Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

26 ottobre 2012*

«Politica estera e di sicurezza comune — Misure restrittive adottate nei confronti dell'Iran al fine di impedire la proliferazione nucleare — Congelamento dei capitali — Ricorso di annullamento — Obbligo di motivazione»

Nella causa T-53/12,

CF Sharp Shipping Agencies Pte Ltd, con sede in Singapore (Singapore), rappresentata da S. Drury, solicitor, e da K. Adamantopoulos e J. Cornelis, avvocati,

ricorrente,

contro

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

convenuto,

avente ad oggetto la domanda di annullamento del regolamento (UE) n. 961/2010 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), del regolamento di esecuzione (UE) n. 1245/2011 del Consiglio, del 1º dicembre 2011, che attua il regolamento n. 961/2010 (GU L 319, pag. 11), e del regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio, del 23 marzo 2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento n. 961/2010 (GU L 88, pag. 1), nella parte riguardante la ricorrente,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione),

composto dalle sig.re I. Pelikánová (relatore), presidente, K. Jürimäe e dal sig. M. van der Woude, giudici,

cancelliere: sig. N. Rosner, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'11 luglio 2012,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'inglese.

Sentenza

Fatti

1 La ricorrente, la società CF Sharp Shipping Agencies Pte Ltd, è una società di Singapore, operante, segnatamente, quale agente marittimo.

2 La presente causa si colloca nell'ambito delle misure restrittive istituite per indurre la Repubblica islamica dell'Iran a porre fine alle attività nucleari che presentano un rischio di proliferazione e alla messa a punto di vettori per armi nucleari.

3 Il nominativo della ricorrente è stato inserito nell'elenco dell'allegato VIII del regolamento (UE) n. 961/2010 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), per mezzo del regolamento di esecuzione (UE) n. 1245/2011 del Consiglio, del 1º dicembre 2011, che attua il regolamento n. 961/2010 (GU L 319, pag. 11).

4 Da tale inserimento è derivato il congelamento dei capitali e delle risorse economiche della ricorrente, a norma dell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 961/2010.

5 Nella parte riguardante la ricorrente, il regolamento di esecuzione n. 1245/2011 è stato così motivato:

«Società di copertura della [Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL)], posseduta o controllata dalla IRISL».

6 Il Consiglio dell'Unione europea ha informato la ricorrente dell'inserimento del suo nominativo nell'elenco dell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010 con lettera del 5 dicembre 2011, che la ricorrente sostiene di aver ricevuto il 13 dicembre seguente.

7 Con lettera del 15 dicembre 2011, la ricorrente chiedeva al Consiglio di trasmetterle tutti i documenti pertinenti relativi alle affermazioni formulate nei suoi confronti nel regolamento di esecuzione n. 1245/2011. Il Consiglio accusava ricevuta di tale lettera in data 19 dicembre 2011.

8 Con lettera del 19 dicembre 2011, la ricorrente chiedeva al Consiglio di procedere ad un riesame della decisione di inserirla nell'elenco dell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010.

9 Il 19 gennaio 2012, la ricorrente inviava al Consiglio una comunicazione via telefax con cui chiedeva precisazioni in merito ai termini di esame delle richieste formulate nelle sue lettere del 15 e 19 dicembre 2011. Il Consiglio confermava la ricezione di tale messaggio telefax con comunicazione in pari data.

10 Con lettera del 23 marzo 2012, il Consiglio rispondeva alle lettere della ricorrente del 15 e 19 dicembre 2011 facendo presente che, in esito al riesame, le richieste della ricorrente relative all'eliminazione del suo nominativo dall'elenco dell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010 erano respinte. Il Consiglio precisava, a tal riguardo che, se la ricorrente non era effettivamente posseduta dalla Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL), essa era stata utilizzata da quest'ultima come società di copertura per effettuare pagamenti a favore di un'altra società oggetto di misure restrittive, P., la quale agiva, a sua volta, nel Medio Oriente per conto della IRISL. Il Consiglio precisava, peraltro, di voler modificare in tal senso la motivazione dell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010 riguardante la ricorrente.

11 Atteso che il regolamento n. 961/2010 è stato abrogato dal regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio, del 23 marzo 2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU L 88, pag. 1), il nominativo della ricorrente è stato inserito dal Consiglio nell'allegato IX di quest'ultimo regolamento.

Di conseguenza, i capitali e le risorse economiche della ricorrente si trovano ora congelati in forza dell'articolo 23, paragrafo 2, del regolamento medesimo. La motivazione assunta nei confronti della ricorrente è identica a quella esposta nel regolamento di esecuzione n. 1245/2011.

