Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIOVANNI PITRUZZELLA
presentate il 5 marzo 2019[1]

Causa C-123/18 P

HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH
contro

Consiglio dell'Unione europea

«Impugnazione – Ricorso per risarcimento danni – Misure restrittive adottate nei confronti dell'Iran – Risarcimento del danno asseritamente subìto dalla ricorrente per effetto dell'inserimento del suo nominativo nell'elenco delle persone e delle entità alle quali si applica il congelamento dei fondi e delle risorse economiche – Nozione di "violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione" – Obbligo di motivazione – Tutela giurisdizionale effettiva»

1. La ricorrente, la HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH (in prosieguo: la «HTTS»), chiede alla Corte che annulli la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 13 dicembre 2017, HTTS/Consiglio[2], con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso diretto a far dichiarare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione. La HTTS sostiene, infatti, di aver subìto un danno dall'azione illegittima del Consiglio dell'Unione europea, per effetto dell'inserimento del suo nominativo, da un lato, nel regolamento di esecuzione (UE) n. 668/2010 del Consiglio, del 26 luglio 2010, che attua l'articolo 7, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 423/2007 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran[3], nonché nell'allegato V del regolamento (CE) n. 423/2007 del Consiglio, del 19 aprile 2007, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran[4], e, dall'altro, nel regolamento (UE) n. 961/2010 del Consiglio, del 25 ottobre 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento n. 423/2007[5], nonché nell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010 (in prosieguo, congiuntamente: le «misure controverse»).

I. Fatti

2. Dai punti 1 e seguenti della sentenza impugnata risulta che la HTTS è una società di diritto tedesco, costituita nel mese di marzo 2009 e diretta dal sig. Bateni, la quale esercita attività di agente marittimo e di gestore tecnico di navi. La causa in esame verte su misure restrittive adottate per esercitare pressioni sulla Repubblica islamica dell'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. Più precisamente, la causa rientra nei procedimenti attinenti alle misure adottate nei confronti di una compagnia di navigazione marittima, la Islamic Republic of Iran Shipping Lines (in prosieguo:

1 Lingua originale: il francese.
2 T-692/15; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2017:890.
3 GU 2010, L 195, pag. 25.
4 GU 2007, L 103, pag. 1.
5 GU 2010, L 281, pag. 1.

l'«IRISL»), nonché di persone fisiche o giuridiche che si asserisce siano legate ad essa, quali in particolare, secondo il Consiglio, la HTTS e altre due compagnie di navigazione marittima, la Hafize Darya Shipping Lines (in prosieguo: la «HDSL») e la Safiran Pyam Darya Shipping Lines (in prosieguo: la «SAPID»).

3. Il primo inserimento del nominativo della HTTS negli elenchi aveva luogo il 26 luglio 2010, per effetto dell'entrata in vigore del regolamento di esecuzione n. 668/2010, in base al rilievo che essa agiva «per conto dell'HDSL in Europa». Tale inserimento non è stato oggetto di ricorso di annullamento. L'inserimento del nominativo della HTTS nell'elenco mediante il regolamento n. 961/2010 in base al rilievo che essa era «controllata dall'IRISL e/o [agiva] per conto dell'IRISL» veniva invece contestato dalla HTTS e annullato dal Tribunale. Infatti, con sentenza del 7 dicembre 2011, HTTS/Consiglio [6], il Tribunale annullava il regolamento n. 961/2010, nei limiti in cui esso riguardava la HTTS, con effetto dal 7 febbraio 2012, per consentire eventualmente al Consiglio di completare, medio tempore, i motivi del suo reinserimento.

4. A seguito della pronuncia di tale sentenza, il nominativo della HTTS diventava oggetto di nuovi inserimenti da parte del Consiglio, ogni volta contestati da quest'ultima e quindi annullati dal Tribunale con le sentenze del 12 giugno 2013, HTTS/Consiglio [7], e del 18 settembre 2015, HTTS e Bateni/Consiglio [8].

5. Con sentenza del 16 settembre 2013, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e a./Consiglio [9], il Tribunale annullava parimenti l'inserimento del nominativo dell'IRISL nonché di altre compagnie di navigazione, tra cui la HDSL e la SAPID, nei relativi elenchi, in base al rilievo che gli elementi dedotti dal Consiglio non erano tali da giustificare l'inserimento del nominativo dell'IRISL e, conseguentemente, non erano tantomeno tali da giustificare l'adozione e il mantenimento di misure restrittive nei confronti delle altre compagnie di navigazione marittima iscritte nei medesimi elenchi a motivo dei loro legami con l'IRISL.

6. Con lettera del 23 luglio 2015, la ricorrente indirizzava al Consiglio una richiesta di risarcimento del preteso danno subìto per effetto del primo inserimento nonché degli inserimenti successivi del proprio nominativo negli elenchi dei soggetti collegati con le attività dell'IRISL. Con la domanda risarcitoria la ricorrente faceva valere il proprio diritto alla riparazione dei pretesi danni materiali e morali derivatile non solo dagli inserimenti operati con il regolamento di esecuzione n. 668/2010 e il regolamento n. 961/2010, bensì parimenti per effetto dei successivi nuovi inserimenti. Con lettera del 16 ottobre 2015, il Consiglio respingeva la richiesta.

II. Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

7. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 25 novembre 2015, la HTTS ha proposto un ricorso fondato sull'articolo 268 TFUE e diretto ad ottenere il risarcimento del danno asseritamente subìto per effetto del suo inserimento nell'allegato V del regolamento n. 423/2007, come modificato dal regolamento di esecuzione n. 668/2010, e nell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010.

8. Il Tribunale ha statuito nel merito, senza prendere posizione sull'irricevibilità del ricorso, fatta valere nella controreplica dal Consiglio, in ragione della prescrizione del termine stabilito all'articolo 46 dello Statuto della Corte [10].

6 T-562/10, EU:T:2011:716.

7 T-128/12 e T-182/12, non pubblicata, EU:T:2013:312.

8 T-45/14, non pubblicata, EU:T:2015:650.

9 T-489/10, EU:T:2013:453.

10 V. punti da 21 a 26 della sentenza impugnata. V. anche punto 92 di detta sentenza.

9. Nel merito, prima di procedere alla sua analisi, il Tribunale ha svolto alcune osservazioni preliminari relative ai criteri giurisprudenziali di valutazione dell'illegittimità nell'ambito di una domanda risarcitoria. Esso ha poi respinto in ordine successivo i due motivi dedotti dalla HTTS per dimostrare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione, vale a dire il motivo concernente una violazione dei requisiti sostanziali per l'inserimento negli elenchi e il motivo concernente una violazione dell'obbligo di motivazione. Nel respingere i due motivi suddetti, il Tribunale ha concluso nel senso dell'insussistenza di una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione e ha quindi respinto il ricorso senza esaminare se ricorressero gli altri requisiti necessari per far sorgere la responsabilità dell'Unione.

III. Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

10. Il 13 febbraio 2018 la HTTS ha proposto un ricorso avverso la sentenza impugnata. Nelle sue conclusioni, essa chiede alla Corte che voglia annullare la sentenza impugnata, condannare il Consiglio al pagamento della somma di EUR 2 516 221,50 a titolo di risarcimento dei danni materiali e morali nonché al pagamento degli interessi moratori al tasso d'interesse applicato dalla Banca centrale europea alle sue principali operazioni di rifinanziamento maggiorato di due punti, a decorrere dal 17 ottobre 2015 fino al pagamento integrale del risarcimento, e condannare il Consiglio alle spese.

