Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

29 gennaio 2013 *

«Politica estera e di sicurezza comune — Misure restrittive adottate nei confronti dell'Iran al fine di impedire la proliferazione nucleare — Congelamento dei fondi — Obbligo di motivazione — Diritti della difesa — Diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva — Errore manifesto di valutazione»

Nella causa T-496/10,

Bank Mellat, con sede in Teheran (Iran), rappresentata inizialmente da S. Gadhia, S. Ashley, solicitors, D. Anderson, QC, e R. Blakeley, barrister, successivamente da R. Blakeley, S. Zaiwalla, solicitor, e M. Brindle, QC,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da M. Bishop e A. Vitro, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da

Commissione europea, rappresentata da S. Boelaert e M. Konstantinidis, in qualità di agenti,

interveniente,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione 2010/413/PESC del Consiglio, del 26 luglio 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga la posizione comune 2007/140/PESC (GU L 195, pag. 39), del 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 (GU L 195, pag. 25), della decisione 2010/644/PESC del Consiglio, del 25 ottobre 2010, recante modifica della decisione 2010/413 (GU L 281, pag. 81), del regolamento (UE) n. 961/2010 del Consiglio, del 25 ottobre 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (CE) n. 423/2007 (GU L 281, pag. 1), della decisione 2011/783/PESC del Consiglio, del 1º dicembre 2011, che modifica la decisione 2010/413 (GU L 319, pag. 71), del regolamento di esecuzione (UE) n. 1245/2011 del Consiglio, del 1º dicembre 2011, che attua il regolamento n. 961/2010 (GU L 319, pag. 11), e del regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio, del 23 marzo 2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento n. 961/2010 (GU L 88, pag. 1), nei limiti in cui tali atti riguardano la ricorrente,

* Lingua processuale: l'inglese.

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione),

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

cancelliere: sig.ra J. Weychert, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 23 maggio 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 La Bank Mellat, odierna ricorrente, è una banca commerciale iraniana.

2 La presente causa si inscrive nel contesto delle 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 (in prosieguo: la «proliferazione nucleare»).

3 Il 26 luglio 2010 la ricorrente è stata inserita nell'elenco delle entità che concorrono alla proliferazione nucleare iraniana, contenuto nell'allegato II della decisione 2010/413/PESC del Consiglio, del 26 luglio 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga la posizione comune 2007/140/PESC (GU L 195, pag. 39).

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

5 Nella decisione 2010/413, il Consiglio dell'Unione europea ha addotto i seguenti motivi:

«Banca iraniana di proprietà dello Stato, la Mellat agisce in modo da sostenere e favorire i programmi nucleare e balistico dell'Iran. Ha prestato servizi bancari ad entità riportate negli elenchi dell'ONU e dell'UE o ad entità che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione ovvero ad entità da esse possedute o controllate. È la banca di controllo della First East Export Bank, che è indicata [nella risoluzione 1929 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite]».

6 I motivi indicati nel regolamento di esecuzione n. 668/2010 sono identici a quelli esposti nella decisione 2010/413.

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

8 Con lettere in data 16 e 24 agosto, nonché 2 e 9 settembre 2010, la ricorrente ha invitato il Consiglio a comunicarle gli elementi sui quali si era basato per adottare le misure restrittive nei suoi confronti.

9 In risposta alle sue domande di accesso al fascicolo, il Consiglio ha trasmesso alla ricorrente, con lettera del 13 settembre 2010, le copie di due proposte di adozione delle misure restrittive presentante da alcuni Stati membri, e ha altresì fissato al 25 settembre 2010 un termine entro il quale la ricorrente avrebbe potuto presentare le proprie osservazioni sull'adozione delle misure restrittive nei suoi confronti.

10 Con lettera del 24 settembre 2010 la ricorrente ha chiesto al Consiglio di procedere ad un riesame della decisione di inserirla nell'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/413 e in quello di cui all'allegato V del regolamento n. 423/2007.

11 L'inserimento del nome della ricorrente nell'allegato II della decisione 2010/413 è stato confermato dalla decisione 2010/644/PESC del Consiglio, del 25 ottobre 2010, recante modifica della decisione 2010/413 (GU L 281, pag. 81). I motivi indicati sono i seguenti:

«La Banca Mellat agisce in modo da sostenere e favorire i programmi nucleare e balistico dell'Iran. Ha prestato servizi bancari ad entità riportate negli elenchi dell'ONU e dell'UE o ad entità che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione ovvero ad entità da esse possedute o controllate. È la banca di controllo della First East Export Bank, che è indicata [nella risoluzione 1929 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite]».

