Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

6 settembre 2013 *

«Politica estera e di sicurezza comune — Misure restrittive adottate nei confronti dell'Iran allo scopo d'impedire la proliferazione nucleare — Congelamento dei capitali — Obbligo di motivazione — Diritti della difesa — Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva»

Nella causa T-24/11,

Bank Refah Kargaran, con sede in Teheran (Iran), rappresentata da J.-M. Thouvenin, avvocato,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da M. Bishop e R. Liudvinaviciute-Cordeiro, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da

Commissione europea, rappresentata inizialmente da F. Erlbacher e M. Konstantinidis, successivamente da A. Bordes e M. Konstantinidis, in qualità di agenti,

interveniente,

avente ad oggetto, in primo luogo, la domanda di dichiarazione d'inapplicabilità alla ricorrente della 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), in secondo luogo, 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 (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), e del regolamento (UE) n. 1263/2012 del Consiglio, del 21 dicembre 2012, che modifica il regolamento n. 267/2012 (GU L 356, pag. 34), nonché di tutti i regolamenti futuri che completeranno o sostituiranno tali regolamenti, fino alla pronuncia della sentenza conclusiva della causa, nella parte in cui tali atti riguardano la ricorrente, in terzo luogo, la domanda di annullamento della decisione 2010/644/PESC del Consiglio, del 25 ottobre 2010, recante modifica della decisione 2010/413 (GU L 281, pag. 81), della decisione 2011/783/PESC del Consiglio, del 1° dicembre 2011, che modifica la decisione 2010/413 (GU L 319, pag. 71), del regolamento di esecuzione (UE) n. 1245/2011 del Consiglio, del 1° dicembre 2011, che attua il regolamento n. 961/2010 (GU L 319, pag. 11), e della decisione 2012/829/PESC del Consiglio, del 21 dicembre 2012, che modifica la decisione 2010/413 (GU L 356, pag. 71), nonché di tutti gli atti futuri che completeranno o

* Lingua processuale: il francese.

sostituiranno tali atti, fino alla pronuncia della sentenza conclusiva della causa, nella parte in cui tali atti riguardano la ricorrente, e, in quarto luogo, la domanda di annullamento delle decisioni contenute nelle lettere del 28 ottobre 2010 e del 5 dicembre 2011,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione),

composto da I. Pelikánová (relatore), presidente, K. Jürimäe e M. van der Woude, giudici,

cancelliere: C. Kristensen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 12 marzo 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 La ricorrente, la Bank Refah Kargaran, è una banca iraniana.

2 La presente causa s'inscrive nel contesto delle misure restrittive adottate per esercitare pressioni sull'Iran affinché ponga fine alle attività nucleari che presentano un rischio di proliferazione e alla messa a punto di sistemi di lancio di armi nucleari (in prosieguo: la «proliferazione nucleare»).

3 Il 26 luglio 2010 la ricorrente è stata iscritta nell'elenco delle entità che concorrono alla proliferazione nucleare, contenuto nell'allegato II della 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).

4 Di conseguenza, la ricorrente è stata iscritta nell'elenco di cui all'allegato V del regolamento (CE) n. 423/2007 del Consiglio, del 19 aprile 2007, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU L 103, pag. 1), mediante il regolamento di esecuzione (UE) n. 668/2010 del Consiglio, del 26 luglio 2010, che attua l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 423/2007 (GU L 195, pag. 25). Tale iscrizione ha comportato il congelamento dei capitali e delle risorse economiche della ricorrente.

5 Nella decisione 2010/413, il Consiglio dell'Unione europea ha addotto la seguente motivazione con riferimento alla ricorrente:

«La [ricorrente] è subentrata alla Banca Melli in operazioni correnti dopo che questa è stata colpita dalle sanzioni dell'UE».

6 La motivazione seguente è stata addotta con riferimento alla ricorrente nel regolamento di esecuzione n. 668/2010:

«La [ricorrente] è subentrata alla Banca Melli in operazioni correnti dopo che questa è stata colpita dalle sanzioni dell'UE».

7 Con lettera del 27 luglio 2010, il Consiglio ha informato la ricorrente della sua iscrizione nell'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/413 e in quello di cui all'allegato V del regolamento n. 423/2007.

8 Con lettera dell'8 settembre 2010, la ricorrente ha chiesto al Consiglio di riesaminare la sua iscrizione nell'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/413 e in quello di cui all'allegato V del regolamento n. 423/2007.

9 L'iscrizione della ricorrente nell'allegato II della decisione 2010/413 è stata mantenuta dalla decisione 2010/644/PESC del Consiglio, del 25 ottobre 2010, recante modifica della decisione 2010/413 (GU L 281, pag. 81).

10 Poiché il regolamento n. 423/2007 è stato abrogato dal regolamento (UE) n. 961/2010 del Consiglio, del 25 ottobre 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU L 281, pag. 1), la ricorrente è stata iscritta dal Consiglio nell'allegato VIII di quest'ultimo regolamento. Di conseguenza, i capitali e le risorse economiche della ricorrente sono stati congelati in forza dell'articolo 16, paragrafo 2, del suddetto regolamento.