11. Nella sua comparsa di risposta, il Consiglio chiede alla Corte che voglia respingere l'impugnazione; in subordine, rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo o, in ulteriore subordine, respingere il ricorso, e condannare la HTTS alle spese dell'intero procedimento.

12. La Commissione europea, interveniente a sostegno del Consiglio nel procedimento dinanzi al Tribunale, conclude per il rigetto dell'impugnazione nella sua integralità o, in subordine, per il rigetto del ricorso nonché per la condanna della ricorrente alle spese.

13. La HTTS, il Consiglio e la Commissione sono stati sentiti all'udienza tenutasi dinanzi alla Corte il 26 novembre 2018.

IV. Valutazione giuridica

14. A sostegno della sua impugnazione, la ricorrente deduce quattro motivi. Conformemente alla richiesta della Corte, le presenti conclusioni saranno incentrate sul primo motivo.

A. Sul primo motivo

1. Sintesi degli argomenti delle parti

15. La HTTS allega, in sostanza, che il Tribunale è incorso in un errore di diritto, ai punti 49 e seguenti della sentenza impugnata, tenendo conto, per accertare la sussistenza di una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione, di informazioni ed elementi di cui il Consiglio non disponeva alla data in cui è stato posto in essere il comportamento contestato e che sono stati invocati da quest'ultimo a posteriori, vari anni dopo detto comportamento. La HTTS afferma che il Tribunale non può fare riferimento, per accertare la sussistenza di detta violazione, a una data successiva a quella dell'adozione delle misure controverse. A suo parere, le modifiche successive o i nuovi elementi di informazione o di prova che non hanno effettivamente condotto all'adozione delle misure controverse non potrebbero giustificare a posteriori il comportamento del Consiglio. La HTTS sostiene inoltre che il Tribunale non avrebbe potuto dedurre dalla disposizione che fissa il termine per la proposizione dell'azione risarcitoria che il comportamento dell'istituzione doveva essere esaminato alla luce dei fatti eventualmente sopravvenuti nel periodo intercorso tra detto comportamento e la

proposizione dell'azione. Essa aggiunge che la specificità della politica estera e di sicurezza comune (PESC) non può condurre all'esclusione di qualsiasi responsabilità a carico del Consiglio in caso di violazione grave e manifesta del diritto dell'Unione, poiché lo Stato di diritto deve prevalere anche in occasione dell'adozione di misure restrittive. Per concludere nel senso dell'insussistenza di una violazione manifestamente qualificata del diritto dell'Unione, il Tribunale non avrebbe nemmeno potuto basarsi sul fatto che l'annullamento del regolamento n. 961/2010 pronunciato dal Tribunale non aveva prodotto effetti immediati, tanto più che le misure adottate dal Consiglio a seguito di tale annullamento sono state a loro volta dichiarate illegittime. Dalla sentenza Safa Nicu Sepahan/Consiglio [11] risulterebbe che la violazione, da parte del Consiglio, dell'obbligo ad esso incombente di fornire le informazioni relative alla decisione di inserimento o le prove a sostegno della motivazione delle misure restrittive costituirebbe, di per sé, una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica cui esso non potrebbe porre rimedio svariati anni dopo. La HTTS sostiene che il Tribunale avrebbe peraltro dovuto tener conto delle dichiarazioni rese dal Consiglio nel contesto delle cause T-128/12 e T-182/12 [12], dalle quali risulterebbe che esso non disponeva, all'inizio dell'anno 2012, delle informazioni necessarie per l'inserimento. Il Tribunale non poteva dunque prendere in considerazione i motivi e gli elementi di prova fatti valere dal Consiglio a discarico della propria responsabilità nel contesto dell'azione risarcitoria proposta dinanzi al Tribunale stesso.

16. Il Consiglio, dal canto suo, allega, in sostanza, che il Tribunale ha potuto legittimamente dichiarare che il Consiglio poteva far valere elementi successivi al comportamento contestato e precedenti alla proposizione del ricorso. Non si tratterebbe di consentire al Consiglio di esimersi a posteriori dalla propria eventuale responsabilità, bensì di consentirgli di contestare la qualificazione dell'illegittimità commessa come violazione sufficientemente qualificata che dà diritto a un risarcimento. Dall'analisi del Tribunale non emergerebbe l'impossibilità di far valere la responsabilità delle istituzioni dell'Unione allorché esse agiscono nel settore della PESC. Nessuna illegittimità constatata dal Tribunale nell'ambito di un ricorso di annullamento sarebbe sufficiente per costituire una violazione manifestamente qualificata del diritto dell'Unione nell'ambito di un ricorso per il risarcimento dei danni e il Tribunale poteva tenere conto, al fine di accertare la sussistenza di una violazione siffatta, delle specifiche circostanze relative al fatto che tali misure erano state adottate per dare attuazione a decisioni della PESC. Analogamente, il Tribunale non avrebbe commesso alcun errore di diritto statuendo che, sebbene avesse constatato l'illegittimità, per violazione dell'obbligo di motivazione, delle misure restrittive che colpivano la ricorrente nel contesto della causa T-562/10 [13], non era escluso che dette misure potessero essere giustificate nel caso di specie e decidendo di rinviare gli effetti dell'annullamento onde consentire al Consiglio, se del caso, di adottare nuove misure restrittive lecite nei confronti della HTTS. Quanto all'omessa considerazione, nella sentenza impugnata, della giurisprudenza Safa Nicu Sepahan/Consiglio, le due fattispecie non sarebbero comparabili, poiché detta giurisprudenza riguarda l'assenza di elementi materiali, mentre nel presente procedimento sarebbero in discussione l'esercizio e la portata del potere discrezionale del Consiglio. In ogni caso, dalla sentenza Safa Nicu Sepahan/Consiglio [14] risulterebbe che la norma giuridica che deve essere stata manifestamente violata offrirebbe tutela solo nel caso in cui non siano soddisfatte le condizioni sostanziali della sua applicazione. Atteso che sussistevano indizi sufficienti per stabilire che tali condizioni sostanziali erano soddisfatte, non troverebbe applicazione il principio di protezione dei diritti individuali. Il rispetto dei criteri sostanziali potrebbe quindi benissimo essere accertato soltanto dopo l'adozione dell'atto giuridico di cui trattasi. Il Consiglio ricorda inoltre che le modalità di applicazione della responsabilità extracontrattuale dell'Unione si fondano su una ponderazione tra la protezione dell'interesse della persona lesa e l'esigenza di consentire il corretto funzionamento delle istituzioni. Orbene, non sarebbe giustificato offrire un risarcimento a una persona in capo alla quale i fatti emersi successivamente all'adozione di atti – ancorché dichiarati illegittimi – hanno confermato il comportamento addebitato anteriore a detta adozione. I fatti dimostrerebbero i legami tra la HTTS e la

11 Sentenza del 30 maggio 2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

12 Sentenza del 12 giugno 2013, HTTS/Consiglio (T-128/12 e T-182/12, non pubblicata, EU:T:2013:312).

13 Sentenza del 7 dicembre 2011, HTTS/Consiglio (T-562/10, EU:T:2011:716).

14 Sentenza del 30 maggio 2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

HDSL, la SAPID e l'IRISL. In tali circostanze, non si potrebbe concludere nel senso dell'esistenza di una violazione qualificata del diritto dell'Unione da parte del Consiglio per il solo motivo che esso non disponeva ancora di prove sufficienti. Il Consiglio conclude quindi per il rigetto del primo motivo.