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

13 I motivi indicati nel regolamento n. 961/2010 sono identici a quelli esposti nella decisione 2010/644.

14 Con lettera del 28 ottobre 2010 il Consiglio ha risposto alla lettera della ricorrente del 24 settembre 2010, indicando che, a seguito di riesame, esso respingeva la richiesta di detta ricorrente mirante alla cancellazione del proprio nome dall'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/413 e da quello di cui all'allegato VIII del regolamento n. 961/2010. A tal riguardo, esso precisava che a suo avviso non esistevano garanzie sufficienti del fatto che la ricorrente non avrebbe fornito in futuro servizi bancari a persone ed entità partecipanti alla proliferazione nucleare.

15 In allegato alla controreplica il Consiglio ha trasmesso alla ricorrente la copia di una terza proposta di adozione delle misure restrittive presentata da uno Stato membro.

16 L'inserimento del nome della ricorrente nell'allegato II della decisione 2010/413 e nell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010 non ha subito variazioni con l'entrata in vigore della decisione 2011/783/PESC del Consiglio, del 1º dicembre 2011, che modifica la decisione 2010/413 (GU L 319, pag. 71), e del regolamento di esecuzione (UE) n. 1245/2011 del Consiglio, del 1º dicembre 2011, che attua il regolamento n. 961/2010 (GU L 319, pag. 11).

17 Poiché il regolamento n. 961/2010 è stato abrogato dal regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio, del 23 marzo 2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU L 88, pag. 1), il nome della ricorrente è stato inserito dal Consiglio nell'allegato IX di quest'ultimo regolamento. I motivi addotti sono gli stessi indicati nella decisione 2010/644. Di conseguenza, i fondi e le risorse economiche della ricorrente sono congelati in forza dell'articolo 23, paragrafo 2, del citato regolamento.

Procedimento e conclusioni delle parti

18 La ricorrente ha proposto il presente ricorso con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 7 ottobre 2010.

19 In seguito all'adozione della decisione 2010/644 e del regolamento n. 961/2010, la ricorrente ha adeguato i capi delle sue conclusioni con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 5 novembre 2010.

20 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 14 gennaio 2011, la Commissione europea ha chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno del Consiglio. Con ordinanza dell'8 marzo 2011 il presidente della Quarta Sezione del Tribunale ha ammesso tale intervento.

21 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 6 febbraio 2012, la ricorrente ha adeguato i capi delle sue conclusioni in seguito all'adozione della decisione 2011/783 e del regolamento di esecuzione n. 1245/2011.

22 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di aprire la fase orale del procedimento e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste dall'articolo 64 del proprio regolamento di procedura, ha invitato le parti a depositare taluni documenti e ha posto loro quesiti per iscritto. Le parti hanno ottemperato a tali richieste.

23 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 16 aprile 2012, la ricorrente ha adeguato i capi delle sue conclusioni in seguito all'adozione del regolamento n. 267/2012.

24 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale l'11 maggio 2012, la Provincial Investment Companies Association, la Saba Tamin Investment, la Common Investment Fund, la Shirin Asal Food Industrial Group, la Sorbon Industrial Production Group e la Individual Stock Association hanno chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno della ricorrente. Con ordinanza del 16 maggio 2012 il presidente della Quarta Sezione del Tribunale ha respinto tale domanda in quanto presentata tardivamente.

25 Le parti hanno svolto le loro difese orali e risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 23 maggio 2012.

26 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— annullare il punto 4 della tabella B dell'allegato II della decisione 2010/413, il punto 2 della tabella B dell'allegato del regolamento di esecuzione n. 668/2010, il punto 4 della tabella B, sotto il titolo I, dell'allegato della decisione 2010/644, il punto 4 della tabella B dell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010, la decisione 2011/783, il regolamento di esecuzione n. 1245/2011 e il punto 4 della tabella B, sotto il titolo I, dell'allegato IX del regolamento n. 267/2012, nei limiti in cui tali atti la riguardano;

— condannare il Consiglio alle spese.

27 Il Consiglio e la Commissione chiedono che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

28 La ricorrente deduce tre motivi di ricorso. Il primo motivo verte sulla violazione dell'obbligo di motivazione, dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. Il secondo motivo ha ad oggetto un errore manifesto di valutazione quanto all'adozione delle misure restrittive nei suoi confronti. Il terzo motivo riguarda la violazione del diritto di proprietà e del principio di proporzionalità.

