Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

21 dicembre 2021 *

«Rinvio pregiudiziale – Politica commerciale – Regolamento (CE) n. 2271/96 – Protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo – Misure restrittive adottate dagli Stati Uniti d'America nei confronti dell'Iran – Sanzioni secondarie adottate da tale paese terzo, che impediscono alle persone di intrattenere, al di fuori del territorio di tale paese, rapporti commerciali con talune imprese iraniane – Divieto di rispettare tale normativa – Esercizio del diritto di risoluzione ordinaria»

Nella causa C-124/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Tribunale superiore del Land, Amburgo, Germania), con decisione del 2 marzo 2020, pervenuta in cancelleria il 5 marzo 2020, nel procedimento

Bank Melli Iran,

contro

Telekom Deutschland GmbH,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vicepresidente, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin (relatore), N. Jääskinen, I. Ziemele e J. Passer, presidenti di sezione, M. Ilešič, T. von Danwitz e N. Wahl, giudici,

avvocato generale: G. Hogan

cancelliere: M. Krausenböck, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 23 febbraio 2021,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Bank Melli Iran, da T. Wülfing, P. Plath e U. Schrömbges, Rechtsanwälte;

– per la Telekom Deutschland GmbH, da T. Fischer e M. Blankenheim, Rechtsanwälte;

* Lingua processuale: il tedesco.

– per il governo tedesco, da J. Möller e S. Heimerl, in qualità di agenti;

– per il governo spagnolo, da S. Centeno Huerta, in qualità di agente;

– per la Commissione europea, da J. Roberti di Sarsina, A. Biolan e M. Kellerbauer, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 maggio 2021,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio del 22 novembre 1996 relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti (GU 1996, L 309, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 37/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2014 (GU 2014, L 18, pag. 1) e dal regolamento delegato (UE) 2018/1100 della Commissione, del 6 giugno 2018 (GU 2018, L 199 I, pag. 1), che modifica l'allegato del regolamento n. 2271/96 (in prosieguo: il «regolamento n. 2271/96»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Bank Melli Iran (in prosieguo: la «BMI») e la Telekom Deutschland GmbH (in prosieguo: la «Telekom») in merito alla validità della risoluzione dei contratti conclusi tra queste due società e riguardanti la fornitura di servizi di telecomunicazione da parte della Telekom dopo l'inserimento della BMI in un elenco di persone interessate da un regime di sanzioni istituito dagli Stati Uniti d'America in relazione al programma nucleare dell'Iran, il quale impedisce in particolare che siano intrattenuti, al di fuori del territorio degli Stati Uniti, rapporti commerciali con le persone suddette (in prosieguo: le «sanzioni secondarie»).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 2271/96

3 I considerando dal primo al sesto del regolamento n. 2271/96 enunciano quanto segue:

«considerando che fra gli obiettivi [dell'Unione] europea vi è anche quello di contribuire allo sviluppo armonioso del commercio mondiale e alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali;

considerando che [l'Unione] si sforza di conseguire, nella maggiore misura possibile, l'obiettivo della libera circolazione di capitali tra Stati membri e paesi terzi e l'eliminazione delle restrizioni agli investimenti diretti, inclusi gli investimenti in proprietà immobiliari, allo stabilimento, alla prestazione di servizi finanziari o all'ammissione di valori mobiliari nei mercati finanziari;

considerando che un paese terzo ha approvato talune leggi, regolamenti e altri strumenti legislativi con l'intento di disciplinare l'attività di persone fisiche e giuridiche poste sotto la giurisdizione degli Stati membri;

considerando che per i loro effetti extraterritoriali tali leggi, regolamenti e altri strumenti legislativi violano il diritto internazionale e ostacolano il conseguimento degli obiettivi sopra menzionati;

considerando che tali atti normativi, ivi compresi regolamenti e altri strumenti legislativi, e le azioni su di essi basate o da essi derivanti, incidono o potrebbero incidere sull'ordinamento giuridico costituito e avere effetti negativi sugli interessi [dell'Unione] e sugli interessi delle persone fisiche e giuridiche che esercitano i loro diritti conformemente al trattato [FUE];

considerando che, in presenza di tali circostanze eccezionali, è necessario avviare un'azione a livello [dell'Unione] per proteggere l'ordinamento giuridico costituito, gli interessi [dell'Unione] e di dette persone, in particolare eliminando, neutralizzando, bloccando o altrimenti contrastando gli effetti della normativa estera interessata».

4 L'articolo 1, primo comma, di tale regolamento così recita:

«Il presente regolamento fornisce protezione e neutralizza gli effetti dell'applicazione extraterritoriale degli atti normativi indicati nell'allegato del presente regolamento, compresi i regolamenti e gli altri strumenti legislativi e delle azioni su di essi basate o da essi derivanti, qualora tale applicazione leda gli interessi delle persone di cui all'articolo 11 che effettuano scambi internazionali e/o movimenti di capitali e attività commerciali connesse tra [l'Unione] e i paesi terzi».

5 L'articolo 4 di detto regolamento dispone quanto segue:

«Nessuna sentenza di un tribunale e nessuna decisione di un'autorità amministrativa esterna [all'Unione] che, direttamente o indirettamente, renda operativi gli atti normativi indicati nell'allegato o azioni su di essi basate o da essi derivanti, è accettata o eseguita in alcun modo».

6 Ai sensi dell'articolo 5 dello stesso regolamento:

«Nessuna delle persone di cui all'articolo 11 deve rispettare, direttamente o attraverso una consociata o altro intermediario, attivamente o per omissione deliberata, richieste o divieti, comprese le richieste di tribunali stranieri, basate o derivanti, direttamente o indirettamente, dagli atti normativi indicati nell'allegato o da azioni su di essi basate o da essi derivanti.

Conformemente alle procedure di cui agli articoli 7 e 8, si può essere autorizzati a rispettare, completamente o in parte, le norme contestate se la loro inosservanza può danneggiare seriamente i propri interessi o quelli [dell'Unione]. I criteri di applicazione della presente disposizione sono fissati secondo la procedura di cui all'articolo 8. Qualora sussistano prove sufficienti che l'inosservanza causerebbe gravi danni ad una persona fisica o giuridica, la Commissione [europea] sottopone senza indugio al comitato di cui all'articolo 8 un progetto delle misure adeguate da adottare a norma del presente regolamento».

7 L'articolo 6, primo e secondo comma, del regolamento n. 2271/96 così dispone:

«Qualsiasi persona di cui all'articolo 11, impegnata in un'attività di cui all'articolo 1 ha diritto al risarcimento dei danni, comprese le spese giudiziali, ad essa causati dall'applicazione degli atti normativi indicati nell'allegato o da azioni su di essi basate o da essi derivanti.

Tale risarcimento può essere ottenuto dalla persona fisica o giuridica o da qualsiasi altra entità che ha causato danni o da qualsiasi persona che agisca per suo conto o altro intermediario».

8 L'articolo 7, lettere b) e d), di tale regolamento prevede quanto segue:

«Per l'attuazione del presente regolamento la Commissione:

(...)

b) concede autorizzazioni alle condizioni stabilite nell'articolo 5, e, nello stabilire il termine entro il quale il comitato deve esprimere il suo parere, tiene interamente conto del termine che le persone soggette ad autorizzazione devono rispettare;

(...)

d) pubblica nella *Gazzetta ufficiale [dell'Unione europea]* un avviso sulle sentenze e decisioni a cui si applicano gli articoli 4 e 6».