17. La Commissione condivide, in sostanza, l'argomentazione del Consiglio.

2. Analisi

18. La possibilità offerta ai singoli di far valere, dinanzi ai giudici dell'Unione, la responsabilità extracontrattuale dell'Unione discende dall'idea dell'Unione di diritto e costituisce la fase finale della tutela dei cittadini contro gli atti illegittimi delle istituzioni dell'Unione quando essi sono all'origine di un danno [15]. Un'Unione di diritto davvero completa impone che il Consiglio, allorché agisce nell'ambito della PESC e successivamente adotta misure restrittive, non sia immune alla possibilità di essere considerato responsabile.

19. Nella sentenza Safa Nicu Sepahan/Consiglio [16], la Corte ha ricordato i presupposti per l'insorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Il primo di tali presupposti – e l'unico discusso nel contesto della presente impugnazione – è l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli [17]. Una violazione siffatta «si concretizza allorquando essa implica un travalicamento *manifesto e grave*, da parte dell'istituzione interessata, dei limiti imposti al suo potere discrezionale, tenendo presente che gli elementi da prendere in considerazione al riguardo sono, in particolare, il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, nonché l'ampiezza del potere discrezionale che tale norma riserva all'autorità dell'Unione» [18]. Una violazione del diritto dell'Unione risulta, «in ogni caso, manifestamente qualificata qualora si sia protratta nonostante la pronuncia di una sentenza dichiarativa dell'inadempimento addebitato oppure di una sentenza pregiudiziale, o malgrado l'esistenza di una giurisprudenza consolidata della Corte in materia, dalle quali risulti il carattere illegittimo del comportamento in questione» [19].

20. Da tale presupposto di una violazione sufficientemente qualificata deriva che non tutti i comportamenti illegittimi delle istituzioni dell'Unione danno necessariamente diritto a un risarcimento. Infatti, come rilevato dal Consiglio, dalla giurisprudenza classica della Corte, nei termini in cui è formulata, risulta una ponderazione tra gli interessi dei singoli che devono essere tutelati contro gli atti illeciti qualificati delle istituzioni e il necessario margine di discrezionalità che occorre riconoscere alle stesse per non paralizzarne l'azione.

21. Quest'ultimo imperativo vale particolarmente nel settore della PESC in generale e delle misure restrittive in particolare, in cui l'azione delle istituzioni è generalmente caratterizzata dalla necessità di agire rapidamente, sulla base di informazioni frammentarie e che spesso non si trovano a diretta disposizione del Consiglio. Le difficoltà incontrate dal Consiglio in termini di disponibilità delle informazioni e delle prove rendono necessariamente complesso e difficile il *risk assessment* al quale esso deve procedere. Pertanto, l'eventuale accertamento della responsabilità dell'Unione a motivo del comportamento tenuto dal Consiglio in occasione dell'adozione di misure restrittive non dovrebbe compromettere la partecipazione dell'Unione al mantenimento dell'ordine mondiale.

15 Sentenza del 30 maggio 2017, Safa Nicu Sepahan/Consiglio (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punto 35).

16 Sentenza del 30 maggio 2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

17 Sentenza del 30 maggio 2017, Safa Nicu Sepahan/Consiglio (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punto 29).

18 Sentenza del 30 maggio 2017, Safa Nicu Sepahan/Consiglio (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punto 30 e giurisprudenza citata). Il corsivo è mio.

19 Sentenza del 30 maggio 2017, Safa Nicu Sepahan/Consiglio (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punto 31 e giurisprudenza citata). Il corsivo è mio.

22. Un tale rischio di compromissione appare tuttavia escluso. Da un lato, i tre requisiti [20] che devono essere soddisfatti in via cumulativa affinché sia riconosciuto un diritto al risarcimento sono particolarmente stringenti. Dall'altro, la Corte ha già ammesso la possibilità di tenere conto della complessità delle situazioni da disciplinare al fine di valutare se l'asserita violazione del diritto dell'Unione fosse sufficientemente qualificata [21].

23. Peraltro, dalla sentenza Safa Nicu Sepahan/Consiglio [22] si evince chiaramente che la Corte ha effettivamente applicato i presupposti tradizionali relativi all'insorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione in riferimento a misure restrittive adottate nel contesto della lotta contro la proliferazione nucleare in Iran, senza rafforzare le condizioni in considerazione del campo di azione dell'istituzione interessata.

24. Occorre quindi rilevare anzitutto come dalla sentenza impugnata risulti che il Tribunale, nel valutare se sussistesse una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione, ha verificato se gli illeciti addebitati al Consiglio fossero stati commessi non più solo in modo manifesto e grave, come richiesto da costante giurisprudenza, bensì in modo «flagrante ed inescusabile», richiamandosi a una giurisprudenza del Tribunale che, per quanto è a mia conoscenza, la Corte non ha mai confermato [23]. Orbene, l'applicazione di un criterio rafforzato in presenza di misure restrittive non trova fondamento nella giurisprudenza recente della Corte, come ho già fatto presente. Inoltre, se pure, come ricordato dal Tribunale, «lo scopo più ampio del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (…) è tale da giustificare conseguenze negative, anche notevoli, derivanti, per taluni operatori, dalle decisioni di esecuzione degli atti adottati dall'Unione ai fini della realizzazione di tale scopo fondamentale» [24], siffatte conseguenze sono giustificate solo quando costituiscano il frutto di un'azione lecita dell'Unione [25]. Pertanto, dubito che da tale constatazione si possa trarre qualunque insegnamento allorché occorre stabilire se sussista o meno una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione.

25. Mentre la giurisprudenza classica impone di valutare se il comportamento addebitato costituisca una «violazione manifesta e grave», il Tribunale ha quindi ricercato una violazione flagrante ed inescusabile. Orbene, la presa in considerazione degli elementi di informazione di cui il Consiglio non disponeva al momento dell'adozione delle misure controverse è una manifestazione delle conseguenze del cambiamento di paradigma celato in tale mutamento all'apparenza solo semantico, in quanto sembra effettivamente rientrare nel controllo della *scusabilità* del comportamento dell'istituzione interessata. Il sintomo dell'errore di diritto che, come dimostrerò nelle presenti conclusioni, influenza, e quindi vizia, l'analisi del Tribunale risiede dunque nell'accezione da esso adottata della nozione di «violazione sufficientemente qualificata».