Procedimento e conclusioni delle parti

12 Con atto introduttivo, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 12 febbraio 2012, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

13 Con separato atto, depositato presso la cancelleria del Tribunale in pari data, la ricorrente ha presentato domanda di procedimento accelerato, ai sensi dell'articolo 76 bis del regolamento di procedura del Tribunale. Con decisione dell'8 marzo 2012, il Tribunale (Quarta Sezione) ha accolto tale domanda.

14 Il controricorso del Consiglio è stato depositato in data 26 marzo 2012.

15 Il 26 aprile 2012, il Tribunale ha chiesto alle parti di fornire precisazioni in merito ai collegamenti esistenti tra la ricorrente, la IRISL e la P. Le parti hanno ottemperato a tale richiesta entro il termine impartito dal Tribunale.

16 Il 16 maggio 2012, il Consiglio ha presentato al Tribunale osservazioni integrative in cui ha affermato che la ricorrente avrebbe ricevuto o effettuato pagamenti che implicavano società collegate alla IRISL, vale a dire la I., la K., la O. e la C., volti ad aggirare gli effetti delle misure restrittive riguardanti la IRISL.

17 La ricorrente ha presentato osservazioni in merito a tali affermazioni con lettera del 6 giugno 2012.

18 Le difese orali delle parti e le loro risposte ai quesiti orali del Tribunale sono state sentite all'udienza dell'11 luglio 2012.

19 Nel ricorso la ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare il regolamento di esecuzione n. 1245/2011 ed il regolamento n. 961/2010 con effetto immediato nella parte riguardante l'inserimento della ricorrente nell'elenco dell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010;

— condannare il Consiglio alle spese.

20 All'udienza la ricorrente ha adeguato le proprie conclusioni chiedendo parimenti l'annullamento del regolamento n. 267/2012 nella parte riguardante il suo inserimento nell'elenco dell'allegato IX di detto regolamento.

21 Il Consiglio conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

22 La ricorrente deduce tre motivi, attinenti, il primo, ad un manifesto errore di valutazione per quanto attiene ai pretesi collegamenti con la IRISL, il secondo, alla violazione dell'obbligo di motivazione e, il terzo, alla violazione dei suoi diritti della difesa e del suo diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. La ricorrente chiede, inoltre, che l'eventuale annullamento degli atti impugnato produca effetti immediati.

23 Il Tribunale ritiene che occorra esaminare, in limine, la ricevibilità dell'adeguamento delle conclusioni operata dalla ricorrente.

Sulla ricevibilità della modifica delle conclusioni della ricorrente

24 Come emerge dal punto 11 supra, successivamente alla proposizione del ricorso, il regolamento n. 961/2010, come modificato dal regolamento di esecuzione n. 1245/2011, è stato abrogato e sostituito dal regolamento n. 267/2012. All'udienza, la ricorrente ha adeguato la propria domanda iniziale di modo che il ricorso sia diretto all'annullamento di tutti i detti atti (in prosieguo, congiuntamente, gli «atti impugnati»). Il Consiglio ha dichiarato di non opporsi a tale modifica.

25 A tale proposito si deve rammentare che, quando un regolamento riguardante direttamente e individualmente un privato viene sostituito nel corso del giudizio da un atto avente lo stesso oggetto, questo va considerato come un elemento nuovo che consente al ricorrente di adeguare le sue conclusioni e i suoi motivi di ricorso. Sarebbe, infatti, in contrasto con una sana amministrazione della giustizia e con il requisito dell'economia processuale costringere il ricorrente a proporre un nuovo ricorso. Sarebbe, inoltre, ingiusto che l'istituzione in questione, per far fronte alle censure contenute in un ricorso presentato al giudice dell'Unione europea contro un atto, potesse adeguare l'atto impugnato o sostituirlo con un altro e valersi, in corso di causa, di tale modifica o di tale sostituzione per privare la controparte della possibilità di estendere le sue conclusioni e le sue difese iniziali all'ulteriore atto o di presentare ulteriori conclusioni o difese contro di esso (v., per analogia, sentenza del Tribunale del 23 ottobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio, T-256/07, Racc. pag. II-3019, punto 46, e la giurisprudenza ivi richiamata).