9 Ai sensi dell'articolo 8 di detto regolamento:

«1. Nell'attuazione del disposto dell'articolo 7, lettera b), la Commissione è assistita dal comitato della legislazione extraterritoriale. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui al paragrafo 2 del presente articolo. Esso è un comitato ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio [, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU 2011, L 55, pag. 13)].

2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applica l'articolo 5 del regolamento [n. 182/2011]».

10 L'articolo 9 del regolamento n. 2271/96 dispone quanto segue:

«Ciascuno Stato membro decide le sanzioni da imporre in caso di violazione delle pertinenti disposizioni del presente regolamento. Tali sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive».

11 Ai sensi dell'articolo 11 del regolamento n. 2271/96:

«Il presente regolamento si applica a:

1) qualsiasi persona fisica residente [nell'Unione] e che ha la cittadinanza di uno Stato membro;

2) qualsiasi persona giuridica registrata [nell'Unione],

3) qualsiasi persona fisica o giuridica di cui all'articolo 1, paragrafo 2 del regolamento (CEE) n. 4055/86 [del Consiglio del 22 dicembre 1986 che applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi (GU 1986, L 378, pag. 1)];

4) qualsiasi altra persona fisica residente [nell'Unione], fatto salvo il caso in cui tale persona si trovi nel paese di cui ha la cittadinanza,

5) qualsiasi altra persona fisica nel territorio [dell'Unione], compresi le sue acque territoriali e il suo spazio aereo, e a bordo di qualsiasi aeromobile o nave soggetti alla giurisdizione o al controllo di uno Stato membro, nell'esercizio della sua attività professionale».

12 Nella parte relativa agli Stati Uniti, l'allegato del regolamento n. 2271/96, intitolato «Leggi, regolamenti e altri strumenti legislativi», è così formulato:

«(...)

4. "Iran Freedom and Counter-Proliferation Act» del 2012"

Prescrizioni:

divieto di:
i) fornire consapevolmente un sostegno significativo, anche facilitando operazioni finanziarie rilevanti, oppure beni o servizi, a o per conto di certe persone che operano nei settori portuale, dell'energia, del trasporto marittimo o della cantieristica in Iran, o a qualsiasi persona iraniana che figura nell'elenco dei cittadini specificamente designati e delle persone i cui attivi sono congelati;
ii) commerciare consapevolmente con l'Iran beni e servizi significativi utilizzati in relazione ai settori iraniani dell'energia, del trasporto marittimo o della cantieristica;
iii) acquistare consapevolmente petrolio e prodotti petroliferi dall'Iran ed effettuare operazioni finanziarie ad essi connesse, in circostanze specifiche;
iv) effettuare o facilitare consapevolmente operazioni per il commercio di gas naturale da o verso l'Iran (si applica agli enti finanziari stranieri);
v) commerciare consapevolmente con l'Iran metalli preziosi, grafite, metalli grezzi o semilavorati o software che potrebbero essere utilizzati in settori specifici o coinvolgere certe persone; facilitare consapevolmente un'operazione finanziaria rilevante in collegamento con tale commercio;
vi) prestare consapevolmente servizi di sottoscrizione di emissioni, assicurazione o riassicurazione connessi ad attività specifiche, comprese quelle di cui ai punti i) e ii), o a categorie di persone specifiche.

(...)».

Regolamento delegato 2018/1100

13 Il considerando 4 del regolamento delegato 2018/1100 enuncia quanto segue:

«L'8 maggio 2018 gli Stati Uniti hanno annunciato che non rinunceranno più ad applicare le loro misure restrittive nazionali nei confronti dell'Iran. Alcune di queste misure hanno un'applicazione extraterritoriale e hanno effetti negativi sugli interessi dell'Unione e sugli interessi delle persone fisiche e giuridiche che esercitano i loro diritti conformemente al trattato [FUE]».

Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1101

14 L'articolo 4 del regolamento di esecuzione (UE) 2018/1101 della Commissione, del 3 agosto 2018, che stabilisce i criteri di applicazione dell'articolo 5, secondo comma, del regolamento n. 2271/96 (GU 2018, L 199 I, pag. 7), così prevede:

«Per valutare se possa insorgere un grave danno agli interessi protetti ai sensi dell'articolo 5, secondo comma, del regolamento [n. 2271/96], la Commissione considera, tra l'altro, e ove appropriato, i seguenti criteri non cumulativi:

a) se è probabile che l'interesse protetto sia specificamente a rischio, tenendo conto del contesto, della natura e dell'origine del danno all'interesse protetto;

b) l'esistenza di indagini in corso, di natura amministrativa o giudiziaria, nei confronti [della persona di cui all'articolo 11 del regolamento n. 2271/96 che ha richiesto l'autorizzazione prevista all'articolo 5, secondo comma, di tale regolamento] nel paese terzo all'origine dell'atto normativo extraterritoriale elencato, o l'esistenza di un accordo transattivo con detto paese;

c) l'esistenza di un legame effettivo con il paese terzo all'origine dell'atto normativo extraterritoriale elencato o delle azioni successive, ad esempio se [la persona di cui all'articolo 11 del regolamento n. 2271/96 che ha richiesto l'autorizzazione prevista all'articolo 5, secondo comma, di tale regolamento] include imprese madri o imprese figlie o la partecipazione di persone fisiche o giuridiche soggette alla giurisdizione primaria del paese terzo che è all'origine dell'atto normativo extraterritoriale elencato o delle azioni successive;

d) se [la persona di cui all'articolo 11 del regolamento n. 2271/96, che ha richiesto l'autorizzazione prevista all'articolo 5, secondo comma, di tale regolamento] possa ragionevolmente adottare misure per evitare o mitigare il danno;

e) l'effetto negativo sulle attività economiche, in particolare se [la persona di cui all'articolo 11 del regolamento n. 2271/96, che ha richiesto l'autorizzazione prevista all'articolo 5, secondo comma, di tale regolamento] possa subire perdite economiche rilevanti, tali, ad esempio, da comprometterne la sostenibilità economica o da comportare un serio rischio di fallimento;

f) se l'attività [della persona di cui all'articolo 11 del regolamento n. 2271/96, che ha richiesto l'autorizzazione di cui all'articolo 5, secondo comma, di tale regolamento] sia resa eccessivamente difficile, a causa della perdita di mezzi di produzione o di risorse essenziali che non possono essere ragionevolmente sostituiti;

g) se il godimento dei diritti individuali [della persona di cui all'articolo 11 del regolamento n. 2271/96 che ha richiesto l'autorizzazione prevista all'articolo 5, secondo comma, di tale regolamento] sia ostacolato in maniera rilevante;

h) se vi sia una minaccia alla sicurezza, alla protezione della vita umana e della salute e alla tutela dell'ambiente;

i) se vi sia una minaccia alla capacità dell'Unione di attuare le sue politiche in materia di aiuto umanitario, di sviluppo o di commercio o gli aspetti esterni delle sue politiche interne;

j) la sicurezza dell'approvvigionamento di beni e servizi strategici all'interno o verso l'Unione o uno Stato membro e l'impatto di eventuali carenze o perturbazioni al riguardo;

k) le conseguenze per il mercato interno in termini di libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, nonché per la stabilità finanziaria ed economica o per le infrastrutture essenziali dell'Unione;

l) le implicazioni sistemiche del danno, in particolare per quanto riguarda gli effetti di ricaduta su altri settori;

m) l'impatto sul mercato del lavoro di uno o più Stati membri e le conseguenze transfrontaliere nell'Unione;

n) ogni altro fattore rilevante».