26. Inoltre, il fondamento giuridico della possibilità per il Consiglio di invocare elementi probatori successivi all'atto controverso – e pertanto di giustificare, a posteriori, il comportamento contestato – non può neppure discendere, come pretende invece il Tribunale al punto 49 della sentenza impugnata, dal fatto che, «a differenza del ricorso per annullamento, il ricorso per responsabilità extracontrattuale può essere proposto nel termine di cinque anni a decorrere dal momento in cui si sono verificati i fatti all'origine del preteso danno». Dichiarando che «l'istituzione la cui responsabilità extracontrattuale venga fatta valere può legittimamente invocare, in linea di principio, tutti i pertinenti

20 Rammento che tali requisiti sono l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica dell'Unione che conferisce diritti ai singoli, l'esistenza di un danno e l'esistenza di un nesso causale diretto tra detta violazione e il danno: v. punto 29 della sentenza impugnata. V. anche sentenza del 4 luglio 2000, Bergaderm e Goupil/Commissione (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punti 41 e 42).

21 V., in particolare, sentenze del 4 luglio 2000, Bergaderm e Goupil/Commissione (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punto 40); del 19 aprile 2007, Holcim (Deutschland)/Commissione (C-282/05 P, EU:C:2007:226, punto 47), e del 16 luglio 2009, Commissione/Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, punto 160).

22 Sentenza del 30 maggio 2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

23 V. punto 31 della sentenza impugnata. V. anche punto 46 di detta sentenza.

24 Punto 45 della sentenza impugnata.

25 V. sentenza del 30 maggio 2017, Safa Nicu Sepahan/Consiglio (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punto 39).

elementi, a discarico della propria responsabilità, intervenuti anteriormente alla proposizione, entro il termine indicato supra, del ricorso per il risarcimento del danno proposto nei suoi confronti, così come il ricorrente può dimostrare l'ampiezza e la rilevanza del danno subito avvalendosi di elementi probatori successivi alla sua insorgenza» [26], il Tribunale è incorso in un errore di diritto e ha manifestamente confuso i due diversi momenti nei quali si collocano i due presupposti altrettanto distinti dell'insorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Infatti, per stabilire se ricorra una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione, il giudice deve valutare il comportamento tenuto dall'istituzione al momento dell'adozione dell'atto controverso – nella fattispecie, delle decisioni individuali che hanno inflitto misure restrittive alla HTTS nel 2010. La Corte non si è pronunciata in senso diverso nella sentenza Safa Nicu Sepahan/Consiglio [27] constatando che «l'obbligo incombente al Consiglio di fornire, in caso di contestazione, le informazioni o gli elementi di prova suffraganti le motivazioni addotte per l'adozione di misure restrittive (…) risultava già, *alla data dell'adozione delle disposizioni controverse*, da una consolidata giurisprudenza» [28]. La violazione sufficientemente qualificata deve essere intesa come una nozione fissata in un momento preciso, ossia quello del comportamento contestato. D'altronde, sempre nel contesto della causa C-45/15 P, il Consiglio sembrava condividere tale concezione statica della violazione sufficientemente qualificata, in quanto sosteneva in quella sede che «la giurisprudenza secondo cui spetta ad esso fornire, in caso di contestazione, informazioni o elementi di prova che supportino le motivazioni addotte ai fini dell'adozione delle misure restrittive (…) non era chiaramente consolidata *al momento dell'adozione* della prima delle disposizioni controverse» [29]. Per contro, il danno, necessariamente successivo [30] al suo fatto generatore, può evolvere – in linea di massima nel senso di un aggravamento – con il tempo e costituisce la componente dinamica del triplice presupposto della responsabilità extracontrattuale dell'Unione. È quindi perfettamente logico che la parte che ritenga di avere subìto un danno a causa dell'operato di un'istituzione debba poter invocare elementi intervenuti successivamente al fatto generatore – la violazione sufficientemente qualificata – per dimostrare l'esistenza di tale danno.

27. Come ho già fatto presente, sono del tutto incline a riconoscere che l'azione del Consiglio sia soggetta, in materia di misure restrittive, a vincoli particolari e che questi ultimi debbano essere presi in debita considerazione per stabilire se occorra dichiarare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Tuttavia, dagli atti non emerge che il Consiglio abbia incontrato vincoli del genere nel caso specifico dell'inserimento della HTTS mediante le misure controverse e, ad ogni modo, incombe ad esso illustrare la complessità della situazione che ha dovuto affrontare *al momento dell'adozione* delle misure restrittive affinché il giudice dell'Unione possa eventualmente tenerne conto per stabilire se il comportamento contestato costituisca una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione [31].

28. Pertanto, la conclusione generale cui perviene il Tribunale, a termini del punto 51 della sentenza impugnata, secondo la quale «attribuire carattere di inoperatività agli elementi prodotti dall'istituzione interessata nell'ambito di un ricorso per il risarcimento del danno, qualora l'istituzione stessa (…) abbia proceduto (…) all'adozione della misura di congelamento dei fondi in questione, si risolverebbe nell'ostacolare gravemente l'efficace esercizio delle competenze conferite dai Trattati, in materia di PESC, alle istituzioni dell'Unione, che prevedono, a sostegno dell'attuazione di tale politica, l'adozione, da parte delle istituzioni medesime, delle necessarie misure restrittive», mi sembra quanto meno allarmista e in ogni caso non può esimere il Consiglio dall'obbligo di invocare in maniera circostanziata un rischio siffatto.

26 Punto 49 della sentenza impugnata.

27 Sentenza del 30 maggio 2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

28 Sentenza del 30 maggio 2017, Safa Nicu Sepahan/Consiglio (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punto 40). Il corsivo è mio.

29 Sentenza del 30 maggio 2017, Safa Nicu Sepahan/Consiglio (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punto 34). Il corsivo è mio.

30 Il danno può anche essere concomitante al fatto generatore o immediatamente successivo, ma, per definizione, mai precedente.

31 V., per analogia, sentenza del 30 maggio 2017, Safa Nicu Sepahan/Consiglio (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punto 41).

29. Dalle considerazioni che precedono risulta che, ritenendo che solo gli illeciti flagranti ed inescusabili costituissero una violazione sufficientemente qualificata ed esaminando il comportamento contestato alla luce delle informazioni e degli elementi di prova invocati successivamente alle misure controverse, il Tribunale ha snaturato il controllo al quale avrebbe dovuto procedere e che il suo ragionamento è viziato da un errore di diritto. In tali circostanze, occorre dunque accogliere il primo motivo.