29 Il Consiglio e la Commissione contestano la fondatezza dei motivi dedotti dalla ricorrente. Inoltre, in via preliminare, essi sostengono che, essendo un'emanazione dello Stato iraniano, la ricorrente non può invocare le tutele e le garanzie connesse ai diritti fondamentali.

30 Prima di analizzare i diversi motivi e argomenti presentati dalle parti occorre esaminare la ricevibilità dell'adeguamento delle conclusioni effettuato dalla ricorrente.

Sull'adeguamento delle conclusioni della ricorrente

31 Come emerge dai punti 11, 12 e 17 supra, successivamente alla proposizione del ricorso l'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/413 è stato sostituito da un nuovo elenco, stabilito nella decisione 2010/644, e il regolamento n. 423/2007, come modificato dal regolamento di esecuzione n. 668/2010, è stato abrogato e sostituito dal regolamento n. 961/2010, a sua volta sostituito e abrogato dal regolamento n. 267/2012. Inoltre, nei considerando della decisione 2011/783 e del regolamento di esecuzione n. 1245/2011, il Consiglio ha espressamente dichiarato che aveva proceduto a un riesame completo dell'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/413 e all'allegato VIII del regolamento n. 961/2010 ed era pervenuto alla conclusione che le persone, entità ed organismi i cui nomi vi erano elencati, tra cui la ricorrente, dovevano restare oggetto delle misure restrittive. La ricorrente ha adeguato le sue conclusioni iniziali in modo tale che il suo ricorso di annullamento avesse ad oggetto, oltre alla decisione 2010/413 e al regolamento di esecuzione n. 668/2010, anche la decisione 2010/644, il regolamento n. 961/2010, la decisione 2011/783, il regolamento di esecuzione n. 1245/2011 e il regolamento n. 267/2012 (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti impugnati»). Il Consiglio e la Commissione non hanno sollevato obiezioni a tale adeguamento.

32 In proposito occorre rammentare che, quando una decisione o un regolamento riguardante in modo diretto e individuale un singolo viene sostituito nel corso del giudizio da un atto avente lo stesso oggetto, questo va considerato come un elemento nuovo che consente al ricorrente di adeguare le conclusioni e i motivi precedentemente presentati. Sarebbe, infatti, in contrasto con una corretta amministrazione della giustizia e con il requisito dell'economia processuale costringere il ricorrente a proporre un nuovo ricorso. Sarebbe inoltre ingiusto che l'istituzione in questione, per far fronte alle critiche contenute in un ricorso presentato al giudice dell'Unione europea contro un atto, potesse adeguare l'atto impugnato o sostituirlo con un altro e valersi, in corso di causa, di tale modifica o di tale sostituzione al fine di privare la controparte della possibilità di estendere all'atto successivo le conclusioni e i motivi inizialmente formulati ovvero della possibilità di presentare conclusioni e motivi ulteriori contro tale atto successivo (v., per analogia, sentenza del Tribunale del 23 ottobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio, T-256/07, Racc. pag. II-3019, punto 46, e la giurisprudenza ivi citata).

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

34 Nella specie occorre quindi dichiarare che la ricorrente è legittimata a chiedere l'annullamento della decisione 2010/644, del regolamento n. 961/2010, della decisione 2011/783, del regolamento di esecuzione n. 1245/2011 e del regolamento n. 267/2012, nei limiti in cui tali atti la riguardano (v., in tal senso e per analogia, sentenza People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio, cit. al punto 32 supra, punto 47).

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

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

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

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

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

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

40 Tuttavia, anche supponendo che tale giustificazione trovi applicazione per quanto concerne una situazione interna, il fatto che uno Stato sia garante del rispetto dei diritti fondamentali nel proprio territorio non rileva rispetto alla questione della portata dei diritti di cui possono beneficiare persone giuridiche che sono emanazioni di tale Stato nel territorio degli Stati terzi.

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

42 Del resto, e in ogni caso, il Consiglio e la Commissione non hanno prodotto elementi atti a dimostrare che la ricorrente fosse effettivamente un'emanazione dello Stato iraniano, vale a dire un'entità che partecipava all'esercizio dei pubblici poteri o che gestiva un servizio pubblico sotto il controllo delle autorità (v., in tal senso, Corte. eur. D.U., sentenza Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran c. Turchia, cit. al punto 38 supra, § 79).

43 A tale proposito, il Consiglio sostiene anzitutto che la ricorrente gestisce un servizio pubblico sotto il controllo delle autorità iraniane, in quanto essa fornisce servizi finanziari necessari al funzionamento dell'economia iraniana. Orbene, il Consiglio non contesta le affermazioni della ricorrente secondo le quali detti servizi rappresentano attività commerciali esercitate in un settore concorrenziale e soggette al diritto comune. In tale contesto, il solo fatto che dette attività siano necessarie al funzionamento dell'economia di uno Stato non conferisce loro la qualità di servizio pubblico.