Diritto tedesco

15 L'articolo 134 del Bürgerliches Gesetzbuch (codice civile) prevede quanto segue:

«Qualsiasi atto giuridico contrario ad un divieto disposto per legge è nullo salvo che la legge non disponga diversamente».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

16 La BMI, che dispone di una succursale in Germania, è una banca iraniana di proprietà dello Stato iraniano. Essa ha concluso con la Telekom, che è una consociata della Deutsche Telekom AG, la cui sede si trova in Germania e il cui fatturato proviene per circa la metà dalla sua attività negli Stati Uniti, vari contratti per la fornitura di servizi di telecomunicazioni.

17 Le parti del procedimento principale sono vincolate da un contratto quadro che autorizza la BMI a raggruppare, nell'ambito di uno stesso contratto, tutte le connessioni telefoniche e Internet relative alla propria impresa nelle sue diverse ubicazioni in Germania. Nell'ambito dei diversi contratti conclusi tra tali parti la Telekom ha fornito alla BMI vari servizi di telecomunicazioni, i quali sono sempre stati pagati dalla BMI entro i termini. I servizi previsti da tali contratti sono essenziali per la comunicazione interna ed esterna della BMI in Germania. Secondo il giudice del rinvio, senza tali servizi la BMI non può intervenire nei rapporti commerciali per il tramite della sua succursale situata in Germania.

18 Nel 2018 gli Stati Uniti si sono ritirati dall'accordo sul nucleare iraniano, firmato a Vienna il 14 luglio 2015, che ha lo scopo di controllare il programma nucleare iraniano e di eliminare le sanzioni economiche che interessavano l'Iran. Di conseguenza, a partire dal 5 novembre 2018, gli Stati Uniti hanno nuovamente inflitto, in particolare, sanzioni secondarie all'Iran.

19 Tali sanzioni riguardano le persone di cui all'«elenco dei cittadini specificamente designati e delle persone i cui attivi sono congelati» (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List, in prosieguo: l'«elenco SDN»), redatto dall'Office of Foreign Assets Control [Ufficio di controllo dei beni stranieri (OFAC), Stati Uniti], nel quale figura la BMI. In forza delle suddette sanzioni, è proibito a qualsiasi persona intrattenere, al di fuori del territorio degli Stati Uniti, rapporti commerciali con una persona o entità inserita nell'elenco SDN.

20 Il 16 novembre 2018, la Telekom ha notificato alla BMI la risoluzione di tutti i suoi contratti intercorrenti con quest'ultima, con effetto immediato, e ha proceduto allo stesso modo con almeno altre quattro società con legami con l'Iran, inserite nell'elenco SDN e con sede in Germania.

21 Nell'ambito di uno dei procedimenti sommari avviati dalla BMI dinanzi ai giudici tedeschi, il Landgericht Hamburg (Tribunale del Land, Amburgo, Germania) ha disposto, con sentenza del 28 novembre 2018, che la Telekom desse esecuzione ai contratti in corso fino alla scadenza dei termini di risoluzione ordinaria previsti da tali contratti, che scadevano tra il 25 gennaio 2019 e il 7 gennaio 2021.

22 L'11 dicembre 2018, la Telekom ha nuovamente notificato alla BMI la risoluzione di tutti i suddetti contratti e ciò «dalla prima data utile». Tale risoluzione non era corredata da alcuna motivazione.

23 La BMI ha quindi proposto un ricorso dinanzi al Landgericht Hamburg (Tribunale del Land, Amburgo) per far condannare la Telekom a mantenere attive tutte le connessioni telefoniche e Internet previste contrattualmente.

24 Tale giudice ha condannato la Telekom a dare esecuzione ai contratti di cui trattasi nel procedimento principale fino alla scadenza dei termini di risoluzione ordinari e ha respinto il ricorso quanto al resto. Il giudice ha dichiarato che la risoluzione ordinaria da parte della Telekom di detti contratti era conforme all'articolo 5 del regolamento n. 2271/96.

25 La BMI ha interposto appello avverso la sentenza del Landgericht Hamburg (Tribunale del Land, Amburgo) dinanzi al giudice del rinvio, sostenendo che la risoluzione dei contratti di cui trattasi nel procedimento principale non era conforme all'articolo 5 del regolamento n. 2271/96. La BMI asserisce che tale risoluzione è dettata esclusivamente dall'intento della Telekom di ottemperare alle sanzioni secondarie adottate dagli Stati Uniti.

26 Il giudice del rinvio precisa, in primo luogo, che la BMI non ha sostenuto che la risoluzione dei contratti di cui trattasi nel procedimento principale da parte della Telekom avvenisse a seguito di istruzioni, dirette o indirette, delle autorità amministrative o giudiziarie degli Stati Uniti. Orbene, con sentenza del 7 febbraio 2020, l'Oberlandesgericht Köln (Tribunale superiore del Land, Colonia, Germania) avrebbe dichiarato che, in una situazione del genere, l'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96 non era applicabile.

27 Tuttavia, secondo il giudice del rinvio, la sola esistenza di dette sanzioni secondarie è sufficiente per l'applicazione dell'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96, dal momento che nessuna misura consentirebbe di attuare, in modo efficace, il divieto previsto da tale disposizione.

28 In secondo luogo, risulta dalla decisione di rinvio che la Telekom, basandosi sul punto 5 della nota di orientamento della Commissione, intitolata «Domande e risposte: adozione dell'aggiornamento del regolamento di blocco», del 7 agosto 2018 (GU 2018, C 277 I, pag. 4), sostiene che l'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96 le riconosce la facoltà imprenditoriale di porre fine in qualsiasi momento ai contratti conclusi con la BMI per qualsiasi motivo, come avrebbero dichiarato alcuni giudici tedeschi, in particolare l'Oberlandesgericht Köln (Tribunale superiore del Land, Colonia) che, con ordinanza del 1º ottobre 2019, avrebbe affermato che era possibile porre fine a un contratto per «motivi legati alla politica estera degli Stati Uniti».

29 Il giudice del rinvio ritiene che la risoluzione dei contratti non violi l'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96, in quanto è dettata da ragioni puramente economiche, prive di nesso concreto con le sanzioni inflitte da paesi terzi. Di conseguenza, la Telekom dovrebbe, in via eccezionale, addurre i motivi della risoluzione dei contratti di cui trattasi nel procedimento principale e, in ogni caso, precisare o addirittura, all'occorrenza, dimostrare che la decisione di porre fine a tali contratti non è stata adottata per timore di eventuali ripercussioni negative per la Telekom sul mercato statunitense.

30 In terzo luogo, il giudice del rinvio rileva che dall'articolo 134 del codice civile discende che la risoluzione di contratti in violazione dell'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96 è priva di effetto giuridico. Inoltre, in base al diritto tedesco, qualsiasi violazione di tale articolo 5, primo comma, costituirebbe un'infrazione amministrativa sanzionabile con un'ammenda fino a EUR 500 000.

31 Tenuto conto del rischio di danni economici per la Telekom, che appartiene a un gruppo il cui fatturato proviene per circa la metà dalla sua attività negli Stati Uniti, si potrebbe ritenere contrario al principio di proporzionalità, previsto dall'articolo 9 del regolamento n. 2271/96, infliggere un'ammenda a tale società e, inoltre, esigere che essa prosegua l'esecuzione dei contratti conclusi con la BMI, tanto più che tale regolamento non è direttamente finalizzato a tutelare gli interessi di quest'ultima.