11 I motivi addotti nel regolamento n. 961/2010 sono identici a quelli indicati nella decisione 2010/413.

12 Con lettera del 28 ottobre 2010 il Consiglio ha risposto alla lettera della ricorrente dell'8 settembre 2010, indicando che, a seguito di riesame, respingeva la richiesta della ricorrente diretta alla cancellazione del proprio nome dall'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/413 e da quello di cui all'allegato VIII del regolamento n. 961/2010. A tal riguardo, esso precisava che, poiché il fascicolo non conteneva elementi nuovi che giustificavano un mutamento della propria posizione, la ricorrente doveva continuare a essere destinataria delle misure restrittive previste dai suddetti testi.

13 Con lettera del 12 gennaio 2011, la ricorrente ha invitato il Consiglio a comunicarle gli elementi sui quali si era fondato per adottare nei suoi confronti le misure restrittive.

14 Con lettera del 22 febbraio 2011, in risposta a tale domanda, il Consiglio ha comunicato alla ricorrente la copia di una proposta di adozione delle misure restrittive presentata da uno Stato membro.

15 Il 29 luglio 2011 la ricorrente ha inviato al Consiglio una nuova domanda diretta a che il suo nome fosse espunto dall'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/413 e dell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010. Essa ha invocato, a tale riguardo, il fatto che gli elementi comunicati il 22 febbraio 2011 non erano sufficientemente circostanziati.

16 L'iscrizione della ricorrente nell'allegato II della decisione 2010/413 e nell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010 non ha subito variazioni con l'entrata in vigore della decisione 2011/783/PESC del Consiglio, del 1º dicembre 2011, che modifica la decisione 2010/413 (GU L 319, pag. 71), e 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).

17 Con lettera del 5 dicembre 2011, il Consiglio ha informato la ricorrente del mantenimento del suo nome nell'elenco dell'allegato II della decisione 2010/413 e in quello dell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010. Esso ha indicato che, in assenza di nuovi elementi, i motivi illustrati in detti testi sarebbero ancora giustificati.

18 Con lettera del 13 gennaio 2012, la ricorrente ha presentato nuovamente le sue osservazioni e ha chiesto che le fossero comunicati tutti gli elementi sui quali il Consiglio si era fondato in sede di adozione della decisione 2011/783 e del regolamento di esecuzione n. 1245/2011.

19 Il Consiglio ha risposto alla domanda della ricorrente con lettera del 21 febbraio 2012, alla quale sono stati allegati tre documenti.

20 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), la ricorrente è stata inserita dal Consiglio nell'allegato IX di quest'ultimo regolamento. I motivi addotti sono gli stessi di quelli indicati nella decisione 2010/413. Di conseguenza, i capitali e le risorse economiche della ricorrente sono congelati in forza dell'articolo 23, paragrafo 2, del citato regolamento.

21 L'iscrizione della ricorrente nell'allegato II della decisione 2010/413 e nell'allegato IX del regolamento n. 267/2012 non ha subito variazioni con l'entrata in vigore della decisione 2012/829/PESC del Consiglio, del 21 dicembre 2012, che modifica la decisione 2010/413 (GU L 356, pag. 71), e del regolamento (UE) n. 1263/2012, che modifica il regolamento n. 267/2012 (GU L 356, pag. 34).

Procedimento e conclusioni delle parti

22 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 19 gennaio 2011, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

23 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 3 maggio 2011, la Commissione europea ha chiesto di intervenire nella presente causa a sostegno del Consiglio. Con ordinanza dell'8 luglio 2011 il presidente della Quarta Sezione del Tribunale ha consentito tale intervento.

24 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 16 febbraio 2012, la ricorrente ha adeguato le sue conclusioni e completato le sue argomentazioni in seguito all'adozione della decisione 2011/783 e del regolamento di esecuzione n. 1245/2011.

25 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 31 maggio 2012, la ricorrente ha adeguato le sue conclusioni e completato le sue argomentazioni in seguito all'adozione del regolamento n. 267/2012.

26 Con ordinanza del presidente della Quarta Sezione del Tribunale del 26 febbraio 2013, sentite le parti, la presente causa e le cause T-4/11 e T-5/11, Export Development Bank of Iran/Consiglio, sono state riunite ai fini della fase orale del procedimento, conformemente all'articolo 50 del regolamento di procedura.

27 Le difese orali delle parti e le loro risposte ai quesiti del Tribunale sono state sentite all'udienza del 12 marzo 2013.

28 In udienza la ricorrente ha adeguato le sue conclusioni e completato le sue argomentazioni in seguito all'adozione della decisione 2012/829 e del regolamento n. 1263/2012.

29 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare l'inapplicabilità nei suoi confronti della decisione 2010/413;

— annullare il regolamento n. 961/2010, il regolamento n. 267/2012 ed il regolamento n. 1263/2012, nonché tutti i regolamenti futuri che completeranno o sostituiranno tali regolamenti, fino alla pronuncia della sentenza conclusiva della causa, nella parte in cui la riguardano;

— annullare l'articolo 16, paragrafo 2, lettere a) e b), del regolamento n. 961/2010 e l'articolo 23, paragrafo 2, lettere a) e b), e paragrafo 4, del regolamento n. 267/2012, nella parte in cui tali disposizioni la riguardano;

— annullare la decisione 2010/644, la decisione 2011/783, il regolamento di esecuzione n. 1245/2011, l'allegato IX del regolamento n. 267/2012 nonché la decisione 2012/829 e tutti gli atti futuri che completeranno o sostituiranno tali atti, nella parte in cui la riguardano, fino alla pronuncia della sentenza conclusiva della causa;

— annullare le decisioni contenute nelle lettere del 28 ottobre 2010 e del 5 dicembre 2011;

— condannare il Consiglio alle spese.