44 La Commissione sostiene poi che il fatto che la ricorrente sia coinvolta nella proliferazione nucleare dimostra che essa partecipa all'esercizio dei pubblici poteri. Orbene, procedendo in tal modo, la Commissione assume come premessa di fatto una circostanza la cui veridicità è contestata dalla ricorrente e che costituisce proprio il nodo centrale della discussione dinanzi al Tribunale. Inoltre, il presunto coinvolgimento della ricorrente nella proliferazione nucleare, come illustrato negli atti impugnati, non rientra nell'esercizio dei poteri dello Stato, ma è riconducibile alle transazioni commerciali effettuate con entità partecipanti alla proliferazione nucleare. Pertanto, l'allegazione della Commissione non giustifica la qualificazione della ricorrente come emanazione dello Stato iraniano.

45 Da ultimo, la Commissione ritiene che la ricorrente sia un'emanazione dello Stato iraniano per via della partecipazione di quest'ultimo al suo capitale. Orbene, oltre al fatto che, secondo le indicazioni fornite dalla ricorrente e non contestate dal Consiglio e dalla Commissione, la partecipazione di cui trattasi è soltanto minoritaria, essa non implica, di per sé sola, che la ricorrente partecipi all'esercizio dei pubblici poteri o che gestisca un servizio pubblico.

46 Alla luce di tutte le precedenti considerazioni, si deve concludere che la ricorrente può invocare a suo favore le tutele e le garanzie connesse ai diritti fondamentali.

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

47 Con il primo motivo, la ricorrente sostiene che il Consiglio ha violato l'obbligo di motivazione, i suoi diritti della difesa e il suo diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, in quanto, da un lato, non le ha comunicato informazioni sufficienti per consentirle di formulare osservazioni utili in merito all'adozione delle misure restrittive nei suoi confronti e per garantirle un processo equo e, dall'altro, sia l'esame precedente l'adozione delle misure restrittive che la riguardano, sia il riesame periodico di tali misure sono viziati da vari errori.

48 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta la fondatezza degli argomenti della ricorrente. Esso sostiene, in particolare, che la ricorrente non può invocare il principio del rispetto dei diritti della difesa.

49 Occorre in primo luogo ricordare che l'obbligo di motivare un atto che arreca pregiudizio, quale previsto dall'articolo 296, secondo comma, TFUE e più in particolare, nella specie, dall'articolo 24, paragrafo 3, della decisione 2010/413, dall'articolo 15, paragrafo 3, del regolamento n. 423/2007, dall'articolo 36, paragrafo 3, del regolamento n. 961/2010 e dall'articolo 46, paragrafo 3, del regolamento n. 267/2012, ha lo scopo, da un lato, di fornire all'interessato indicazioni sufficienti per giudicare se l'atto sia fondato oppure se sia eventualmente inficiato da un vizio che consente di contestarne la validità dinanzi al giudice dell'Unione e, dall'altro, di consentire a quest'ultimo di esercitare il suo controllo di legittimità su tale atto. L'obbligo di motivazione così enunciato costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione, al quale si può derogare solo sulla scorta di ragioni imperative. Pertanto, in linea di principio, la motivazione deve essere comunicata all'interessato contemporaneamente all'atto che gli arreca pregiudizio. La mancanza di motivazione non può essere sanata dal fatto che l'interessato venga a conoscenza dei motivi dell'atto nel corso del procedimento dinanzi al giudice dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 14 ottobre 2009, Bank Melli Iran/Consiglio, T-390/08, Racc. pag. II-3967, punto 80 e la giurisprudenza ivi citata).

50 Pertanto, salvo che ragioni imperative riguardanti la sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri o la gestione delle loro relazioni internazionali ostino alla comunicazione di determinati elementi, il Consiglio è tenuto a portare a conoscenza dell'entità interessata da misure restrittive le ragioni specifiche e concrete per cui esso stima che queste ultime dovessero essere adottate. Esso deve dunque menzionare gli elementi di fatto e di diritto da cui dipende la giustificazione giuridica delle misure di cui trattasi e le ragioni che l'hanno indotto ad adottarle (v., in tal senso, sentenza Bank Melli Iran/Consiglio, cit. al punto 49 supra, punto 81 e la giurisprudenza ivi citata).