32 In quarto luogo, il giudice del rinvio sottolinea che il regolamento n. 2271/96, secondo il preambolo, mira a tutelare gli operatori economici dell'Unione.

33 Tuttavia, il giudice del rinvio ritiene che il rischio di danni economici non sia sufficientemente compensato né dal diritto al risarcimento previsto dall'articolo 6 di tale regolamento né dall'eventuale rilascio dell'autorizzazione a rispettare le sanzioni prevista dall'articolo 5, secondo comma, di detto regolamento. Infatti, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dallo stesso regolamento, che è quello di impedire l'applicazione di sanzioni secondarie agli operatori economici dell'Unione, tale autorizzazione sarebbe rilasciata in modo piuttosto restrittivo. Di conseguenza, il solo rischio di perdite economiche non sarebbe sufficiente per ottenere una siffatta autorizzazione. In tali circostanze, il giudice del rinvio dubita che, in caso di rischio di perdite economiche rilevanti nel mercato degli Stati Uniti, il divieto generale previsto dal regolamento n. 2271/96 di porre fine ai propri rapporti con un partner commerciale sia conforme alla libertà d'impresa tutelata dall'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e al principio di proporzionalità sancito dall'articolo 52 di quest'ultima.

34 In tale contesto, l'Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Tribunale superiore del Land, Amburgo) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96 trovi applicazione solo nel caso in cui l'operatore economico dell'UE ai sensi dell'articolo 11 del regolamento medesimo sia stato destinatario, direttamente o indirettamente, di provvedimenti amministrativi o giudiziali da parte degli Stati Uniti (…) o se sia sufficiente che, anche in assenza di provvedimenti del genere, la condotta dell'operatore sia diretta ad ottemperare a sanzioni secondarie.

2) Ove la Corte risponda alla prima questione nel senso della seconda alternativa: se l'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96 osti a un'interpretazione del diritto nazionale nel senso che la parte che proceda alla risoluzione possa parimenti risolvere qualsiasi rapporto obbligatorio di durata indeterminata nei confronti della controparte contrattuale inserita dall'Ufficio [di controllo dei beni stranieri] nell'elenco [SDN] – procedendo quindi ad una risoluzione volta ad ottemperare al rispetto delle sanzioni disposte dagli USA – senza che sia a tal fine necessario indicare un motivo di risoluzione e, pertanto, senza dover dichiarare e provare in sede giudiziale civile che il motivo di risoluzione non risiederebbe, in ogni caso, nell'ottemperanza [a tali sanzioni].

3) Ove la Corte risponda in senso affermativo alla seconda questione: se una disdetta ordinaria in violazione dell'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96, debba necessariamente essere considerata come inefficace o se la ratio del regolamento sia soddisfatta mediante l'imposizione di sanzioni differenti quali, ad esempio, l'imposizione di un'ammenda.

4) Ove la Corte risponda alla terza questione nel senso della prima alternativa: se, alla luce degli articoli 16 e 52 della Carta (…), da un lato, e della possibilità di concedere deroghe straordinarie a norma dell'articolo 5, secondo comma, del regolamento n. 2271/96, dall'altro, ciò valga anche quando il mantenimento del rapporto negoziale con la controparte contrattuale inserita nell'elenco implichi per l'operatore economico dell'UE il rischio di considerevoli perdite economiche sul mercato statunitense (nella specie: 50% del fatturato di gruppo)».

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

35 Occorre rilevare che, come risulta dal suo sesto considerando, il regolamento n. 2271/96 ha lo scopo di proteggere l'ordinamento giuridico costituito nonché gli interessi dell'Unione e quelli delle persone fisiche o giuridiche che esercitano i loro diritti conformemente al Trattato FUE, in particolare eliminando, neutralizzando, bloccando o contrastando in qualsiasi altro modo gli effetti delle leggi, dei regolamenti e degli altri strumenti legislativi menzionati nell'allegato del suddetto regolamento (in prosieguo: gli «atti normativi elencati»).

36 L'articolo 1 del regolamento n. 2271/96 precisa, a tal riguardo, che il legislatore dell'Unione si prefigge, mediante le misure previste da detto regolamento, di fornire protezione e neutralizzare gli effetti dell'applicazione extraterritoriale degli atti normativi elencati e delle azioni su di essi basate o da essi derivanti, qualora tale applicazione leda gli interessi delle persone di cui all'articolo 11 che effettuano scambi internazionali e/o movimenti di capitali e attività commerciali connesse tra l'Unione e i paesi terzi.

37 Come risulta dai considerando dal primo al quinto del regolamento n. 2271/96, gli atti normativi elencati, che figurano nell'allegato di detto regolamento, sono diretti a disciplinare l'attività di persone fisiche e giuridiche poste sotto la giurisdizione degli Stati membri e hanno un'applicazione extraterritoriale. In tal modo, essi pregiudicano l'ordinamento giuridico costituito e ledono gli interessi dell'Unione nonché gli interessi di dette persone, violando il diritto internazionale e ostacolando il conseguimento degli obiettivi dell'Unione. Quest'ultima mira infatti a contribuire allo sviluppo armonioso del commercio mondiale e a sopprimere gradualmente le restrizioni agli scambi internazionali promuovendo, nella maggiore misura

possibile, la libera circolazione di capitali tra gli Stati membri e i paesi terzi, nonché ad eliminare le restrizioni agli investimenti diretti, inclusi gli investimenti in proprietà immobiliari, allo stabilimento, alla prestazione di servizi finanziari o all'ammissione di valori mobiliari nei mercati finanziari.

38 Tra gli atti normativi elencati figura l'«Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012» (legge del 2012 sulla libertà e la lotta contro la proliferazione in Iran), che gli Stati Uniti, come risulta dal considerando 4 del regolamento delegato 2018/1100, non hanno più rinunciato ad applicare, a seguito del loro recesso dall'accordo sul nucleare iraniano, come hanno annunciato l' 8 maggio 2018.

39 Al fine di conseguire gli obiettivi ricordati ai punti da 35 a 37 della presente sentenza, il regolamento n. 2271/96 prevede norme di varia natura. In tal senso, al fine di proteggere l'ordinamento giuridico costituito nonché gli interessi dell'Unione, l'articolo 4 di tale regolamento prevede, in sostanza, che nessuna decisione adottata all'esterno dell'Unione, che renda operativi gli atti normativi elencati, o le azioni su di essi basate o da essi derivanti, sia accettata o eseguita. Allo stesso fine, il primo comma dell'articolo 5 di detto regolamento vieta, in sostanza, a qualsiasi persona di cui all'articolo 11 dello stesso di rispettare gli atti normativi elencati, o di conformarsi alle azioni su di essi basate o da essi derivanti, mentre il secondo comma di tale articolo 5 prevede cionondimeno che una persona siffatta possa essere autorizzata, in qualsiasi momento, a rispettare completamente o in parte i suddetti atti normativi, se la loro inosservanza può danneggiare seriamente gli interessi di tale persona o quelli dell'Unione. Inoltre, al fine di proteggere gli interessi delle persone di cui all'articolo 11 del regolamento n. 2271/96, l'articolo 6 di quest'ultimo prevede che quelle tra loro che sono impegnate in un'attività prevista dall'articolo 1 di detto regolamento abbiano diritto al risarcimento di tutti i danni ad esse causati dall'applicazione di detti atti normativi o da tali azioni.