30 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

Sulla ricevibilità

Sulla ricevibilità della domanda di annullamento degli atti futuri

31 Per quanto riguarda la domanda della ricorrente, formulata in udienza, di annullare qualunque atto futuro che completerebbe o sostituirebbe gli atti impugnati, si deve ricordare che il Tribunale può essere validamente investito solo di una domanda diretta all'annullamento di un atto esistente e pregiudizievole. Se la ricorrente può pertanto essere autorizzata, a talune condizioni (v. punto 49 infra), a riformulare le sue conclusioni in modo che esse riguardino l'annullamento degli atti che, in corso di giudizio, hanno sostituito gli atti inizialmente impugnati, tale soluzione non può autorizzare il controllo teorico della legittimità di atti ipotetici non ancora adottati (ordinanza del Tribunale del 18 settembre 1996, Langdon/Commissione, T-22/96, Racc. pag. II-1009, punto 16, e sentenza del Tribunale del 12 dicembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio, T-228/02, Racc. pag. II-4665, punto 32).

32 Di conseguenza, si devono respingere, in quanto irricevibili, le conclusioni tendenti all'annullamento di qualsiasi atto futuro che completerebbe o sostituirebbe gli atti impugnati nell'ambito del presente ricorso.

Sulla ricevibilità del secondo e terzo capo delle conclusioni della ricorrente

33 Con il suo secondo e terzo capo di conclusioni, la ricorrente chiede al Tribunale, da un lato, di annullare il regolamento n. 961/2010, il regolamento n. 267/2012 ed il regolamento n. 1263/2012 e, dall'altro, di annullare l'articolo 16, paragrafo 2, lettere a) e b), del regolamento n. 961/2010 e l'articolo 23, paragrafo 2, lettere a) e b), e paragrafo 4, del regolamento n. 267/2012, nella parte in cui tali atti e disposizioni la riguardano.

34 Ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma di tale disposizione, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente nonché contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione.

35 Orbene, in primo luogo, per quanto riguarda la domanda di annullamento del regolamento n. 961/2010 e del regolamento n. 267/2012, nella parte in cui riguardano la ricorrente, risulta dalla giurisprudenza che tali regolamenti si riconducono ad atti di portata generale, in quanto vietano ad una categoria di destinatari determinati in termini generali ed astratti, in particolare, di mettere capitali e risorse economiche a disposizione delle persone e degli enti i cui nomi si trovano negli elenchi contenuti nei loro allegati e, al contempo, a un insieme di decisioni individuali nei confronti di tali persone ed enti (v., in tal senso, sentenza della Corte del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, C-402/05 P e C-415/05 P, Racc. pag. I-6351, punti da 241 a 244). Occorre inoltre ricordare che, quanto agli atti adottati sulla base di disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, quali il regolamento n. 961/2010 ed il regolamento n. 267/2012, è la natura individuale di tali atti che dà accesso, ai sensi degli articoli 275, secondo comma, TFUE, e 263, quarto comma, TFUE, al giudice dell'Unione.

36 Ne consegue che la ricorrente, il cui nome figura all'allegato VIII del regolamento n. 961/2010 e all'allegato IX del regolamento n. 267/2012, è legittimata a chiedere l'annullamento di questi due regolamenti, nella parte in cui la riguardano.

37 In secondo luogo, per quanto riguarda la domanda di annullamento dell'articolo 16, paragrafo 2, lettere a) e b), del regolamento n. 961/2010 e dell'articolo 23, paragrafo 2, lettere a) e b), e paragrafo 4, del regolamento n. 267/2012, nella parte in cui tali disposizioni riguardano la ricorrente, si deve rilevare, innanzitutto, che essa non può essere interpretata come un'eccezione di illegittimità di tali disposizioni, in quanto la ricorrente non si limita a farne valere l'illegittimità, ma chiede espressamente il loro annullamento.

38 Successivamente, per quanto riguarda questa stessa domanda, si deve rilevare che nessuna delle tre ipotesi considerate dall'articolo 263, quarto comma, TFUE come riprese al punto 34 supra, si è realizzata nel caso di specie.

39 Innanzitutto, la ricorrente non è destinataria di tali disposizioni.

40 Inoltre, la ricorrente è certamente direttamente e individualmente interessata dai regolamenti di cui trattasi, in quanto essa è nominativamente designata nei loro allegati che riprendono i nomi delle persone e delle entità destinatarie delle misure restrittive. Tuttavia tale considerazione non è applicabile alle disposizioni di cui chiede specificamente l'annullamento, che si rivolgono ad una categoria di soggetti considerata in modo generale ed astratto, ovvero le categorie di persone ed entità definite all'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 961/2010 e all'articolo 23, paragrafi 2 e 4, del regolamento n. 267/2012, ovvero la totalità degli attori economici che possono intrattenere relazioni commerciali con dette entità o con l'Iran. Di conseguenza dette disposizioni rivestono nei confronti della ricorrente un carattere generale.