26 Per quanto attiene ai termini entro i quali tale adeguamento delle conclusioni può essere operato, il Tribunale ritiene applicabile, in linea di principio, il termine di due mesi di cui all'articolo 263, sesto comma, TFUE, tanto nel caso in cui il ricorso di annullamento di un atto venga proposto mediante ricorso, quanto in quello in cui l'annullamento venga chiesto, nell'ambito di un giudizio pendente, mediante adeguamento della domanda di annullamento di un atto anteriore abrogato e sostituito dall'atto in questione.

27 Tale soluzione si giustifica, invero, per il fatto che le norme sui termini di ricorso sono di ordine pubblico e devono essere applicate dal giudice in modo da garantire la certezza del diritto e l'uguaglianza di tutti dinanzi alla legge (sentenza della Corte del 18 gennaio 2007, PKK e KNK/Consiglio, C-229/05 P, Racc. pag. I-439, punto 101), evitando qualsiasi discriminazione o trattamento arbitrario nell'amministrazione della giustizia (sentenza della Corte 15 gennaio 1987, Misset/Conseil, 152/85, Racc. pag. 223, punto 11).

28 Tuttavia, in deroga a tale principio, il Tribunale ritiene che detto termine non sia applicabile nell'ambito di una causa pendente, qualora, da un lato, l'atto in questione e l'atto da questo abrogato e sostituito abbiano, nei confronti dell'interessato, lo stesso oggetto, siano essenzialmente basati sugli stessi motivi e abbiano contenuti sostanzialmente identici, distinguendosi, quindi, solo per i loro rispettivi ambiti di applicazione ratione temporis, e quando, dall'altro, l'adeguamento delle conclusioni non si fondi su alcun motivo, fatto o elemento probatorio nuovo diverso dall'adozione stessa dell'atto in questione che ha abrogato e sostituito l'atto precedente.

29 In una fattispecie di tale genere, considerato che l'oggetto e il contesto della controversia, come definiti dal ricorso iniziale, non subiscono alcuna modifica se non quella riguardante la sua dimensione temporale, la certezza del diritto non è in alcun modo compromessa dal fatto che l'adeguamento delle conclusioni avvenga successivamente alla scadenza del termine di due mesi in questione.

30 Ne consegue che, in presenza delle circostanze indicate supra al punto 28, il ricorrente può legittimamente procedere all'adeguamento delle proprie conclusioni e dei propri motivi di ricorso, anche nell'ipotesi in cui l'adeguamento venga effettuato successivamente alla scadenza del termine di due mesi di cui all'articolo 263, sesto comma, TFUE.

31 Nella specie, ricorrendo tutte le condizioni indicate supra al punto 28, si deve ritenere che la ricorrente può legittimamente chiedere l'annullamento del regolamento n. 267/2012, nella parte riguardante il suo inserimento nell'elenco dell'allegato IX del regolamento medesimo.

Sul merito

32 Il Tribunale ritiene opportuno esaminare, anzitutto, il secondo motivo, relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione.

33 A tal riguardo, la ricorrente sostiene che l'adozione di misure restrittive nei suoi confronti non è stata sufficientemente motivata dal Consiglio. Infatti, le affermazioni secondo cui essa sarebbe posseduta o controllata dalla IRISL costituirebbero una semplice menzione della norma giuridica applicabile e non costituirebbero, conseguentemente, ragioni specifiche e concrete per le quali il Consiglio ha ritenuto che essa dovesse essere oggetto di misure restrittive. In particolare, il Consiglio non avrebbe precisato la natura del preteso possesso o controllo esercitato dalla IRISL su di essa né avrebbe fornito informazioni integrative sulle ragioni per le quali essa costituirebbe una «società di copertura» della IRISL.

34 Il Consiglio replica che la motivazione fornita è sufficiente, avendo, segnatamente, precisato la natura dei collegamenti esistenti tra la ricorrente e la IRISL, vale a dire il fatto che la ricorrente è stata utilizzata quale società di copertura per effettuare versamenti alla P.

35 Si deve ricordare che l'obbligo di motivare un atto che arreca pregiudizio, quale previsto dall'articolo 296, secondo comma, TFUE e, più in particolare, nel caso di specie, dall'articolo 36, paragrafo 3, del regolamento n. 961/2010 e dall'articolo 46, paragrafo 3, del regolamento n. 267/2012, ha lo scopo, da un lato, di fornire all'interessato indicazioni sufficienti per giudicare se l'atto sia fondato oppure se sia eventualmente inficiato da un vizio che consenta di contestarne la validità dinanzi al giudice dell'Unione e, dall'altro lato, di consentire a quest'ultimo di esercitare il suo sindacato di legittimità su tale atto. L'obbligo di motivazione così formulato costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione, al quale si può derogare solo in base a ragioni imperative. Pertanto, la motivazione, in linea di principio, deve essere comunicata all'interessato contestualmente all'atto che gli arreca pregiudizio, in quanto la sua mancanza non può essere sanata dal fatto che l'interessato venga a conoscenza dei motivi dell'atto nel corso del procedimento dinanzi al giudice dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 14 ottobre 2009, Bank Melli Iran/Consiglio, T-390/08, Racc. pag. II-3967, punto 80, e la giurisprudenza citata).