40 Quanto all'articolo 9 del regolamento n. 2271/96, esso assicura che tali disposizioni siano applicate in modo efficace, richiedendo agli Stati membri di decidere le sanzioni da imporre in caso di violazione delle suddette disposizioni, sanzioni che devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive. Siffatte sanzioni devono quindi essere previste, in particolare, quando una persona di cui all'articolo 11 di tale regolamento viola il divieto stabilito dall'articolo 5, primo comma, dello stesso.

41 È alla luce di tali considerazioni che occorre rispondere alle questioni sollevate dal giudice del rinvio.

Sulla prima questione

42 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96 debba essere interpretato nel senso che esso vieta alle persone di cui all'articolo 11 di tale regolamento di rispettare richieste o divieti previsti dagli atti normativi elencati, anche in assenza di istruzioni delle autorità amministrative o giudiziarie dei paesi terzi che hanno adottato tali atti normativi dirette a garantirne il rispetto.

43 In via preliminare, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, per quanto riguarda l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto del tenore letterale della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte [sentenza del 12 maggio 2021, Bundesrepublik Deutschland (Avviso rosso dell'Interpol), C-505/19, EU:C:2021:376, punto 77 e giurisprudenza ivi citata].

44 Per quanto riguarda il tenore letterale dell'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96, occorre rammentare che tale disposizione vieta alle persone di cui all'articolo 11 di tale regolamento di rispettare «richieste o divieti, comprese le richieste di tribunali stranieri, basate o derivanti, direttamente o indirettamente, dagli atti normativi [elencati] o da azioni su di essi basate o da essi derivanti».

45 Da tale tenore letterale, in particolare dall'espressione «richieste o divieti (...) basate o derivanti (...) dagli» e dal termine «comprese», risulta che tale disposizione, formulata in modo ampio, si applica anche in assenza di richieste o di istruzioni di un'autorità amministrativa o giudiziaria.

46 Infatti, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 55 delle sue conclusioni, una richiesta o un divieto può, secondo il significato corrente di tali termini, derivare non solo da un atto di carattere individuale o da un insieme di decisioni individuali, ma anche da un atto di carattere generale ed astratto.

47 Tale interpretazione dei termini «richieste» e «divieti» si evince altresì dal contesto dell'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96. Come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 57 delle sue conclusioni, all'articolo 4 e all'articolo 7, lettera d), di tale regolamento, il termine «decisione» è utilizzato per fare riferimento agli atti giudiziari o amministrativi, intesi come «istruzioni», il che avvalora la constatazione secondo cui i termini «richieste» e «divieti», impiegati all'articolo 5, primo comma, del medesimo regolamento hanno una portata più ampia.

48 Detta interpretazione è altresì suffragata dagli obiettivi del regolamento n. 2271/96 il quale, come risulta dai suoi considerando secondo e sesto, mira, in particolare, a proteggere l'ordinamento giuridico costituito, nonché gli interessi dell'Unione e quelli delle persone fisiche o giuridiche che esercitano i loro diritti conformemente al Trattato FUE, al fine di conseguire, nella maggiore misura possibile, l'obiettivo della libera circolazione di capitali tra gli Stati membri e i paesi terzi.

49 Infatti, per quanto riguarda l'obiettivo del regolamento n. 2271/96 volto a proteggere l'ordinamento giuridico costituito e gli interessi dell'Unione in generale, occorre constatare che gli atti normativi elencati possono, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 63 e 64 delle sue conclusioni, produrre i loro effetti, in particolare, mediante la semplice minaccia di conseguenze giuridiche che possono insorgere in caso di inosservanza di tali atti normativi da parte delle persone di cui all'articolo 11 del suddetto regolamento. Ne consegue che il regolamento n. 2271/96 non sarebbe idoneo a neutralizzare gli effetti di detti atti normativi e a perseguire quindi efficacemente l'obiettivo summenzionato se il divieto enunciato all'articolo 5, primo comma, di tale regolamento fosse subordinato all'adozione di istruzioni da parte delle autorità amministrative e giudiziarie dei paesi terzi che hanno adottato gli stessi atti normativi.

50 L'interpretazione dell'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96, esposta al punto 45 della presente sentenza, non è, del resto, incompatibile con l'obiettivo complementare del regolamento n. 2271/96, consistente nel proteggere gli interessi delle persone di cui all'articolo 11 di tale regolamento, ivi compresa la loro libertà d'impresa, che è una libertà fondamentale sancita dall'articolo 16 della Carta e che, secondo la giurisprudenza della Corte, implica la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza (sentenza del 16 luglio 2020, Adusbef e a., C-686/18, EU:C:2020:567, punto 82). Infatti, si deve rilevare che tali interessi, che possono essere minacciati dalle misure alle quali si espongono le persone suddette nei paesi terzi interessati se non rispettano gli atti normativi elencati, sono adeguatamente protetti in forza dell'articolo 5, secondo comma, di detto regolamento, che deve essere interpretato alla luce di tale obiettivo.

51 In considerazione di quanto precede, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96 deve essere interpretato nel senso che esso vieta alle persone di cui all'articolo 11 di tale regolamento di rispettare richieste o divieti previsti dagli atti normativi elencati, anche in assenza di istruzioni delle autorità amministrative o giudiziarie dei paesi terzi che hanno adottato tali atti normativi e dirette a garantirne il rispetto.

Sulla seconda questione

52 Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96 debba essere interpretato nel senso che esso osta a che una persona di cui all'articolo 11 di tale regolamento, priva di autorizzazione, ai sensi dell'articolo 5, secondo comma, dello stesso regolamento, possa risolvere i contratti conclusi con una persona inserita nell'elenco SDN, senza corredare di motivazione siffatta risoluzione.

53 Tale questione si inserisce nell'ambito di una controversia civile nella quale la BMI contesta, dinanzi al giudice del rinvio, l'esercizio da parte della Telekom del suo diritto di risoluzione ordinaria dei contratti da esse conclusi senza doverne giustificare il motivo, in quanto la BMI sostiene che una risoluzione siffatta viola l'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96.

54 In via preliminare, occorre stabilire se l'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96 possa essere invocato in un giudizio civile come il procedimento principale.

55 Secondo una giurisprudenza costante, è compito dei giudici nazionali incaricati di applicare, nell'ambito delle loro competenze, le norme del diritto dell'Unione, come quelle contenute nel regolamento n. 2271/96, garantire la piena efficacia di tali norme (v., in tal senso, sentenza del 17 settembre 2002, Muñoz e Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, punto 28).

56 È necessario inoltre ricordare che, ai sensi dell'articolo 288, secondo comma, TFUE, il regolamento ha portata generale ed è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri (sentenza del 17 settembre 2002, Muñoz e Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, punto 27).

57 Orbene, si deve constatare che l'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96 prevede che nessuna delle persone di cui all'articolo 11 di quest'ultimo debba rispettare, direttamente o attraverso una consociata o altro intermediario, attivamente o per omissione deliberata, richieste o divieti basati o derivanti, direttamente o indirettamente, dagli atti normativi elencati. Tale divieto, formulato in termini chiari, precisi e incondizionati, si spiega con la circostanza che le persone di cui al suddetto articolo 11, nell'esercizio delle loro attività, in particolare commerciali, e anche con le loro eventuali decisioni di risolvere contratti, sono in grado di dar luogo a effetti extraterritoriali degli atti normativi elencati, che il suddetto regolamento mira appunto a neutralizzare.