41 Infine, senza che sia necessario determinare se dette disposizioni costituiscano atti regolamentari, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, si deve rilevare che esse comportano misure di esecuzione. Infatti, affinché le misure restrittive ivi previste siano applicabili a individui determinati, questi ultimi devono essere iscritti o mantenuti negli elenchi di cui agli allegati di tali regolamenti, come risulta dall'articolo 36, paragrafo 2, del regolamento n. 961/2010, per quanto riguarda le restrizioni di cui all'articolo 16, paragrafo 2, del medesimo regolamento, e dall'articolo 46, paragrafo 2, del regolamento n. 267/2012, per quanto riguarda le restrizioni di cui all'articolo 23, paragrafo 2, del medesimo regolamento. Nel caso di specie, siffatte misure di esecuzione sono state adottate, nei confronti della ricorrente, sotto forma di diversi atti con i quali essa è stata iscritta o mantenuta, dopo riesame, rispettivamente negli elenchi di cui all'allegato VIII del regolamento n. 961/2010 e all'allegato IX del regolamento n. 267/2012.

42 Di conseguenza, la ricorrente non è legittimata a chiedere l'annullamento dell'articolo 16, paragrafo 2, lettere a) e b), del regolamento n. 961/2010 e dell'articolo 23, paragrafi 2 e 4, del regolamento n. 267/2012.

43 Tali considerazioni non sono rimesse in discussione dal fatto che la ricorrente ha affermato di contestare le disposizioni di cui trattasi soltanto nella parte in cui la riguardano. Infatti, la circostanza che esse siano state applicate alla ricorrente non modifica la loro natura giuridica di atto di portata generale.

44 In terzo luogo, per quanto riguarda il regolamento n. 1263/2012, si deve rilevare che esso introduce nel regolamento n. 267/2012 misure restrittive ulteriori nei confronti dell'Iran, senza tuttavia modificare l'allegato IX di quest'ultimo e senza che il Consiglio abbia effettuato un riesame di tale allegato. Se è vero che tali ulteriori misure possono aumentare il grado di pregiudizio subito dalla ricorrente derivante dalla sua iscrizione negli elenchi delle persone ed entità destinatarie delle misure restrittive, esse rivestono tuttavia carattere generale, così come l'articolo 16, paragrafo 2, lettere a) e b), del regolamento n. 961/2010 e l'articolo 23, paragrafo 2, lettere a) e b), e paragrafo 4, del regolamento n. 267/2012. Di conseguenza, la ricorrente non è legittimata neanche a chiedere l'annullamento del regolamento n. 1263/2012.

45 Ne consegue che si devono respingere in quanto irricevibili il terzo capo delle conclusioni presentate dalla ricorrente nonché il secondo capo di conclusioni, nella parte in cui riguardano il regolamento n. 1263/2012.

Sull'adeguamento delle conclusioni della ricorrente

46 Come emerge dai punti 9, 10 e 20 supra, successivamente alla proposizione del ricorso l'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/413 è stato sostituito da un nuovo elenco, stabilito nella decisione 2010/644, e il regolamento n. 423/2007, come modificato dal regolamento di esecuzione n. 668/2010, è stato abrogato e sostituito dal regolamento n. 961/2010, a sua volta sostituito e abrogato dal regolamento n. 267/2012. Inoltre, nei punti della decisione 2011/783 e del regolamento di esecuzione n. 1245/2011, il Consiglio ha espressamente dichiarato di aver proceduto ad un riesame integrale dell'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/413 e all'allegato VIII del regolamento n. 961/2010 e di essere giunto alla conclusione che alle persone, entità ed organismi ivi elencati, tra cui la ricorrente, dovevano continuare ad applicarsi le misure restrittive. La ricorrente ha adeguato le sue conclusioni iniziali di modo che la sua domanda di annullamento riguarda, oltre alla decisione 2010/644, la decisione 2011/783, il regolamento di esecuzione n. 1245/2011, l'allegato IX del regolamento n. 267/2012 e la decisione 2012/829. Il Consiglio e la Commissione hanno sollevato obiezioni soltanto quanto all'adeguamento relativo all'ultimo di questi atti.

47 A questo proposito occorre rammentare che, quando una decisione o un regolamento che riguarda 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. 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 critiche contenute in un ricorso presentato al giudice dell'Unione 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 i suoi motivi iniziali all'ulteriore atto o di presentare ulteriori conclusioni e motivi 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 giurisprudenza ivi citata).

48 La stessa conclusione si applica agli atti, quali la decisione 2011/783 e il regolamento di esecuzione n. 1245/2011, che accertano che una decisione o un regolamento devono continuare a riguardare direttamente e individualmente taluni individui in seguito a un procedimento di riesame espressamente imposto da questa stessa decisione o da questo stesso regolamento.

49 Nel caso di specie, si deve pertanto dichiarare che la ricorrente è del pari legittimata a chiedere l'annullamento della decisione 2011/783 e del regolamento di esecuzione n. 1245/2011, che la iscrivono e la mantengono negli elenchi delle persone destinatarie delle misure di congelamento dei capitali, quali allegati al regolamento n. 961/2010, nonché dell'allegato IX del regolamento n. 267/2012, nella parte in cui tali atti la riguardano (v., in tal senso e per analogia, sentenza People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio, punto 47 supra, punto 47).