30. Desidero aggiungere ancora alcune riflessioni.

31. Mi domando se, ammettendo che il Consiglio potesse avvalersi di tali informazioni ed elementi di prova dopo la manifestazione del comportamento contestato, il Tribunale non avrebbe anche dovuto, affinché non gli fosse contestato di usare due pesi e due misure, tenere conto, come sostenuto dalla HTTS, anche dei fatti che hanno interessato quest'ultima dopo l'anno 2010. Orbene, a tale proposito rilevo che il regolamento n. 961/2010 è stato annullato dal Tribunale, nei limiti in cui riguardava la HTTS, con la sentenza del 7 dicembre 2011, HTTS/Consiglio, per violazione dell'obbligo di motivazione [32]. Non avendo tuttavia escluso che l'inserimento potesse essere giustificato nel merito, il Tribunale ha deciso di mantenere per due mesi gli effetti del regolamento illegittimo [33]. Il 23 marzo 2012, il regolamento (UE) n. 267/2012 [34] ha abrogato il regolamento n. 961/2010 sulla base del quale la HTTS era stata reinserita mediante il regolamento di esecuzione (UE) n. 54/2012 [35], ma ha mantenuto in elenco il nominativo della HTTS per gli stessi motivi di cui al regolamento di esecuzione n. 54/2012. Il Tribunale ha annullato con effetto dal 22 agosto 2013 tale mantenimento con sentenza del 12 giugno 2013, HTTS/Consiglio [36], censurando la mancanza di elementi concreti a disposizione del Consiglio e l'errore manifesto di valutazione commesso da detta istituzione. Il 15 novembre 2013, il Consiglio ha proceduto al reinserimento della HTTS adottando il regolamento di esecuzione (UE) n. 1154/2013 [37]. Il Tribunale ha annullato il regolamento di esecuzione nei limiti in cui riguardava la ricorrente per infondatezza dell'inserimento. Statuendo sulla domanda del Consiglio diretta a mantenere gli effetti nel tempo dell'atto annullato, il Tribunale ha respinto tale domanda segnatamente per il motivo che «il modo in cui il Consiglio ha trattato i fascicoli dei ricorrenti sul piano amministrativo [era] caratterizzato da negligenza» [38]. Il Tribunale ha sottolineato che si trattava della terza sentenza di annullamento consecutiva riguardante la HTTS [39]. Quest'ultima sentenza è del 18 settembre 2015 e il ricorso per il risarcimento danni proposto dalla HTTS dinanzi al Tribunale reca, dal canto suo, la data del 25 novembre 2015, sicché le tre sentenze di annullamento rese dal Tribunale e la constatazione finale della negligenza del Consiglio avrebbero anche potuto costituire elementi atti a confermare la sussistenza di un illecito manifesto e grave commesso dal Consiglio in occasione del primo inserimento mediante le misure controverse, se la logica che il Tribunale ha seguito nella sentenza impugnata doveva essere parimenti applicata a vantaggio della ricorrente.

32. In tali circostanze, confesso di avere qualche difficoltà a conciliare il ragionamento svolto dal Tribunale ai punti 46 e seguenti della sentenza impugnata – con cui esso riconosce al Consiglio la possibilità di avvalersi di informazioni ed elementi di prova di cui non disponeva alla data del comportamento contestato per respingere l'addebito di una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione – con il punto 73 della medesima sentenza – in cui il Tribunale ha dichiarato che

32 T-562/10, EU:T:2011:716, punto 39.

33 V. sentenza del 7 dicembre 2011, HTTS/Consiglio (T-562/10, EU:T:2011:716, punti da 41 a 43).

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

35 Regolamento di esecuzione del Consiglio, del 23 gennaio 2012, che attua il regolamento n. 961/2010 (GU 2012, L 19, pag. 1).

36 T-128/12 e T-182/12, non pubblicata, EU:T:2013:312.

37 Regolamento di esecuzione del Consiglio, del 15 novembre 2013, che attua il regolamento n. 267/2012 (GU 2013, L 306, pag. 3). V. sentenza del 18 settembre 2015, HTTS e Bateni/Consiglio (T-45/14, non pubblicata, EU:T:2015:650, punti 20 e segg.).

38 Sentenza del 18 settembre 2015, HTTS e Bateni/Consiglio (T-45/14, non pubblicata, EU:T:2015:650, punto 66).

39 Sentenza del 18 settembre 2015, HTTS e Bateni/Consiglio (T-45/14, non pubblicata, EU:T:2015:650, punto 66). A tale data, erano stati annullati anche gli inserimenti dell'IRISL, della HDSL e della SAPID: v. sentenza del 18 settembre 2015, HTTS e Bateni/Consiglio (T-45/14, non pubblicata, EU:T:2015:650, punto 18).

il comportamento tenuto dal Consiglio dopo il 23 gennaio 2012 era irrilevante al fine di stabilire se esso avesse leso in modo sufficientemente caratterizzato la tutela giurisdizionale effettiva della ricorrente visto che la controversia non verteva sulla domanda di risarcimento del danno asseritamente subìto dalla HTTS per effetto del suo reinserimento negli elenchi in seguito alle sentenze del 7 dicembre 2011, HTTS/Consiglio [40], e del 12 giugno 2013, HTTS/Consiglio [41], ma solo sulla domanda di risarcimento dei danni che essa avrebbe subìto tra il 26 luglio 2010 e il 23 gennaio 2012.

33. Infine, condivido l'affermazione del Tribunale secondo cui il ricorso di annullamento e il ricorso per il risarcimento danni costituiscono due mezzi autonomi e l'eventuale annullamento di un atto non è prova sufficiente di una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione [42]. Nel caso specifico oggi sottoposto all'esame della Corte, mi chiedo tuttavia se l'autonomia possa essere spinta fino al punto di tornare a posteriori sulla constatazione che ha condotto all'annullamento. In altri termini, mentre nel contesto della causa T-562/10 il Tribunale ha annullato una delle due misure controverse per violazione dell'obbligo di motivazione, il Consiglio sembra autorizzato, nel contesto dell'azione risarcitoria, a sanare a posteriori l'illegittimità iniziale in modo tale da neutralizzare, in definitiva, gli effetti dell'annullamento ai fini del risarcimento. Non si tratta più semplicemente di verificare se l'illegittimità censurata nel contesto del ricorso di annullamento costituisca una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione, bensì di tornare sull'accertamento stesso di tale illegittimità, che potrebbe quindi «scomparire» nel contesto dell'azione risarcitoria. Orbene, ancora una volta, in mancanza di gravi difficoltà invocate dal Consiglio e del rischio di mettere in discussione l'efficacia della PESC [43], mi domando se, in materia di misure restrittive, il fatto di inviare al Consiglio il segnale che, a prescindere dalle condizioni della sua azione illegittima, esso potrà sempre giustificare ex post i propri atti non faccia pendere la bilancia troppo dal lato dell'istituzione, a detrimento dei diritti dei cittadini [44], e non sia tale da incoraggiare una politica di inserimenti preventivi senza motivazione reale o seria, giacché unicamente un comportamento non solo *grave*, bensì *gravissimo*, potrebbe determinare sia l'annullamento sia la responsabilità dell'Unione.

34. Passo ora all'esame degli altri motivi di impugnazione.

B. Sugli altri motivi di impugnazione

35. Come ho già anticipato [45], l'analisi di tali motivi sarà più rapida, tanto più che il loro trattamento si inserisce nella scia dell'analisi del primo motivo e dell'errore di diritto rilevato in quel contesto.

40 T-562/10, EU:T:2011:716.

41 T-128/12 e T-182/12, non pubblicata, EU:T:2013:312.

42 V. punto 48 della sentenza impugnata.

43 Lo stesso Tribunale non sembrava più credere all'esistenza, nel caso della HTTS, di tali difficoltà o rischi: v. sentenza del 18 settembre 2015, HTTS e Bateni/Consiglio (T-45/14, non pubblicata, EU:T:2015:650, punti 63 e segg.).