58 Inoltre, l'unica deroga al suddetto divieto è prevista al secondo comma dell'articolo 5 del regolamento n. 2271/96, che consente alle persone di cui all'articolo 11 di tale regolamento di chiedere un'autorizzazione a non osservarlo.

59 Poiché, come risulta dal punto 55 della presente sentenza, spetta ai giudici nazionali garantire la piena efficacia del regolamento n. 2271/96, l'osservanza del divieto previsto dall'articolo 5, primo comma, di tale regolamento deve poter essere garantita nell'ambito di un procedimento civile,

come il procedimento principale, avviato da una persona nei confronti di una persona destinataria di tale divieto (v., per analogia, sentenza del 17 settembre 2002, Muñoz e Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, punto 30).

60 È pur vero che l'articolo 9 del regolamento n. 2271/96 affida agli Stati membri il compito di decidere le sanzioni da imporre in caso di violazione di detto regolamento, le quali devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive. Tale competenza non può, tuttavia, avere l'effetto di modificare la portata di altre disposizioni del regolamento n. 2271/96, che prevedono obblighi o divieti chiari, precisi e incondizionati, dei quali, come rilevato al punto 55 della presente sentenza, i giudici nazionali sono tenuti a garantire la piena efficacia nelle controversie ad essi sottoposte.

61 Detta interpretazione dell'articolo 5 del regolamento n. 2271/96 non può essere rimessa in discussione, contrariamente a quanto sostenuto dalla Telekom, dalla nota di orientamento della Commissione, menzionata al punto 28 della presente sentenza. Tale nota non stabilisce infatti né norme né interpretazioni giuridicamente vincolanti. Solo il regolamento n. 2271/96 è vincolante, come indicato al paragrafo 5 del preambolo di detta nota, e solo la Corte può fornire interpretazioni giuridicamente vincolanti degli atti delle istituzioni dell'Unione, come risulta dal paragrafo 6 del preambolo della medesima nota.

62 Fornite tali precisazioni, occorre rilevare che né dall'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96 né da qualsiasi altra disposizione di tale regolamento risulta che una persona di cui all'articolo 11 di quest'ultimo debba corredare di motivazione la risoluzione di un contratto commerciale con una persona inserita nell'elenco SDN.

63 Stanti tali premesse, si deve ritenere che l'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96 non osti ad una normativa nazionale ai sensi della quale una persona di cui all'articolo 11 di tale regolamento, priva di autorizzazione ai sensi del secondo comma del medesimo articolo 5, può risolvere i contratti che ha concluso con una persona inserita nell'elenco SDN, senza dover corredare di motivazione tale risoluzione.

64 Nel caso di specie, dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che, salvo verifica da parte del giudice del rinvio, l'articolo 134 del codice civile si applica al procedimento principale. Tale giudice afferma al riguardo che, se la risoluzione di cui trattasi viola l'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96, essa è, in forza di detto articolo 134, priva di effetto. Inoltre, in risposta ad un quesito posto dalla Corte, il governo tedesco ha precisato le norme pertinenti in materia di onere della prova al fine di accertare, nell'ambito di un giudizio civile, la violazione di un divieto di legge ai sensi del succitato articolo 134. Dunque, la parte che sostiene che un atto giuridico, ivi compresa la risoluzione di un contratto, è nullo per violazione di un divieto di legge, come quello previsto dall'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96, può far valere tale nullità in giudizio. A tal fine, la parte deve esporre i fatti dai quali risulti l'asserita violazione. Se la controparte nel giudizio contesta la sussistenza di tali fatti, la parte che fa valere la nullità dell'atto giuridico ha l'onere di dimostrare che le condizioni della suddetta violazione sono soddisfatte. Quindi, nel caso di specie, l'onere della prova graverebbe interamente sulla persona che fa valere la violazione dell'articolo 5 del regolamento n. 2271/96.

65 Occorre tuttavia constatare, a tal proposito, che l'applicazione di una siffatta norma generale relativa all'onere della prova può rendere impossibile o eccessivamente difficile, per il giudice del rinvio, l'accertamento di una violazione del divieto di cui all'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96, e può pregiudicare in tal modo l'efficacia del divieto suddetto.

66 Infatti, gli elementi di prova idonei a dimostrare che il comportamento di una persona di cui all'articolo 11 del regolamento n. 2271/96 è dettato dalla volontà di quest'ultima di rispettare gli atti normativi elencati non sono di norma accessibili ad altri soggetti privati, poiché in particolare, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 95 delle sue conclusioni, siffatti elementi possono rientrare nel segreto commerciale.

67 Pertanto, al fine di garantire la piena efficacia dell'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96, si deve ritenere che, qualora, nell'ambito di un giudizio civile relativo all'asserita violazione dei requisiti previsti da tale disposizione, tutti gli elementi di prova a disposizione del giudice nazionale tendano ad indicare prima facie che, con la risoluzione dei contratti in questione, una persona di cui all'articolo 11 di tale regolamento, priva di autorizzazione a tal fine, ai sensi dell'articolo 5, secondo comma, del suddetto regolamento, ha rispettato gli atti normativi elencati, spetta a quest'ultima persona dimostrare in modo giuridicamente sufficiente, che la sua condotta non era finalizzata al rispetto di detti atti normativi.

68 Da quanto precede risulta che occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che una persona di cui all'articolo 11 di tale regolamento, priva di autorizzazione ai sensi dell'articolo 5, secondo comma, del succitato regolamento, possa risolvere i contratti conclusi con una persona inserita nell'elenco SDN, senza corredare di motivazione siffatta risoluzione. Tuttavia, l'articolo 5, primo comma, dello stesso regolamento richiede che, nell'ambito di un giudizio civile vertente sull'asserita violazione del divieto previsto da tale disposizione, qualora tutti gli elementi di prova a disposizione del giudice nazionale tendano a indicare prima facie che una persona di cui all'articolo 11 del regolamento n. 2271/96, senza disporre di un'autorizzazione a tal fine, ha rispettato gli atti normativi elencati, spetti a tale persona dimostrare in modo giuridicamente sufficiente che la sua condotta non era finalizzata al rispetto di detti atti normativi.

Sulle questioni terza e quarta

69 Con le questioni terza e quarta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il regolamento n. 2271/96, in particolare i suoi articoli 5 e 9, letti alla luce degli articoli 16 e 52 della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che sia annullata la risoluzione dei contratti effettuata da una persona di cui all'articolo 11 di tale regolamento per rispettare le richieste o i divieti derivanti dagli atti normativi elencati, quando essa non dispone di un'autorizzazione, ai sensi dell'articolo 5, secondo comma, del medesimo regolamento, qualora vi sia il rischio che detta persona subisca perdite economiche rilevanti a causa di tale annullamento.

70 Anzitutto, si deve ricordare che le disposizioni del diritto dell'Unione, quali quelle del regolamento n. 2271/96, devono essere interpretate alla luce dei diritti fondamentali che, secondo una costante giurisprudenza, formano parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza e che sono ormai iscritti nella Carta (v., in tal senso, sentenza del 25 maggio 2016, Meroni, C-559/14, EU:C:2016:349, punto 45).

71 L'articolo 9 del regolamento n. 2271/96 prevede che le sanzioni imposte dagli Stati membri in caso di violazione delle pertinenti disposizioni di tale regolamento devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.