50 Al contrario, la decisione 2012/829 non sostituisce un atto precedente che riguarda direttamente ed individualmente la ricorrente e non è nemmeno stata adottata a seguito di un riesame integrale degli elenchi delle persone destinatarie delle misure restrittive. Infatti, tale decisione contiene soltanto disposizioni che riguardano le istituzioni finanziarie stabilite nel territorio dell'Unione, nonché un'aggiunta all'elenco delle persone destinatarie delle misure restrittive di cui all'allegato II della decisione 2010/413. Di conseguenza, essa non riguarda né direttamente né individualmente la ricorrente e quest'ultima non è legittimata, come osservato dal Consiglio in udienza, ad adeguare le sue conclusioni per chiederne l'annullamento.

Nel merito

51 Con il quarto capo delle sue conclusioni, nei limiti in cui è ricevibile (v. punto 32 supra), la ricorrente chiede al Tribunale, in sostanza, di annullare gli atti che la iscrivono e la mantengono negli elenchi delle persone destinatarie delle misure di congelamento dei capitali. Inoltre, con il secondo capo delle sue conclusioni, nei limiti in cui è ricevibile (v. punti 32 e 44 supra), la ricorrente chiede al Tribunale di annullare il regolamento n. 961/2010 ed il regolamento n. 267/2012, nella parte in cui la riguardano. Orbene, risulta dalle considerazioni esposte al punto 35 supra che la ricorrente è interessata da tali atti esattamente in quanto nominativamente indicata rispettivamente nei loro allegati VIII e IX. In tali circostanze, si deve dichiarare che il secondo capo di conclusioni si confonde in realtà con il quarto.

52 Infine, il quinto capo delle conclusioni della ricorrente è diretto ad annullare le decisioni asseritamente contenute nelle lettere del 28 ottobre 2010 e del 5 dicembre 2011. Dal momento che con queste due lettere la ricorrente è stata informata del suo mantenimento negli elenchi delle persone destinatarie delle misure di congelamento dei capitali, a seguito dell'adozione, rispettivamente, della decisione 2010/644 e del regolamento n. 961/2010, nonché della decisione 2011/783 e del regolamento di esecuzione n. 1245/2011 e che dette lettere non hanno pertanto contenuto decisionale autonomo, si deve dichiarare che il quinto capo di conclusioni si confonde in realtà con il quarto.

53 A tale titolo, la ricorrente invoca cinque motivi, vertenti, il primo, su una violazione dell'articolo 215 TFUE, il secondo, sulla violazione dell'obbligo di motivazione, dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, il terzo, su errori di diritto e di valutazione, il quarto, sulla violazione del principio di proporzionalità e del diritto al rispetto della proprietà e, il quinto, sulla violazione del principio della parità di trattamento.

54 Il Consiglio e la Commissione contestano la fondatezza dei motivi dedotti dalla ricorrente. Essi sostengono inoltre che, essendo un'emanazione dello Stato iraniano, la ricorrente non può invocare le tutele e le garanzie connesse ai diritti fondamentali.

55 Il Tribunale ritiene si debba esaminare innanzitutto il secondo motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione, dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. Tuttavia, in limine, si deve esaminare se la ricorrente possa invocare le tutele e le garanzie connesse ai diritti fondamentali.

Sulla possibilità per la ricorrente di invocare le tutele e le garanzie connesse ai diritti fondamentali

56 Il Consiglio e la Commissione sostengono che, alla luce del diritto dell'Unione, persone giuridiche che costituiscono emanazioni degli Stati terzi non possono invocare le tutele e le garanzie connesse ai diritti fondamentali. Poiché, a loro avviso, la ricorrente è un'emanazione dello Stato iraniano, tale regola le sarebbe applicabile.

57 In proposito va osservato, in primo luogo, che né la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU 2010, C 83, pag. 389) né i Trattati prevedono disposizioni che escludano le persone giuridiche che costituiscono emanazioni degli Stati dal beneficio della tutela dei diritti fondamentali. Al contrario, le disposizioni di detta Carta che risultano pertinenti per quanto riguarda i motivi sollevati dalla ricorrente, e in particolare i suoi articoli 17, 41 e 47, garantiscono i diritti di «[o]gni persona», formulazione questa che ricomprende persone giuridiche come la ricorrente.

58 In tale contesto, il Consiglio e la Commissione invocano tuttavia l'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), il quale non ammette la ricevibilità dei ricorsi proposti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo da organizzazioni governative.

59 Orbene, da un lato, l'articolo 34 della CEDU è una disposizione processuale che non è applicabile ai procedimenti dinanzi al giudice dell'Unione. Dall'altro, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, tale disposizione ha lo scopo di evitare che uno Stato parte della CEDU sia nel contempo ricorrente e convenuto dinanzi a detta Corte (v., in tal senso, Corte eur. D.U., sentenza Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran c. Turchia del 13 dicembre 2007, *Recueil des arrêts et décisions*, 2007-V, § 81). Tale considerazione non è applicabile al caso di specie.

60 Il Consiglio e la Commissione sostengono altresì che la regola da essi richiamata è giustificata dal fatto che uno Stato è garante del rispetto dei diritti fondamentali nel suo territorio, ma non può beneficiare di tali diritti.

61 Tuttavia, anche supponendo che tale giustificazione trovi applicazione in una situazione interna, il fatto che uno Stato sia garante del rispetto dei diritti fondamentali nel proprio territorio è irrilevante rispetto alla portata dei diritti di cui possono beneficiare persone giuridiche che sono emanazioni di tale Stato nel territorio degli Stati terzi.