51 Peraltro, la motivazione dev'essere adeguata alla natura dell'atto in questione ed al contesto in cui esso è stato adottato. Il requisito della motivazione dev'essere valutato in funzione delle circostanze del caso di specie, tra le quali figurano, in particolare, il contenuto dell'atto, la natura dei motivi esposti e l'interesse che i destinatari dell'atto o altri soggetti da questo direttamente e individualmente riguardati possono avere a ricevere spiegazioni. Non è necessario che la motivazione specifichi tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la sufficienza di una motivazione dev'essere valutata alla luce non solo del suo tenore letterale, ma anche del suo contesto nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi. In particolare, un atto che arreca pregiudizio è sufficientemente motivato quando è stato emanato in un contesto noto all'interessato, che gli consenta di comprendere la portata del provvedimento adottato nei suoi confronti (v. sentenza Bank Melli Iran/Consiglio, cit. al punto 49 supra, punto 82 e la giurisprudenza ivi citata).

52 In secondo luogo, in base a una costante giurisprudenza, il rispetto dei diritti della difesa, e in particolare del diritto al contraddittorio, in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di un'entità e idoneo a sfociare in un atto lesivo per quest'ultima, costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione che dev'essere garantito anche in mancanza di una normativa riguardante il procedimento in questione (sentenza Bank Melli Iran/Consiglio, cit. al punto 49 supra, punto 91).

53 Il principio del rispetto dei diritti della difesa impone, da un lato, che gli elementi accolti a carico dell'entità interessata per fondare l'atto che le arreca pregiudizio le vengano comunicati. Dall'altro, essa dev'essere posta in condizione di far valere utilmente il proprio punto di vista in merito a tali elementi (v., per analogia, sentenza del Tribunale del 12 dicembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio, T-228/02, Racc. pag. II-4665, punto 93).

54 Pertanto – riguardo ad un primo atto con il quale i fondi di un'entità vengono congelati – salvo che ragioni imperative riguardanti la sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri o la gestione delle loro relazioni internazionali non vi ostino, la comunicazione degli elementi a carico deve avvenire contemporaneamente all'adozione dell'atto in questione o il prima possibile dopo detta adozione. Su richiesta dell'entità interessata, quest'ultima ha inoltre il diritto di far valere il proprio punto di vista riguardo a tali elementi dopo l'adozione dell'atto. Alle stesse condizioni, qualsiasi decisione successiva di congelamento dei fondi deve in linea di principio essere preceduta da una comunicazione dei nuovi elementi a carico e da una nuova possibilità per l'entità interessata di far valere il proprio punto di vista (v., per analogia, sentenza Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio, cit. al punto 53 supra, punto 137).

55 Si deve inoltre sottolineare che, qualora siano state comunicate informazioni sufficientemente precise, che permettano all'entità interessata di far conoscere utilmente il proprio punto di vista sugli elementi addebitatile dal Consiglio, il principio del rispetto dei diritti della difesa non implica per tale istituzione l'obbligo di concedere spontaneamente l'accesso ai documenti contenuti nel suo fascicolo. Soltanto su richiesta della parte interessata il Consiglio è tenuto a consentire l'accesso a tutti i documenti amministrativi non riservati relativi alla misura di cui trattasi (v. sentenza Bank Melli Iran/Consiglio, cit. al punto 49 supra, punto 97 e la giurisprudenza ivi citata).

56 In terzo luogo, il principio della tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della CEDU, nonché dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali

dell'Unione europea. L'efficacia del controllo giurisdizionale implica l'obbligo per l'autorità dell'Unione di cui trattasi di comunicare i motivi di una misura restrittiva all'entità interessata, per quanto possibile, nel momento in cui tale misura viene adottata o, quantomeno, il più rapidamente possibile dopo tale adozione, in modo da consentire a detta entità di esercitare, entro i termini, il proprio diritto di ricorso. Il rispetto di tale obbligo di comunicare i suddetti motivi è infatti necessario sia per permettere ai destinatari delle misure restrittive di difendere i loro diritti nelle migliori condizioni possibili e di decidere, con piena cognizione di causa, se sia utile adire il giudice dell'Unione, sia per consentire pienamente a quest'ultimo di esercitare il controllo che gli incombe in merito alla legittimità dell'atto in questione (v., in tal senso e per analogia, sentenza della Corte del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, C-402/05 P e C-415/05 P, Racc. pag. I-6351, punti 335-337 e la giurisprudenza ivi citata).