72 Inoltre, in mancanza di armonizzazione a livello dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili, gli Stati membri restano competenti per scegliere le sanzioni che sembrano loro appropriate. Essi sono tuttavia tenuti ad esercitare la loro competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e dei suoi principi generali [sentenza dell'11 febbraio 2021, K.M. (Sanzioni inflitte al comandante di un peschereccio), C-77/20, EU:C:2021:112, punto 36], di cui fanno parte i diritti e le libertà fondamentali.

73 Oltre a ciò, la Corte ha statuito che la severità delle sanzioni deve essere adeguata alla gravità delle violazioni che esse reprimono, garantendo, in particolare, un effetto realmente dissuasivo, fermo restando il rispetto del principio generale di proporzionalità (sentenza del 5 marzo 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, punto 26).

74 Si deve aggiungere che spetta ai giudici nazionali, gli unici competenti a interpretare e applicare il diritto nazionale, verificare se, tenuto conto di tutte le circostanze del caso di specie, dette sanzioni soddisfino siffatti requisiti e siano efficaci, proporzionate e dissuasive. (sentenza del 5 marzo 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, punto 27).

75 La Corte, nel pronunciarsi sul rinvio pregiudiziale, può tuttavia fornire precisazioni dirette a guidare detti giudici nella loro valutazione (sentenza del 5 marzo 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, punto 28).

76 Nel caso di specie, secondo le indicazioni contenute nella domanda di pronuncia pregiudiziale richiamate al punto 30 della presente sentenza, qualora si accertasse che la risoluzione ordinaria da parte della Telekom dei contratti da essa conclusi con la BMI è stata effettuata in violazione dell'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96, essendo pacifico che essa non aveva richiesto alcuna autorizzazione ai sensi dell'articolo 5, secondo comma, di tale regolamento, dall'articolo 134 del codice civile discenderebbe la nullità e la conseguente inefficacia di tale atto di risoluzione.

77 Tuttavia, un siffatto annullamento è tale da comportare una limitazione della libertà d'impresa sancita dall'articolo 16 della Carta.

78 A questo proposito si deve rammentare che il diritto alla libertà d'impresa comprende segnatamente il diritto di ogni impresa di poter disporre liberamente, nei limiti della responsabilità per le proprie azioni, delle risorse economiche, tecniche e finanziarie di cui dispone (sentenza del 30 giugno 2016, Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, punto 27).

79 La tutela conferita dall'articolo 16 della Carta implica la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza (sentenza del 16 luglio 2020, Adusbef e a., C-686/18, EU:C:2020:567, punto 82 e giurisprudenza ivi citata) e si riferisce, in particolare, alla libera scelta della controparte economica nonché alla libertà di determinare il prezzo richiesto per una prestazione [sentenza del 15 aprile 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e a., C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, punto 57].

80 Tuttavia, la libertà d'impresa sancita dall'articolo 16 della Carta non costituisce una prerogativa assoluta, bensì deve, da un lato, essere presa in considerazione rispetto alla sua funzione nella società (sentenza del 20 dicembre 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, punto 50) e, dall'altro, essere sottoposta ad una ponderazione con gli altri interessi tutelati dall'ordinamento

giuridico dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 17 ottobre 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punto 60) nonché con i diritti e le libertà altrui (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punto 48).

81 In considerazione del tenore dell'articolo 16 della Carta, il quale stabilisce che è riconosciuta la libertà d'impresa conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, distinguendosi così da quello relativo alle altre libertà fondamentali sancite nel titolo II della stessa pur essendo simile a quello di talune disposizioni del successivo titolo IV, tale libertà può quindi essere soggetta ad un ampio ventaglio di interventi dei poteri pubblici suscettibili di stabilire, nell'interesse generale, limiti all'esercizio dell'attività economica (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punto 46).

82 Orbene, tale circostanza si riflette, in particolare, nelle modalità con cui occorre valutare la normativa dell'Unione, la legislazione e le prassi nazionali alla luce del principio di proporzionalità ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punto 47).

83 Ai sensi di quest'ultima disposizione, qualsiasi limitazione all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta deve essere prevista per legge, deve rispettarne il contenuto essenziale e deve, nel rispetto del principio di proporzionalità, essere necessaria e rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui (sentenza del 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punto 48).

84 Nel caso di specie, occorre ricordare che, sebbene l'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96 stabilisca che nessuna delle persone di cui all'articolo 11 dello stesso deve rispettare gli atti normativi elencati, il suddetto articolo 5 al secondo comma prevede, tuttavia, che una persona possa essere autorizzata, conformemente alle procedure previste agli articoli 7 e 8 del regolamento n. 2271/96, a rispettare, completamente o in parte, le richieste o i divieti derivanti da tali atti normativi elencati, se la loro inosservanza può danneggiare seriamente gli interessi della persona suddetta o quelli dell'Unione. In base a tali procedure, spetta alla Commissione concedere siffatte autorizzazioni, con l'assistenza del comitato per la legislazione extraterritoriale di cui all'articolo 8 del suddetto regolamento. Pertanto, in conformità al sistema armonizzato istituito da detto regolamento, la Commissione, in linea di principio, è incaricata di valutare, sotto il controllo della Corte, se il mancato rispetto di tali atti normativi elencati possa danneggiare seriamente gli interessi della persona suddetta o quelli dell'Unione, e tale istituzione è tenuta ad osservare il proprio obbligo di rispettare i diritti fondamentali, tra cui la libertà d'impresa.

85 In base all'articolo 4 del regolamento di esecuzione 2018/1101, che stabilisce, a norma del suo articolo 1, i criteri di applicazione dell'articolo 5, secondo comma, del regolamento n. 2271/96, la Commissione è tenuta, in particolare, per valutare se possa insorgere un grave danno agli interessi protetti ai sensi di quest'ultima disposizione, a considerare criteri non cumulativi, come la probabilità che l'interesse protetto sia specificamente a rischio, tenendo conto del contesto, della natura e dell'origine del danno all'interesse protetto, l'esistenza di un legame effettivo con il paese terzo all'origine dell'atto normativo extraterritoriale elencato o delle azioni successive, l'effetto negativo sulle attività economiche, in particolare se la persona di cui all'articolo 11 del regolamento n. 2271/96, che ha richiesto l'autorizzazione prevista dall'articolo 5, secondo comma, di detto regolamento, possa subire perdite economiche rilevanti, tali, ad esempio, da

comprometterne la sostenibilità economica o da comportare un serio rischio di fallimento, o ancora la probabilità che il godimento dei diritti individuali da parte di tale persona sia ostacolato in maniera rilevante.

86 Ne consegue che la limitazione della libertà d'impresa derivante dalla necessità di rispettare l'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96 è prevista dalla legge.

87 Per quanto riguarda la condizione relativa al rispetto del contenuto essenziale della libertà d'impresa, si deve ricordare che quest'ultimo è potenzialmente pregiudicato, in particolare, quando un'impresa viene privata della facoltà di far valere efficacemente i propri interessi in un iter contrattuale (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punto 87).

88 Nel caso di specie, tuttavia, annullare la risoluzione dei contratti di cui trattasi nel procedimento principale a causa della violazione dell'articolo 5 del regolamento n. 2271/96 avrebbe l'effetto non già di privare la Telekom della facoltà di far valere i propri interessi in generale nell'ambito di un rapporto contrattuale, ma piuttosto di limitare tale facoltà, poiché tale annullamento è giustificato solo nei limiti in cui la Telekom ha proceduto alla suddetta risoluzione al fine di rispettare gli atti normativi elencati.