62 In considerazione di quanto precede, si deve affermare che il diritto dell'Unione non contiene norme che impediscano a persone giuridiche che sono emanazioni di Stati terzi di invocare a proprio favore le tutele e le garanzie connesse ai diritti fondamentali. Tali medesimi diritti possono quindi essere invocati dalle suddette entità dinanzi al giudice dell'Unione a condizione che essi siano compatibili con la qualità di persona giuridica di queste ultime.

63 In ogni caso, il Consiglio e la Commissione non hanno prodotto elementi atti a dimostrare che la ricorrente fosse effettivamente un'emanazione dello Stato iraniano, vale a dire un'entità che partecipava all'esercizio dei pubblici poteri o che gestiva un servizio pubblico sotto il controllo delle autorità (v., in tal senso, Corte eur. D.U., sentenza Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran c. Turchia, punto 59 supra, § 79).

64 A tal proposito, il Consiglio sostiene che la ricorrente è, di fatto, detenuta e controllata dallo Stato o dal governo iraniano dal momento che la sua assemblea generale è composta da diversi membri del governo iraniano. Inoltre, secondo il Consiglio, la ricorrente dirige un servizio pubblico sotto il controllo delle autorità iraniane in quanto mira a promuovere il commercio estero iraniano nell'ambito della cooperazione con i paesi in via di sviluppo. Inoltre, la prestazione di servizi bancari sarebbe essenziale per le attività economiche e la società in generale.

65 Orbene, né il fatto che lo Stato iraniano detiene la maggior parte del capitale della ricorrente, né il fatto che i servizi bancari prestati da quest'ultima siano necessari per il funzionamento dell'economia di uno Stato conferisce a tali attività la qualità di servizio pubblico né implica che la ricorrente parteciperebbe all'esercizio dei pubblici poteri.

66 Alla luce di quanto precede, si deve concludere che la ricorrente può invocare a suo favore le tutele e le garanzie connesse ai diritti fondamentali.

Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione, dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva

67 A tal proposito, la ricorrente sostiene, in primo luogo, di non essere stata sentita prima della sua iscrizione nell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010, in secondo luogo, che la motivazione fornita è insufficiente e, in terzo luogo, che, nonostante le sue domande anteriori, essa ha ottenuto accesso al fascicolo del Consiglio soltanto successivamente alla scadenza del termine per la proposizione del ricorso.

68 Per quanto riguarda, in particolare, la motivazione, la ricorrente deduce, in sostanza, che non è stata in grado di comprendere le ragioni della sua iscrizione negli elenchi delle persone destinatarie di misure di congelamento dei capitali, che l'insufficienza della motivazione non è stata colmata dai documenti comunicati successivamente e che la lettera del 5 dicembre 2011 che il Consiglio le ha inviato è standardizzata.

69 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, si oppone a tali argomenti.

70 Si deve esaminare, innanzitutto, la censura vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione.

71 Si deve ricordare in proposito che l'obbligo di motivare un atto che arreca pregiudizio, come previsto dall'articolo 296, secondo comma, TFUE e, più in particolare, nel caso di specie, dall'articolo 24, paragrafo 3, della decisione 2010/413, dall'articolo 15, paragrafo 3, del regolamento n. 423/2007, 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 consente 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 a seguito di ragioni imperative. La motivazione, in linea di principio, deve quindi essere comunicata all'interessato contemporaneamente all'atto che gli arreca pregiudizio. La mancanza di motivazione 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 giurisprudenza ivi citata).

72 Pertanto, salvo che ragioni imperative riguardanti la sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri o la condotta delle loro relazioni internazionali ostino alla comunicazione di taluni elementi, il Consiglio è tenuto a portare a conoscenza dell'entità interessata dalle misure restrittive le ragioni specifiche e concrete per le quali considera che esse dovevano essere adottate. Esso deve quindi 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 adottarle (v., in tal senso, sentenza Bank Melli Iran/Consiglio, punto 71 supra, punto 81 e giurisprudenza ivi citata).

73 Inoltre, la motivazione dev'essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e al contesto nel quale è stato adottato. La necessità della motivazione dev'essere valutata in funzione delle circostanze del caso di 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 interessate direttamente e individualmente possono avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'adeguatezza della motivazione dev'essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi. In particolare, un atto che arreca pregiudizio è sufficientemente motivato quando è stato emanato in un contesto noto all'interessato, che gli consente di comprendere la portata della misura adottata nei suoi confronti (v. sentenza Bank Melli Iran/Consiglio, punto 71 supra, punto 82 e giurisprudenza ivi citata).

74 Va immediatamente rilevato che, per valutare il rispetto dell'obbligo di motivazione, si deve prendere in considerazione, oltre ai motivi esposti negli atti impugnati, la proposta di adozione delle misure restrittive comunicata dal Consiglio alla ricorrente.

75 Infatti, da un lato, emerge da detta proposta, come comunicata alla ricorrente, che essa è stata presentata alle delegazioni degli Stati membri nell'ambito dell'adozione delle misure restrittive che la riguardano e che essa costituisce, di conseguenza, un elemento sul quale tali misure sono fondate.