36 Pertanto, a meno che considerazioni imperative attinenti alla sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri o alla conduzione delle loro relazioni internazionali ostino alla comunicazione di taluni elementi, il Consiglio è tenuto a portare a conoscenza di un soggetto interessato da misure restrittive le ragioni specifiche e concrete per le quali ritenga che dette misure debbano essere adottate. Esso deve dunque menzionare gli elementi di fatto e di diritto da cui dipende la giustificazione giuridica delle misure di cui trattasi e le considerazioni che l'hanno indotto ad adottarla (v., in tal senso, sentenza Bank Melli Iran/Consiglio, punto 35 supra, punto 81, e la giurisprudenza citata).

37 Peraltro, la motivazione dev'essere adeguata alla natura dell'atto in questione ed al contesto in cui esso è stato adottato. La necessità della motivazione dev'essere valutata in funzione delle circostanze della specie, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo direttamente e individualmente interessate possono avere a ricevere spiegazioni. Non è necessario che la motivazione specifichi tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, considerato che la sufficienza della motivazione dev'essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto nonché del complesso di norme giuridiche che disciplinano la materia interessata. In particolare, un atto che arreca pregiudizio è sufficientemente motivato quando è stato emanato in un contesto noto all'interessato, che gli consenta di comprendere la portata del provvedimento adottato nei suoi confronti (v. sentenza Bank Melli Iran/Consiglio, punto 35 supra, punto 82, e la giurisprudenza citata).

38 Nella specie, per quanto attiene alla motivazione degli atti impugnati, da un lato, si deve rilevare che, come sostenuto dalla ricorrente, l'indicazione secondo cui essa è «posseduta o controllata» dalla IRISL non è altro che una ripetizione del tenore dell'articolo 16, paragrafo 2, lettera d), del regolamento n. 961/2010 e dell'articolo 23, paragrafo 2, lettera e), del regolamento n. 267/2012, senza alcuna precisazione relativa al caso concreto della ricorrente, in particolare, la natura del controllo esercitato o del possesso.

39 Dall'altro, la menzione secondo cui la ricorrente è una «società di copertura» della IRISL non presenta un contenuto autonomo rispetto a quella secondo cui essa è posseduta o controllata da quest'ultima. Infatti, la nozione di «società di copertura», sebbene non possieda significato giuridico preciso, viene impiegata per designare, in sostanza, un'entità interposta, creata per mascherare l'identità dell'autore di taluni azioni. Orbene, al fine di servire da «società di copertura» in tal senso, l'entità interposta deve essere necessariamente controllata o posseduta, direttamente o indirettamente, dal soggetto le cui azioni devono essere mascherate. Pertanto, la qualifica di «società di copertura» non fornisce precisazioni supplementari quanto ai motivi concreti che hanno indotto il Consiglio ad adottare misure restrittive nei confronti della ricorrente.

40 Ciò premesso, erroneamente il Consiglio sostiene che la motivazione degli atti impugnati consente alla ricorrente di comprendere che essa era oggetto di misure restrittive vuoi perché essa sarebbe stata utilizzata dalla IRISL per effettuare pagamenti a favore della P., come indicato dal Consiglio nella lettera del 23 marzo 2012, vuoi perché essa avrebbe ricevuto o effettuato pagamenti riguardanti la I., la K., la O. e la C., come menzionato dal Consiglio nelle proprie osservazioni del 16 maggio 2012.

41 Invero, oltre al fatto che queste due giustificazioni sono a priori contraddittorie in quanto non si fondano sulle stesse circostanze di fatto, da un lato, si deve rilevare che la motivazione degli atti impugnati non menziona la P., la I., la K., la O. o la C., né tanto meno il fatto che la ricorrente sarebbe stata utilizzata dalla IRISL per ricevere o effettuare pagamenti.