89 Per quanto concerne, inoltre, la condizione secondo cui la limitazione della libertà d'impresa deve rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui, da quanto illustrato al punto 76 della presente sentenza risulta che tale limitazione, che può derivare dall'annullamento di una risoluzione contrattuale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, soddisfa parimenti tale condizione, in quanto contribuisce agli obiettivi del regolamento n. 2271/96, ricordati ai punti da 35 a 37 della presente sentenza.

90 Ciò premesso, per quanto riguarda infine la condizione relativa alla proporzionalità della limitazione, poiché l'attività economica della Telekom al di fuori dell'Unione è esposta alle sanzioni previste dagli Stati Uniti nei confronti delle persone che non ottemperino alle sanzioni secondarie adottate da tale paese terzo contro l'Iran, il giudice del rinvio è tenuto a valutare se tali prime sanzioni possano comportare effetti sproporzionati per la suddetta impresa alla luce degli obiettivi del regolamento n. 2271/96 diretti a proteggere l'ordinamento giuridico costituito e gli interessi dell'Unione in generale, e quindi a conseguire l'obiettivo della libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri e i paesi terzi.

91 A questo proposito, la limitazione della libertà d'impresa risultante dall'eventuale annullamento della risoluzione di un contratto contraria al divieto previsto all'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96 risulta, in linea di principio, necessaria per neutralizzare gli effetti degli atti normativi elencati, proteggendo in tal modo l'ordinamento giuridico costituito e gli interessi dell'Unione in generale.

92 Spetta tuttavia al giudice del rinvio, inoltre, effettuare una ponderazione, nell'ambito di tale esame della proporzionalità, tra il perseguimento dei suddetti obiettivi del regolamento n. 2271/96, realizzato mediante l'annullamento di una risoluzione contraria al divieto di cui all'articolo 5, primo comma, del succitato regolamento, e la probabilità che la Telekom sia esposta a perdite economiche, nonché l'entità di queste ultime nel caso in cui tale impresa non possa porre fine ai suoi rapporti commerciali con una persona inserita nell'elenco SDN.

93 È parimenti rilevante, nell'ambito di tale esame della proporzionalità, la circostanza che la Telekom, salvo verifica da parte del giudice del rinvio, non abbia presentato alla Commissione una richiesta di deroga al divieto sancito dall'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96, e si sia in tal modo privata della possibilità di evitare la limitazione della sua libertà d'impresa che conseguirebbe all'annullamento della risoluzione dei contratti in questione con la BMI derivante dalla sua eventuale inosservanza di tale divieto.

94 Quanto alla sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal diritto tedesco, si deve rilevare che il giudice del rinvio non può tenerne conto, in quanto l'importo di tale sanzione, che dovrebbe essere a sua volta proporzionata conformemente all'articolo 9 del regolamento n. 2271/96, deve essere fissato prendendo in considerazione la situazione individuale dell'autore dell'infrazione e, pertanto, la sanzione eventualmente costituita dall'annullamento della risoluzione contrattuale di cui trattasi.

95 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla terza e alla quarta questione dichiarando che il regolamento n. 2271/96, in particolare i suoi articoli 5 e 9, letto alla luce dell'articolo 16 e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che sia annullata la risoluzione dei contratti effettuata da una persona di cui all'articolo 11 di tale regolamento per rispettare richieste o divieti derivanti dagli atti normativi elencati, quando tale persona non dispone di un'autorizzazione, ai sensi dell'articolo 5, secondo comma, di detto regolamento, purché tale annullamento non comporti per la suddetta persona effetti sproporzionati rispetto agli obiettivi del medesimo regolamento, consistenti nella protezione dell'ordinamento giuridico costituito e degli interessi dell'Unione in generale. In tale esame della proporzionalità, deve essere effettuata una ponderazione tra il perseguimento di tali obiettivi, realizzato mediante l'annullamento della risoluzione contrattuale contraria al divieto di cui all'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96, e la probabilità che la persona interessata sia esposta a perdite economiche, nonché l'entità di queste ultime nel caso in cui non possa porre fine ai suoi rapporti commerciali con una persona inserita nell'elenco delle persone colpite dalle sanzioni secondarie di cui trattasi derivanti dagli atti normativi elencati.

Sulle spese

96 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 5, primo comma, del regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio, del 22 novembre 1996, relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti, come modificato dal regolamento (UE) n. 37/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2014, nonché dal regolamento delegato (UE) 2018/1100 della Commissione, del 6 giugno 2018, che modifica l'allegato del regolamento n. 2271/96, deve essere interpretato nel senso che esso vieta alle persone di cui all'articolo 11 del regolamento n. 2271/96, come modificato, di rispettare richieste o divieti previsti dagli atti normativi indicati nell'allegato di tale regolamento, anche in assenza di istruzioni delle autorità amministrative o giudiziarie dei paesi terzi che hanno adottato tali atti normativi e dirette a garantirne il rispetto.**

2) **L'articolo 5, primo comma, del regolamento n. 2271/96, come modificato dal regolamento n. 37/2014 e dal regolamento delegato 2018/1100, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che una persona di cui all'articolo 11 di tale regolamento, come modificato, priva di un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 5, secondo comma, di detto regolamento, come modificato, possa risolvere i contratti conclusi con una persona inserita nell'«elenco dei cittadini specificamente designati e delle persone i cui attivi sono congelati» (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List), senza corredare di motivazione siffatta risoluzione. Tuttavia, l'articolo 5, primo comma, del medesimo regolamento, come modificato, richiede che, nell'ambito di un giudizio civile vertente sull'asserita violazione del divieto previsto da tale disposizione, qualora tutti gli elementi di prova a disposizione del giudice nazionale tendano a indicare prima facie che una persona di cui all'articolo 11 del regolamento n. 2271/96, come modificato, senza disporre di un'autorizzazione a tal fine, ha rispettato gli atti normativi indicati nell'allegato di tale regolamento, come modificato, spetti a questa stessa persona dimostrare in modo giuridicamente sufficiente che il suo comportamento non era finalizzato al rispetto di detti atti normativi.**

3) **Il regolamento n. 2271/96, come modificato dal regolamento n. 37/2014 e dal regolamento delegato 2018/1100, in particolare i suoi articoli 5 e 9, letto alla luce dell'articolo 16 e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che sia annullata la risoluzione dei contratti effettuata da una persona di cui all'articolo 11 di tale regolamento, come modificato, per rispettare richieste o divieti derivanti dagli atti normativi indicati nell'allegato di detto regolamento, come modificato, quando tale persona non dispone di un'autorizzazione, ai sensi dell'articolo 5, secondo comma, del medesimo regolamento, come modificato, purché tale annullamento non comporti per la suddetta persona effetti sproporzionati rispetto agli obiettivi del regolamento n. 2271/96, come modificato, consistenti nella protezione dell'ordinamento giuridico costituito e degli interessi dell'Unione europea in generale. In tale esame della proporzionalità deve essere effettuata una ponderazione tra il perseguimento di tali obiettivi, realizzato mediante l'annullamento della risoluzione contrattuale contraria al divieto di cui all'articolo 5, primo comma, di tale regolamento, come modificato, e la probabilità che la persona interessata sia esposta a perdite economiche nonché l'entità di queste ultime nel caso in cui la suddetta persona non possa porre fine ai suoi rapporti commerciali con una persona inserita nell'elenco delle persone colpite dalle sanzioni secondarie di cui trattasi derivanti dagli atti normativi indicati nell'allegato di detto regolamento, come modificato.**

Firme