76 Dall'altro lato, è vero che tale proposta è stata comunicata alla ricorrente sia dopo l'adozione della decisione 2010/644 e del regolamento n. 961/2010 sia dopo la proposizione del ricorso. Pertanto, essa non può validamente completare la motivazione della decisione 2010/644 e del regolamento n. 961/2010. Essa può tuttavia essere presa in considerazione nell'ambito della valutazione della legittimità degli atti successivi, ossia della decisione 2011/783, del regolamento di esecuzione n. 1245/2011 e del regolamento n. 267/2012.

77 Per quanto riguarda la ricorrente, gli atti impugnati contengono un motivo unico, secondo il quale essa è subentrata alla banca Melli in operazioni correnti dopo che questa è stata colpita dalle sanzioni dell'Unione.

78 La proposta di adozione delle misure restrittive comunicata il 22 febbraio 2011 conferma la motivazione degli atti impugnati.

79 Infine, la lettera del 5 dicembre 2011 inviata alla ricorrente si limita ad indicare che, a seguito di un riesame, il Consiglio ha deciso che la ricorrente avrebbe dovuto continuare ad essere destinataria delle misure restrittive previste nell'ambito della decisione 2010/413 e del regolamento n. 961/2010, poiché il fascicolo non conteneva elementi nuovi che giustificherebbero una modifica della sua posizione, sicché i motivi d'iscrizione di cui agli allegati di questi due atti rimanevano validi.

80 A tal proposito, si deve rilevare che il motivo unico invocato dal Consiglio non è sufficientemente preciso, in quanto non specifica ciò che si deve intendere per «subentra[re]» con riferimento alle operazioni bancarie, né in quali operazioni della banca Melli la ricorrente sarebbe subentrata, né quali erano le terze parti che avrebbero da ultime beneficiato delle operazioni di cui trattasi. Inoltre, la lettera del 5 dicembre 2011, indirizzata alla ricorrente, non contiene alcun ulteriore elemento che possa motivare le misure ad essa imposte.

81 Per quanto riguarda la nozione di «subentra[re]» in operazioni bancarie correnti, il Consiglio ha dichiarato in udienza, a seguito di un quesito del Tribunale, che tale nozione indicava il fatto di proseguire operazioni della banca Melli bloccate a causa delle misure restrittive, nel contesto di

transazioni complesse che potevano riguardare l'insieme delle operazioni prestate da una banca nell'ambito di operazioni a lungo termine, quali lettere di credito o finanziamenti. Orbene, si deve necessariamente rilevare che tali indicazioni sono generali quanto quelle contenute nel motivo unico e non forniscono in particolare alcun chiarimento quanto alla natura precisa dei servizi che la ricorrente avrebbe prestato. Si deve osservare, a tal proposito, che le lettere di credito o i finanziamenti sono stati menzionati solo a titolo esemplificativo e che il Consiglio non ha identificato alcuna operazione concreta che la ricorrente avrebbe effettuato in quanto «subentrata» alla banca Melli.

82 In tali circostanze, si deve considerare che il Consiglio ha violato l'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296, secondo comma, TFUE, dall'articolo 24, paragrafo 3, della decisione 2010/413, dall'articolo 15, paragrafo 3, del regolamento n. 423/2007, dall'articolo 36, paragrafo 3, del regolamento n. 961/2010 e dall'articolo 46, paragrafo 3, del regolamento n. 267/2012, nonché l'obbligo di comunicare alla ricorrente, nella sua qualità di soggetto interessato, gli elementi avanzati a suo carico per quanto riguarda il motivo addotto per le misure di congelamento dei capitali adottate nei suoi confronti.

83 Ne consegue che si deve accogliere il secondo motivo, nei limiti in cui verte sulla violazione dell'obbligo di motivazione, considerazione che giustifica, di per sé, l'annullamento degli atti impugnati nella parte in cui riguardano la ricorrente.

84 In considerazione di tutto quanto precede, si devono annullare gli atti recanti iscrizione e mantenimento della ricorrente negli elenchi delle persone destinatarie di misure di congelamento dei capitali, senza che sia necessario esaminare gli altri argomenti e motivi invocati a sostegno dei capi quarto e quinto delle conclusioni presentate dalla ricorrente.

85 Dal momento che l'iscrizione della ricorrente negli elenchi allegati agli atti impugnati è annullata, essa non può più essere interessata dalla decisione 2010/413. Di conseguenza non vi è più luogo a statuire sul primo capo delle conclusioni della ricorrente, ripreso al punto 29 supra, né ad esaminare l'eccezione di irricevibilità sollevata nei suoi confronti dal Consiglio.

Sull'efficacia temporale dell'annullamento

86 Per quanto riguarda l'efficacia temporale dell'annullamento degli atti recanti iscrizione e mantenimento della ricorrente negli elenchi delle persone destinatarie di misure di congelamento dei capitali, si deve rilevare, innanzitutto, che l'allegato VIII del regolamento n. 961/2010, in particolare nella sua versione risultante dal regolamento di esecuzione n. 1245/2011, non produce più effetti giuridici a seguito dell'abrogazione di quest'ultimo regolamento ad opera del regolamento n. 267/2012. Di conseguenza, l'annullamento dell'iscrizione della ricorrente nell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010, segnatamente nella sua versione risultante dal regolamento di esecuzione n. 1245/2011, nella parte in cui riguarda la ricorrente, si riferisce soltanto agli effetti di tale iscrizione esplicati nei confronti della ricorrente tra la sua entrata in vigore e la sua abrogazione.