44 Per completezza, ricordo che, nell'ambito del controllo di legittimità di una decisione della Commissione di natura quasi penale intervenuta in un settore nel quale il giudice dell'Unione esercita un controllo pieno e completo, detto giudice può, in nome del rispetto dei diritti della difesa, accogliere elementi che non erano noti alla Commissione al momento dell'adozione della sua decisione. Tuttavia, siffatta possibilità appare molto delimitata ed è unicamente a beneficio delle persone che intendano difendersi contro atti dell'istituzione, e non viceversa. Per un esempio, v. sentenza del 21 gennaio 2016, Galp Energía España e a./Commissione (C-603/13 P, EU:C:2016:38, punto 72 e giurisprudenza citata).

45 V. paragrafo 14 delle presenti conclusioni.

1. Sul secondo motivo, attinente a un errore di diritto in quanto il Tribunale avrebbe ritenuto che la valutazione del Consiglio secondo cui la HTTS doveva essere considerata una società posseduta o controllata dall'IRISL non costituisse, in ogni caso, un errore grave ed inescusabile né un errore manifesto di valutazione

a) Sintesi degli argomenti delle parti

36. In sostanza, le critiche della ricorrente sono dirette essenzialmente contro i punti da 56 a 63 della sentenza impugnata. Il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto dichiarando, al punto 56, che la qualità di società «posseduta o controllata da altra entità», in base alla quale essa era stata oggetto delle misure controverse, doveva essere valutata prescindendo da qualsiasi considerazione relativa ai legami di proprietà. La HTTS contesta, poi, al Tribunale il fatto di avere ritenuto che gli elementi di informazione forniti a posteriori dal Consiglio si fossero rivelati indizi sufficienti per considerare verosimile che la ricorrente fosse «controllata dall'IRISL e/o [agisse] per conto della medesima». La HTTS contesta al Tribunale anche il fatto di non avere tenuto conto degli sviluppi successivi della sua giurisprudenza, relativi segnatamente agli inserimenti dell'IRISL, pur essendosi basato, nel contempo, sugli elementi di informazione forniti dal Consiglio successivamente alle misure controverse per concludere nel senso dell'insussistenza di una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione. Inoltre, le misure controverse non consentirebbero di inserire in elenco un'entità che si sia limitata ad agire per conto dell'IRISL.

37. Da parte sua, il Consiglio conclude per il rigetto del secondo motivo. La HTTS avrebbe interpretato erroneamente il punto 56 della sentenza impugnata, giacché il Tribunale non avrebbe dichiarato che i legami di proprietà non avessero alcuna rilevanza al fine di valutare se fossero soddisfatti i criteri sostanziali dell'inserimento. Per quanto riguarda la presa in considerazione da parte del Tribunale degli elementi di informazione presentati successivamente alle misure controverse e che l'hanno indotto a concludere che si poteva verosimilmente ritenere che la HTTS fosse controllata e/o agisse per conto dell'IRISL, il Consiglio rinvia alla posizione da esso illustrata nell'ambito del primo motivo. Peraltro, dalle misure controverse risulterebbe chiaramente che il criterio di inserimento era alternativo e riguardava tanto il caso di un'entità controllata quanto il caso di un'entità attiva per conto dell'IRISL. Il Consiglio approva l'analisi del Tribunale relativa ai diversi elementi di informazione e sostiene che senza errore di diritto esso ha potuto concludere per l'insussistenza di una violazione sufficientemente qualificata, dato che appariva verosimile, alla luce di detti elementi, che la HTTS soddisfacesse le condizioni richieste dalle misure controverse per essere inserita in elenco.

38. La Commissione condivide, in sostanza, la posizione del Tribunale e considera irricevibile l'argomento relativo alla valutazione erronea degli elementi di fatto presi in considerazione dal Tribunale per concludere che si poteva ritenere che la ricorrente soddisfacesse il criterio di inserimento previsto dalle misure controverse, in quanto la HTTS non farebbe valere un travisamento dei fatti e il controllo della Corte nell'ambito di un'impugnazione sarebbe tradizionalmente limitato alle questioni di diritto.

b) Analisi

39. Anzitutto, deve essere respinta la censura formulata avverso il punto 56 della sentenza impugnata, in quanto la ricorrente ha interpretato erroneamente, come sostiene il Consiglio, il punto di cui trattasi. Il Tribunale non è incorso in errore di diritto dichiarando che una società può essere qualificata «società posseduta o controllata da altra entità» quando quest'ultima sia in grado di influenzare le scelte commerciali della società interessata, anche in assenza di qualsiasi legame di proprietà. Ciò non significa che non venga attribuita alcuna rilevanza a un eventuale legame di proprietà, ma semplicemente che l'assenza di qualsiasi legame di proprietà non è sufficiente per considerare che il criterio non sia soddisfatto, e ciò a maggior ragione in quanto detto criterio era

chiaramente formulato in modo alternativo e riguardava sia una situazione di possesso che una situazione di controllo. Da tali considerazioni discende parimenti che deve essere respinta la censura secondo cui le misure controverse non consentirebbero di inserire in elenco una società che si limiti ad agire per conto dell'IRISL, tenuto conto della formulazione stessa del criterio di inserimento nelle misure controverse. L'interpretazione data dal Tribunale al contenuto dei criteri è esente da errori di diritto.

40. Per il resto, dai punti 58 e seguenti della sentenza impugnata risulta che il Tribunale ha applicato al caso concreto ad esso sottoposto, e nelle circostanze indicate ai punti da 42 a 53 di detta sentenza, il criterio inteso a stabilire se sussistesse una violazione manifestamente qualificata del diritto dell'Unione. Nel determinare se la violazione dei requisiti sostanziali dell'inserimento contestata potesse costituire una violazione siffatta, il Tribunale è giunto alla conclusione che «le informazioni e gli elementi di prova dedotti, nella specie, dal Consiglio costitui[vano] indizi pertinenti, sufficientemente precisi e concordanti che consent[iva]no di ritenere, nell'ambito del presente ricorso per il risarcimento del danno, che la circostanza che la HTTS fosse "controllata dall'IRISL o [agisse] per conto della medesima" appa[risse] quantomeno verosimile» [46]. Certamente, il Consiglio ha riconosciuto che non disponeva di elementi di informazione o di prova al momento dell'inserimento nell'anno 2010 e non ha fornito, a tale data, le ragioni specifiche e concrete per le quali la HTTS era stata inserita [47], ma il fatto di averne disposto successivamente ha reso gli inserimenti del 2010 *verosimilmente* giustificati nell'ottica del Tribunale, il quale ha pertanto escluso l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata [48].

41. Tale ragionamento è viziato dal medesimo errore di diritto rilevato nel contesto del primo motivo, in quanto ne costituisce la naturale prosecuzione, dato che il Tribunale ha ivi messo in pratica ciò che in precedenza ha tentato di giustificare sotto il profilo teorico. Ritengo pertanto che non si tratti, come sostengono invece il Consiglio e la Commissione, semplicemente di un tentativo della HTTS di criticare la valutazione dei fatti che, salvo travisamento, che essa peraltro non ha invocato, esulerebbe dal controllo esercitato dalla Corte nel procedimento di impugnazione. Per le stesse ragioni esposte nel contesto delle considerazioni relative al primo motivo, si deve concludere che il Tribunale non si è collocato nel corretto momento temporale, ossia quella del comportamento contestato. In altri termini, e per utilizzare una metafora medica, se ho individuato correttamente il sintomo nell'errore di diritto contenuto ai punti 42 e seguenti della sentenza impugnata, è evidente che la malattia si è palesata ai punti 58 e seguenti, cosicché risulta affetta in definitiva l'intera analisi relativa all'identificazione di una violazione sufficientemente qualificata, nella fattispecie una violazione dei requisiti sostanziali dell'inserimento a motivo dell'insufficienza degli elementi di prova.