42 Dall'altro, le circostanze invocate dal Consiglio nella lettera del 23 marzo 2012 e nelle osservazioni del 16 maggio seguente, anche ammesso che siano dimostrate, non sono volte a provare che la ricorrente sia posseduta o controllata dalla IRISL, quale «società di copertura», bensì piuttosto che essa avrebbe aiutato la IRISL o soggetti ad essa prossimi a sottrarsi agli effetti delle misure restrittive nei loro confronti.

43 In tal senso, contrariamente a quanto sostenuto dal Consiglio, la motivazione degli atti impugnati non consente di comprendere che l'istituzione si sia fondata sulle circostanze esposte nella propria lettera del 23 marzo 2012 o nelle proprie osservazioni del 16 maggio seguente.

44 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve ritenere, in conclusione, che il Consiglio non ha sufficientemente motivato gli atti impugnati.

45 Si deve pertanto accogliere il secondo motivo ed annullare, da un lato, il regolamento di esecuzione n. 1245/2011 e il regolamento n. 961/2010 nella parte riguardante l'inserimento della ricorrente sull'elenco dell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010 e, dall'altro, il regolamento n. 267/2012 nella parte riguardante l'inserimento della ricorrente nell'elenco dell'allegato IX del regolamento medesimo, senza necessità di procedere all'esame del primo e del terzo motivo.

46 La ricorrente chiede, inoltre, che gli atti impugnati siano annullati con effetti immediati.

47 A tal riguardo, da un lato, si deve rilevare che il regolamento n. 961/2010, come modificato dal regolamento di esecuzione n. 1245/2011, è stato abrogato dal regolamento n. 267/2012. Conseguentemente, tali atti non sono più produttivi di effetti giuridici, ragion per cui la ricorrente non ha più interesse a chiederne l'annullamento con effetti immediati. Ciò premesso, non occorre più pronunciarsi sulla domanda della ricorrente nella parte riguardante il regolamento n. 961/2010, come modificato dal regolamento di esecuzione n. 1245/2011.

48 Dall'altro, per quanto attiene al regolamento n. 267/2012, si deve ricordare che, ai sensi dell'articolo 60, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in deroga all'articolo 280 TFUE, le decisioni del Tribunale che annullano un regolamento producono effetti soltanto a decorrere dalla scadenza del termine d'impugnazione previsto dall'articolo 56, primo comma, dello Statuto medesimo, oppure, qualora sia stata proposta impugnazione entro detto termine, a decorrere dal rigetto di quest'ultima (v., par analogia, sentenza del Tribunale del 16 settembre 2011, Kadio Morokro/Consiglio, T-316/11, non pubblicata nella Raccolta, punto 38).

49 Orbene, il regolamento n. 267/2012, ivi compreso il suo allegato IX, ha natura di regolamento, considerato che il suo articolo 51, secondo comma, prevede che esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, il che corrisponde agli effetti di un regolamento quali previsti all'articolo 288 CE. (v., in tal senso, sentenza della Corte del 16 novembre 2011, Bank Melli Iran/Consiglio, C-548/09 P, Racc. pag. I-11381, punto 45).

50 Ciò premesso, la domanda della ricorrente dev'essere respinta per quanto attiene agli effetti dell'annullamento del regolamento n. 267/2012.

Sulle spese

51 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Peraltro, a termine dell'articolo 87, paragrafo 6, del regolamento di procedura, in caso di non luogo a provvedere, il Tribunale decide sulle spese in via equitativa. Nella specie, il Consiglio, rimasto essenzialmente soccombente, deve essere condannato alle spese, conformemente alla domanda della ricorrente.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il regolamento (UE) n. 961/2010 del Consiglio, del 25 ottobre 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (CE) n. 423/2007, e il regolamento di esecuzione (UE) n. 1245/2011 del Consiglio, del 1º dicembre 2011, che attua il regolamento n. 961/2010, sono annullati nella parte riguardante l'inserimento della CF Sharp Shipping Agencies Pte Ltd nell'elenco dell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010.**

2) Il regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio, del 23 marzo 2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento n. 961/2010, è annullato nella parte riguardante l'inserimento della CF Sharp Shipping Agencies nell'elenco dell'allegato IX.

3) Non vi è più luogo a provvedere sulla domanda della CF Sharp Shipping Agencies diretta a che il regolamento n. 961/2010 e il regolamento di esecuzione n. 1245/2011 siano annullati con effetti immediati.

4) Il ricorso è respinto quanto al resto.

5) Il Consiglio dell'Unione europea è condannato alle spese.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 ottobre 2012.

Firme