87 Inoltre, quanto all'allegato IX del regolamento n. 267/2012, va ricordato 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 hanno effetto soltanto a decorrere dalla scadenza del termine di impugnazione contemplato all'articolo 56, primo comma, di detto Statuto oppure, se entro tale termine è stata proposta impugnazione, a decorrere dal relativo rigetto. Il Consiglio dispone, quindi, di un termine di due mesi, aumentato in ragione della distanza di dieci giorni, a decorrere dalla notifica della presente sentenza, per porre rimedio alla violazione accertata adottando, eventualmente, nuove misure restrittive nei confronti della ricorrente.

88 Nel caso di specie, il rischio di un danno grave e irreparabile all'efficacia delle misure restrittive imposte dal regolamento n. 267/2012 non sembra sufficientemente elevato, tenuto conto del considerevole impatto di siffatte misure sui diritti e sulle libertà della ricorrente, da giustificare il mantenimento degli effetti di detto regolamento nei confronti di quest'ultima per un periodo superiore a quello previsto all'articolo 60, secondo comma, dello Statuto della Corte (v., per analogia, sentenza del Tribunale del 16 settembre 2011, Kadio Morokro/Consiglio, T-316/11, non pubblicata nella Raccolta, punto 38).

89 Infine, per quanto riguarda l'efficacia temporale dell'annullamento dell'iscrizione della ricorrente nell'allegato II della decisione 2010/413, quale risultante dalla decisione 2010/644 e successivamente dalla decisione 2011/783, va ricordato che, ai sensi dell'articolo 264, secondo comma, TFUE, il Tribunale può, ove lo reputi necessario, precisare gli effetti dell'atto annullato che devono essere considerati definitivi.

90 Nel caso di specie, l'esistenza di una differenza tra la data di efficacia dell'annullamento dell'iscrizione della ricorrente nell'allegato IX del regolamento n. 267/2012 e l'annullamento della sua iscrizione nell'allegato II della decisione 2010/413, quale risultante dalla decisione 2010/644 e successivamente dalla decisione 2011/783, potrebbe comportare un danno grave alla certezza del diritto, dal momento che tali atti infliggono alla ricorrente misure restrittive identiche. Gli effetti dell'allegato II della decisione 2010/413, quale risultante dalla decisione 2010/644 e successivamente dalla decisione 2011/783, devono pertanto essere mantenuti nei confronti della ricorrente sino al momento in cui l'annullamento dell'iscrizione della ricorrente nell'allegato IX del regolamento n. 267/2012 esplicherà i suoi effetti (v., per analogia, sentenza Kadio Morokro/Consiglio, punto 88 supra, punto 39).

Sulle spese

91 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, ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 6, del regolamento di procedura, in caso di non luogo a statuire, il Tribunale decide sulle spese in via equitativa. Nel caso di specie, il Consiglio, rimasto essenzialmente soccombente, dev'essere condannato alle spese, conformemente alla domanda della ricorrente.

92 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 4, primo comma, del regolamento di procedura, le istituzioni che sono intervenute nella causa sopportano le proprie spese. La Commissione sopporterà pertanto le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Sono annullati, nella parte in cui riguardano la Bank Refah Kargaran:

— **l'allegato II della 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, come modificato dalla decisione 2010/644/PESC del Consiglio, del 25 ottobre 2010, e successivamente dalla decisione 2011/783/PESC del Consiglio, del 1º dicembre 2011;**

— **la decisione 2010/644;**

— **l'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, come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) del Consiglio n. 1245/2011, del 1º dicembre 2011, che attua il regolamento n. 961/2010;**

— **la decisione 2011/783;**

— **il regolamento di esecuzione n. 1245/2011;**

— **l'allegato IX 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.**

2) **Gli effetti dell'allegato II della decisione 2010/413, come modificato dalla decisione 2010/644 e successivamente dalla decisione 2011/783, nei confronti della Bank Refah Kargaran sono mantenuti sino al momento in cui l'annullamento dell'allegato IX del regolamento n. 267/2012 esplicherà i suoi effetti, nella parte in cui esso riguarda la Bank Refah Kargaran.**

3) **Non vi è più luogo a statuire sulla domanda di dichiarazione d'inapplicabilità alla Bank Refah Kargaran della decisione 2010/413.**

4) **Il ricorso è respinto quanto al resto.**

5) **Il Consiglio dell'Unione europea sopporterà, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Bank Refah Kargaran.**

6) **La Commissione europea sopporterà le proprie spese.**

Pelikánová Jürimäe van der Woude

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 settembre 2013.

Firme

Indice

Fatti 2

Procedimento e conclusioni delle parti 4

In diritto 5

Sulla ricevibilità 5

Sulla ricevibilità della domanda di annullamento degli atti futuri 5

Sulla ricevibilità del secondo e terzo capo delle conclusioni della ricorrente 5

Sull'adeguamento delle conclusioni della ricorrente 7

Nel merito 8

Sulla possibilità per la ricorrente di invocare le tutele e le garanzie connesse ai diritti fondamentali 9

Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione, dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva 10

Sull'efficacia temporale dell'annullamento 12

Sulle spese 13