57 Alla luce di tale giurisprudenza, il Tribunale ritiene che occorra esaminare gli argomenti presentati dalle parti nell'ambito del primo motivo di ricorso secondo le cinque fasi di seguito descritte. In primo luogo, si deve esaminare l'argomento preliminare del Consiglio e della Commissione secondo il quale la ricorrente non può invocare il principio del rispetto dei diritti della difesa. In secondo luogo, occorre esaminare gli argomenti relativi, da un lato, all'obbligo di motivazione e, dall'altro, alla presunta violazione dei diritti della difesa della ricorrente per quanto concerne la comunicazione iniziale degli elementi a suo carico. In terzo luogo, è necessario esaminare l'argomento connesso alla presunta violazione dei diritti della difesa per quanto concerne l'accesso al fascicolo del Consiglio. In quarto luogo, il Tribunale esaminerà gli argomenti vertenti, da un lato, sulla presunta violazione dei diritti della difesa della ricorrente per quanto attiene alla possibilità per quest'ultima di far valere il proprio punto di vista e, dall'altro, sulla presunta violazione del suo diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. In quinto luogo, saranno affrontati gli argomenti relativi ai presunti errori che vizierebbero l'esame e il riesame operati dal Consiglio.

Sulla possibilità per la ricorrente di invocare il principio del rispetto dei diritti della difesa

58 Il Consiglio e la Commissione contestano l'applicabilità del principio del rispetto dei diritti della difesa al caso di specie. Facendo riferimento alla sentenza del Tribunale del 19 maggio 2010, Tay Za/Consiglio (T-181/08, Racc. pag. II-1965, punti 121-123), essi sostengono che la ricorrente non è stata oggetto di misure restrittive a causa della propria attività, ma per via della sua appartenenza alla categoria generale delle persone e delle entità che hanno appoggiato la proliferazione nucleare. Di conseguenza, il procedimento di adozione delle misure restrittive non sarebbe stato avviato nei confronti della ricorrente ai sensi della giurisprudenza richiamata al punto 52 supra, ed essa non potrebbe quindi avvalersi dei diritti della difesa, o potrebbe avvalersene soltanto in misura limitata.

59 Questo argomento non può essere accolto.

60 Infatti, da un lato, la sentenza Tay Za/Consiglio, punto 58 supra, è stata annullata su impugnazione, nella sua interezza, dalla sentenza della Corte del 13 marzo 2012, Tay Za/Consiglio (C-376/10 P). Di conseguenza, le constatazioni operate in detta sentenza non appartengono più all'ordinamento giuridico dell'Unione e non possono quindi essere utilmente invocate dal Consiglio e dalla Commissione.

61 Dall'altro lato, l'articolo 24, paragrafi 3 e 4, della decisione 2010/413, l'articolo 15, paragrafo 3, del regolamento n. 423/2007, l'articolo 36, paragrafi 3 e 4, del regolamento n. 961/2010 e l'articolo 46, paragrafi 3 e 4, del regolamento n. 267/2012 prevedono disposizioni a garanzia dei diritti della difesa delle entità oggetto di misure restrittive adottate in forza di tali testi normativi. Il rispetto di tali diritti è oggetto del controllo del giudice dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Bank Melli Iran/Consiglio, cit. al punto 49 supra, punto 37).

62 Date tali circostanze, si deve concludere che il principio del rispetto dei diritti della difesa, come rammentato ai punti 52-55 supra, può essere invocato dalla ricorrente nella fattispecie.

Sull'obbligo di motivazione e sulla comunicazione iniziale degli elementi a carico

63 Si deve anzitutto evidenziare che, per valutare il rispetto dell'obbligo di motivazione e dell'obbligo di comunicare all'entità interessata gli elementi posti a suo carico, occorre prendere in considerazione, oltre ai motivi esposti negli atti impugnati, anche le tre proposte di adozione delle misure restrittive comunicate dal Consiglio alla ricorrente.

64 Infatti, da un lato, da dette proposte, come comunicate alla ricorrente, emerge che esse sono state presentate alle delegazioni degli Stati membri nell'ambito dell'adozione delle misure restrittive che la riguardano e che esse costituiscono, di conseguenza, elementi sui quali tali misure sono fondate.

65 Dall'altro lato, è vero che la terza proposta è stata comunicata alla ricorrente sia dopo la proposizione del ricorso sia dopo l'adeguamento delle conclusioni successivo all'adozione della decisione 2010/644 e del regolamento n. 961/2010. Pertanto, essa non può validamente completare la motivazione della decisione 2010/413, del regolamento di esecuzione n. 668/2010, della decisione 2010/644 e del regolamento n. 961/2010. Essa può tuttavia essere presa in considerazione nell'ambito della valutazione della legittimità degli atti successivi, ossia della decisione 2011/783, del regolamento di esecuzione n. 1245/2011 e del regolamento n. 267/2012.