42. Condivido del pari la perplessità della ricorrente di fronte alla constatazione operata dal Tribunale al punto 63 della sentenza impugnata, secondo cui, «*al momento dell'iscrizione del nominativo della ricorrente* negli elenchi contestati (…), gli inserimenti dei nominativi dell'IRISL, della HDSL e della SAPID non erano stati ancora annullati» [49]. Per rispondere a tale censura, il Tribunale ha rifiutato di prendere in considerazione gli elementi invocati dalla ricorrente che erano sopravvenuti successivamente alle misure controverse. È quindi evidente che esso non si è collocato nello stesso momento in cui si era posto per valutare il comportamento del Consiglio e gli elementi da esso invocati. Di nuovo, ciò che è stato consentito al Consiglio è stato negato alla ricorrente.

46 V. punto 58 della sentenza impugnata.

47 Constato, infatti, che i motivi indicati nelle misure controverse come giustificazione dell'inserimento sono soltanto una ripetizione del criterio di inserimento in sé.

48 Rilevo che, nell'ambito del controllo della legittimità della motivazione delle misure restrittive, è costante giurisprudenza che il controllo giurisdizionale non può essere limitato alla valutazione della verosimiglianza astratta dei motivi di decisione addotti, bensì deve essere inteso a stabilire se questi motivi, o per lo meno uno di essi considerato di per sé sufficiente a suffragare tali misure, siano fondati: v. sentenza del 19 dicembre 2018, Azarov/Consiglio (C-530/17 P, EU:C:2018:1031, punto 22 e giurisprudenza citata).

49 Il corsivo è mio.

43. Risulta quindi che il ragionamento seguito dal Tribunale riguardo alla censura concernente una violazione sufficientemente qualificata dei requisiti sostanziali di inserimento, a motivo del fatto che il Consiglio non aveva dimostrato sulla base di elementi di prova sufficienti che la HTTS era sotto il controllo dell'IRISL, è viziato da un errore di diritto. Di conseguenza, il secondo motivo deve essere accolto.

2. Sul terzo e sul quarto motivo considerati congiuntamente

a) Sintesi degli argomenti delle parti

44. Con il terzo e il quarto motivo, che occorre esaminare congiuntamente, la HTTS allega, in sostanza, da un lato, che il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto non considerando che l'illegittimità constatata in relazione al regolamento n. 961/2010 aveva inciso sulla legittimità del regolamento di esecuzione n. 668/2010 in quanto la ricorrente non aveva proposto un ricorso di annullamento contro quest'ultimo regolamento. La presunzione di legittimità del regolamento di esecuzione n. 668/2010 così stabilita dovrebbe quindi essere superata e non sarebbe possibile giustificare con motivi successivi, come ha fatto il Tribunale ai punti 89 e 90 della sentenza impugnata, la violazione dell'obbligo di motivazione che vizia il regolamento di esecuzione n. 668/2010. Dall'altro lato, la HTTS sostiene che il punto 88 della sentenza impugnata è viziato da un errore di diritto, dovendosi ritenere che l'insufficienza della motivazione possa dare diritto a un risarcimento. La HTTS ricorda il carattere essenziale dell'obbligo di motivazione e il nesso che esso presenterebbe con la tutela giurisdizionale effettiva, quale risulterebbe dalla sentenza Safa Nicu Sepahan/Consiglio [50]. Il Tribunale non poteva limitarsi ad affermare che l'insufficienza di motivazione non era idonea, in generale, a far sorgere la responsabilità dell'Unione, bensì avrebbe dovuto verificare, nel caso concreto al suo esame, se la violazione dell'obbligo di motivazione avesse comportato una violazione della tutela giurisdizionale effettiva della ricorrente idonea a far sorgere il diritto al risarcimento.

45. Il Consiglio conclude, in sostanza, per il rigetto di questi due motivi. Da un lato, il Tribunale avrebbe considerato correttamente che la portata della sentenza del 7 dicembre 2011, HTTS/Consiglio [51], è limitata al solo regolamento n. 961/2010. Il Tribunale avrebbe inoltre correttamene dichiarato che spettava alla HTTS sviluppare, nel contesto del ricorso di cui era investito, un argomento autonomo per dimostrare che anche il regolamento di esecuzione n. 668/2010 era viziato da una violazione dell'obbligo di motivazione, cosa che essa non avrebbe fatto. Dall'altro lato, il Consiglio sostiene che l'esclusione del risarcimento in presenza di un difetto di motivazione è giustificata dalla limitata funzione compensativa del diritto al risarcimento ai fini del mantenimento della capacità di agire delle istituzioni dell'Unione. Peraltro, il Tribunale si sarebbe limitato a ricordare una giurisprudenza costante. La HTTS non avrebbe dimostrato il nesso tra la violazione dell'obbligo di motivazione e l'eventuale lesione della sua tutela giurisdizionale effettiva che ne sarebbe risultata, né in qual modo le sarebbe stato impedito di esercitare i suoi diritti della difesa. Il passaggio della sentenza Safa Nicu Sepahan/Consiglio [52] sul quale essa si basa non verterebbe, del resto, su tale problematica, ma riguarderebbe piuttosto il controllo della fondatezza delle misure restrittive ivi oggetto di esame. In ogni caso, sarebbe sufficiente che la ricorrente possa prendere cognizione dei motivi nel contesto dell'azione risarcitoria.

46. La Commissione condivide in sostanza la posizione del Consiglio.

50 Sentenza del 25 novembre 2014 (T-384/11, EU:T:2014:986).

51 T-562/10, EU:T:2011:716.

52 Sentenza del 25 novembre 2014 (T-384/11, EU:T:2014:986, punti 68 e 69).

b) Analisi

47. Il terzo e il quarto motivo sono diretti contro la parte della sentenza impugnata dedicata all'esame della questione se la violazione dell'obbligo di motivazione degli inserimenti controversi costituisse una violazione sufficientemente qualificata. Ai fini della sua dimostrazione, la HTTS invoca essenzialmente la sentenza con cui il Tribunale ha annullato per difetto di motivazione il regolamento n. 961/2010 nei limiti in cui esso riguardava la ricorrente. Dalle considerazioni svolte nel contesto di tale esame emerge peraltro che l'argomento della ricorrente verteva altresì sul tema della tutela giurisdizionale effettiva [53].

48. Per quanto riguarda la censura relativa alla presunzione di legittimità del regolamento di esecuzione n. 668/2010, a motivo del fatto che la HTTS non ha proposto un ricorso di annullamento contro detto regolamento, il Tribunale ha in effetti dichiarato correttamente che dalla sentenza con cui esso ha annullato solamente il regolamento n. 961/2010 non poteva essere tratta alcuna conclusione quanto all'illegittimità del regolamento di esecuzione n. 668/2010 e che spettava alla HTTS dimostrare i motivi per i quali, a suo parere, il suo inserimento nel regolamento di esecuzione n. 668/2010 poteva essere considerato una violazione sufficientemente qualificata dell'obbligo di motivazione che incombeva al Consiglio. Tale censura deve quindi essere respinta in quanto infondata.

