazionale bolivariana e di capo del governo del distretto della capitale ed il momento in cui egli aveva cessato di ricoprire tali cariche. Orbene, non risulta dal fascicolo di causa né tantomeno è stato asserito dal ricorrente, il quale è stato specificamente interrogato in udienza sul punto, che egli abbia deciso da sé di cessare dalle proprie varie funzioni pubbliche in reazione alla compromissione dello Stato di diritto e della democrazia in Venezuela al fine di dissociarsi da tali violazioni [v., per analogia, sentenze del 26 marzo 2019, Boshab e a./Consiglio, T-582/17, non pubblicata, EU:T:2019:193, punto 152, e del 12 febbraio 2020, Kande Mupompa/Consiglio, T-170/18, EU:T:2020:60, punto 131 (non pubblicata)].

64 In tali circostanze, in mancanza di prove e di indizi in senso contrario, il Consiglio poteva legittimamente considerare che, alla data di adozione degli atti impugnati, il ricorrente era rimasto legato al regime al potere in Venezuela, rimasto immutato rispetto al momento in cui egli aveva recato pregiudizio alla democrazia ed allo Stato di diritto in Venezuela nell'esercizio delle proprie funzioni di comandante della Guardia nazionale bolivariana.

65 Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, non può ritenersi che le suesposte considerazioni implichino la sussistenza di una presunzione o un rovesciamento dell'onere della prova a discapito del ricorrente. Esse significano semplicemente che il riferimento che nella motivazione degli atti impugnati è fatto alle funzioni precedentemente esercitate dal ricorrente rivela che il Consiglio ha considerato che, per tale ragione, egli rimaneva associato al regime al

potere in Venezuela e che il Consiglio non disponeva di alcun elemento idoneo a mettere in discussione tale tesi (v., per analogia, sentenza del 22 aprile 2015, Tomana e a./Consiglio e Commissione, T-190/12, EU:T:2015:222, punto 167).

66 Di conseguenza, occorre respingere il motivo unico del ricorrente e il ricorso nel suo complesso.

Sulle spese

67 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il ricorrente, rimasto soccombente, deve essere condannato a farsi carico delle proprie spese e di quelle sostenute dal Consiglio, conformemente alla domanda di quest'ultimo.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il sig. Antonio José Benavides Torres è condannato alle spese.

da Silva Passos Reine Truchot

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 luglio 2021.

Firme