66 Gli atti impugnati menzionano i seguenti quattro motivi di decisione che riguardano la ricorrente:

— secondo la decisione 2010/413 e il regolamento di esecuzione n. 668/2010, la ricorrente è una banca di Stato (in prosieguo: il «primo motivo di decisione»);

— la ricorrente ha un comportamento che sostiene e facilita il programma nucleare e quello riguardante i missili balistici dell'Iran (in prosieguo: il «secondo motivo di decisione»);

— la ricorrente fornisce servizi bancari a entità inserite negli elenchi delle Nazioni Unite e dell'UE, a entità che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione o ad entità da esse possedute o controllate (in prosieguo: il «terzo motivo di decisione»);

— la ricorrente è la società madre della First East Export (in prosieguo: la «FEE»), che è indicata nella risoluzione 1929 (2010) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (in prosieguo: il «quarto motivo di decisione»).

67 La prima delle due proposte di adozione delle misure restrittive comunicate il 13 settembre 2010 coincide in parte con il secondo motivo di decisione addotto negli atti impugnati. Essa aggiunge i seguenti motivi di decisione:

— la ricorrente fornisce servizi bancari all'Organizzazione iraniana dell'energia atomica (in prosieguo: l'«AEOI») e alla Novin Energy Company (in prosieguo: la «Novin»), che sono oggetto di misure restrittive adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (in prosieguo: il «quinto motivo di decisione»);

— la ricorrente gestisce i conti degli alti funzionari dell'Organizzazione delle industrie aerospaziali e di un responsabile degli acquisti iraniano (in prosieguo: il «sesto motivo di decisione»).

68 La seconda proposta comunicata il 13 settembre 2010 coincide sostanzialmente con la motivazione degli atti impugnati. Essa aggiunge un solo motivo, secondo il quale la ricorrente avrebbe agevolato la movimentazione di milioni di dollari per il programma nucleare iraniano almeno dal 2003 (in prosieguo: il «settimo motivo di decisione»).

69 La terza proposta di adozione delle misure restrittive, allegata alla controreplica, non contiene elementi aggiuntivi rispetto agli atti impugnati e alle due proposte comunicate il 13 settembre 2010.

70 La ricorrente sostiene che tale motivazione non precisa sufficientemente le ragioni dell'adozione delle misure restrittive nei suoi confronti. Essa ritiene che tale carenza comporti peraltro una violazione dei suoi diritti della difesa.

71 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta la fondatezza della tesi della ricorrente.

72 Il primo motivo di decisione è sufficientemente preciso, in quanto consente alla ricorrente di comprendere che il Consiglio le addebita la partecipazione dello Stato iraniano al suo capitale.

73 Per contro, il secondo e il terzo motivo di decisione sono eccessivamente vaghi in quanto non specificano né il comportamento addebitato alla ricorrente né le altre entità interessate.

74 Il quarto motivo di decisione è esposto in maniera sufficientemente chiara, poiché consente alla ricorrente di comprendere che il Consiglio le addebita il controllo che essa esercita sulla FEE.

75 Lo stesso dicasi per il quinto motivo di decisione, che individua le entità alle quali sono stati asseritamente forniti i servizi finanziari di cui trattasi.

76 Da ultimo, il sesto e il settimo motivo di decisione non sono sufficientemente precisi, dato che il sesto non individua i soggetti interessati e il settimo non contiene nessuna precisazione sulle entità e sulle transazioni di cui trattasi.

77 Alla luce di quanto precede, occorre dichiarare che il Consiglio ha violato l'obbligo di motivazione nonché l'obbligo di comunicare alla ricorrente, in quanto entità interessata, gli elementi posti a suo carico per quanto riguarda il secondo, il terzo, il sesto e il settimo motivo di decisione. Per converso, detti obblighi sono stati rispettati per quanto concerne gli altri motivi di decisione.

Sull'accesso al fascicolo

78 Come è stato constatato ai punti 9 e 15 supra, il 13 settembre 2010 il Consiglio ha comunicato alla ricorrente due proposte di adozione delle misure restrittive provenienti da alcuni Stati membri, e successivamente una terza proposta allegata alla controreplica.

79 La ricorrente ritiene che tale accesso fosse insufficiente a consentirle di far utilmente valere il suo punto di vista.

80 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta la fondatezza degli argomenti della ricorrente.

81 A tale proposito, per quanto riguarda la portata dell'accesso accordato, si deve osservare che dagli elementi del fascicolo non risulta che il Consiglio, in sede di adozione degli atti impugnati, si sia fondato su elementi diversi dalle tre proposte presentate dagli Stati membri. Date tali circostanze, non si può addebitare al Consiglio di non avere comunicato alla ricorrente elementi aggiuntivi.