49. Dopodiché, occorre rilevare che il punto 89 della sentenza impugnata, secondo cui «nell'ambito della presente azione risarcitoria, la *legittimità* della misura restrittiva de qua dev'essere in ogni caso parimenti valutata alla luce degli ulteriori motivi, dedotti dal Consiglio nella propria decisione 2012/35/PESC [54]» [55], costituisce una nuova manifestazione dell'errore di diritto commesso dal Tribunale quanto alle premesse della sua analisi. Il rigore terminologico che deve presiedere alla corretta comprensione dei concetti e alla distinzione tra i ricorsi mi induce a sottolineare che il suddetto punto riguarda il regolamento n. 961/2010 e che la questione della legittimità di quest'ultimo è stata definitivamente risolta con una sentenza del Tribunale, che ne ha pronunciato l'annullamento nei limiti in cui esso riguardava la HTTS. Orbene, è evidente che detto punto 89 crea confusione e lascia pensare che l'illegittimità accertata nell'ambito del ricorso di annullamento possa essere rimessa in discussione nell'ambito del ricorso per il risarcimento dei danni. Spero di avere dimostrato in misura sufficiente che non può essere così. Ad ogni modo, risulta altrettanto chiaramente che, nel valutare se la violazione dell'obbligo di motivazione commessa dal Consiglio in occasione dell'inserimento della ricorrente mediante il regolamento n. 961/2010 costituisse una violazione sufficientemente qualificata, il Tribunale ha nuovamente preso in considerazione, come correttamente rilevato dalla HTTS, gli elementi di motivazione intervenuti dopo il 2010 [56], e ciò vizia il suo ragionamento. Poiché tale censura è fondata, il terzo motivo deve essere accolto.

50. Quanto alla questione dell'esclusione sistematica della responsabilità dell'Unione in caso di insufficiente motivazione di un atto, dalla sentenza impugnata risulta che lo stesso Tribunale ha considerato che l'argomento svolto dalla HTTS in merito alla violazione dell'obbligo di motivazione poteva trovare un prolungamento nel richiamo al principio della tutela giurisdizionale effettiva [57]. Supponendo che la giurisprudenza citata al punto 88 della sentenza impugnata, secondo cui «l'insufficienza della motivazione di un atto non è tale da far sorgere la responsabilità [extracontrattuale] dell'Unione», sia applicabile negli stessi termini in presenza di misure

53 V. punti da 74 a 78 della sentenza impugnata.

54 Decisione del 23 gennaio 2012, che modifica la decisione 2010/413/PESC relativa a misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU 2012, L 19, pag. 22).

55 Sentenza del 13 dicembre 2017, HTTS/Consiglio (T-692/15, EU:T:2017:890). Il corsivo è mio.

56 V. punto 90 della sentenza impugnata.

57 V. punto 78 della sentenza impugnata.

restrittive [58], in ogni caso sembra che il Tribunale non si sia limitato a tale constatazione per respingere il motivo, ma abbia ampliato l'analisi, come testimonia l'impiego al punto 89 dell'espressione «[c]iò detto», al fine di verificare, pur adottando una metodologia a mio avviso erronea, se i motivi addotti nel 2012 potessero fornire chiarimenti non solo alla ricorrente, ma anche allo stesso Tribunale in merito ai motivi dell'inserimento della HTTS e alle cause scatenanti dei pretesi danni. Così facendo, e ancorché al prezzo di un'analisi minima, il Tribunale ha effettivamente preso in considerazione la possibilità – quod non – che la violazione dell'obbligo di motivazione fosse stata di intensità tale da ledere, in forma qualificata, la tutela giurisdizionale effettiva della HTTS. Il quarto motivo dev'essere, di conseguenza, respinto.

C. Conclusione dell'analisi

51. In ragione dell'errore di diritto che vizia il ragionamento del Tribunale e ha avuto ripercussioni sull'intera analisi relativa all'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata, suggerisco alla Corte di accogliere il primo, il secondo e il terzo motivo di impugnazione. Ritengo, per il resto, che lo stato degli atti non consenta di statuire sulla controversia, per tre motivi.

52. Anzitutto, come ho appena dimostrato, il Tribunale non ha applicato il criterio corretto al fine di stabilire se sussistesse una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione. Fatto salvo il risultato cui condurrà un accertamento della violazione sufficientemente qualificata basato su un criterio corretto, l'applicazione di detto criterio richiederà la valutazione di elementi di fatto relativi alla situazione quale risultava nel 2010 che non mi sembra siano contenuti nel fascicolo sottoposto alla Corte.

53. Inoltre, supponendo che l'applicazione di detto criterio porti a concludere che la prima condizione per la sussistenza della responsabilità extracontrattuale dell'Unione è soddisfatta, resterebbe da stabilire se ricorrano le altre due condizioni. Orbene, come ho già ricordato [59], avendo limitato la sua analisi alla constatazione dell'insussistenza di una violazione sufficientemente qualificata, il Tribunale non ha statuito sulle altre condizioni. Inoltre, il fascicolo di causa non consentirebbe alla Corte di risolvere essa stessa tale questione.

54. Infine, supponendo stavolta che ricorrano tutte le condizioni affinché sussista la responsabilità extracontrattuale dell'Unione, occorrerebbe ancora stabilire l'importo del risarcimento del (dei) danno(i) e/o prendere posizione sull'argomento del Consiglio relativo alla prescrizione dell'azione risarcitoria, argomento che non è stato affrontato dal Tribunale e non ha quindi potuto essere discusso tra le parti nel procedimento di impugnazione.

55. Per tutte le suesposte ragioni, e fatta salva la soluzione cui perverrà il Tribunale in esito a un'analisi scevra di errori di diritto relativa alla prima delle condizioni necessarie per l'insorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, propongo alla Corte di rinviare la causa al Tribunale ai sensi dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte.

58 La questione può infatti porsi in considerazione della natura individuale di dette misure e delle gravi conseguenze che esse possono avere sui diritti e sulle libertà delle persone ed entità interessate [v., in particolare, sentenza del 30 maggio 2017, Safa Nicu Sepahan/Consiglio (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punto 40)]. Non mi pare che la questione se la giurisprudenza elaborata in relazione all'obbligo di motivazione degli atti regolamentari possa essere trasposta direttamente alle misure restrittive, questione che non è stata espressamente sollevata nell'ambito della presente impugnazione, sia stata risolta dalla Corte, e l'unica sentenza disponibile è quella dell'11 luglio 2007, Sison/Consiglio (T-47/03, non pubblicata, EU:T:2007:207, punto 238).

59 V. paragrafo 9 delle presenti conclusioni.

V. Sulle spese

56. Atteso che, in base alla mia analisi, la causa deve essere rinviata al Tribunale, occorre anche riservare le spese conformemente all'articolo 137 del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in virtù dell'articolo 184, paragrafo 1, di detto regolamento.

VI. Conclusione

57. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di dichiarare quanto segue:

1) La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 13 dicembre 2017, HTTS/Consiglio (T-692/15, EU:T:2017:890), è annullata.

2) La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea.

3) Le spese sono riservate.