82 Per contro, a differenza delle due proposte di adozione delle misure restrittive allegate alla lettera del 13 settembre 2010, la terza proposta è stata comunicata alla ricorrente soltanto in allegato alla controreplica, ossia dopo la scadenza del termine impartito dal Consiglio alla ricorrente per presentare le proprie osservazioni in seguito all'adozione della decisione 2010/413 e del regolamento di esecuzione n. 668/2010, dopo la proposizione del ricorso, nonché dopo l'adozione della decisione 2010/644 e del regolamento n. 961/2010.

83 Il Consiglio sostiene poi, a tale proposito, di avere comunicato la terza proposta alla ricorrente non appena ottenuto l'accordo dello Stato membro dal quale essa proveniva.

84 Orbene, tale argomento non può essere accolto. Infatti il Consiglio, quando intende fondarsi su elementi forniti da uno Stato membro per adottare misure restrittive nei confronti di un'entità, è tenuto ad accertarsi, prima di adottare dette misure, che gli elementi di cui trattasi possano essere comunicati all'entità interessata in tempo utile affinché essa possa far valere utilmente il proprio punto di vista.

85 Alla luce di tali circostanze si deve concludere che, avendo comunicato alla ricorrente la terza proposta di adozione delle misure restrittive soltanto in allegato alla controreplica, il Consiglio non le ha fornito accesso a tale elemento del suo fascicolo in tempo utile, in violazione dei diritti della difesa.

Sulla possibilità per la ricorrente di far valere utilmente il proprio punto di vista e sul diritto a una tutela giurisdizionale effettiva

86 In primo luogo, la ricorrente sostiene di non avere avuto occasione di far valere utilmente il proprio punto di vista e che, in ogni caso, le osservazioni che ha potuto formulare non sono state prese in considerazione dal Consiglio.

87 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta la fondatezza degli argomenti della ricorrente.

88 Si deve anzitutto rilevare che in seguito all'adozione, in data 26 luglio 2010, dei primi atti con cui sono stati congelati i suoi fondi, la ricorrente ha inviato al Consiglio, il 24 settembre 2010, una lettera nella quale essa ha esposto il proprio punto di vista e ha chiesto che le misure restrittive adottate nei suoi confronti venissero annullate. Il Consiglio ha risposto a tale lettera il 28 ottobre 2010. Successivamente, prima dell'adozione della decisione 2011/783 e del regolamento di esecuzione n. 1245/2011, la ricorrente ha presentato le proprie osservazioni al Consiglio con lettera del 29 agosto 2011, alla quale il Consiglio ha risposto il 5 dicembre 2011. Infine, la ricorrente non presenta argomenti dai quali si evinca che essa non era in grado di presentare al Consiglio, similmente a quanto fatto in precedenza, nuove osservazioni prima dell'adozione del regolamento n. 267/2012.

89 Pertanto, si deve dichiarare che la ricorrente ha avuto occasione di far valere utilmente il proprio punto di vista, salvo per quanto riguarda, da un lato, il secondo, il terzo, il sesto e il settimo motivo di decisione forniti dal Consiglio, che sono eccessivamente vaghi (v. punto 77 supra), e, dall'altro, la proposta di adozione delle misure restrittive comunicata in allegato alla controreplica, in quanto la ricorrente non disponeva di detta proposta al momento della presentazione delle osservazioni (v. punto 82 supra).

90 Per quanto riguarda la presa in considerazione delle osservazioni formulate, è certamente vero che la risposta agli argomenti della ricorrente nelle lettere del Consiglio del 28 ottobre 2010 e del 5 dicembre 2011 è succinta. Resta però il fatto che, nella lettera del 28 ottobre 2010, quest'ultimo ha precisato che, contrariamente alla ricorrente, riteneva non vi fossero garanzie sufficienti del fatto che quest'ultima non avrebbe fornito in futuro servizi bancari a persone ed entità partecipanti alla proliferazione nucleare. Esso ha ribadito tale posizione nella lettera del 5 dicembre 2011.

91 Inoltre, è pacifico che il Consiglio, nella decisione 2010/644 e nel regolamento n. 961/2010, ha eliminato la designazione della ricorrente come banca di Stato, la cui esattezza era stata contestata da quest'ultima.

92 In considerazione di tali circostanze, si deve rilevare che le osservazioni della ricorrente sono state prese in considerazione dal Consiglio in occasione del riesame da esso effettuato, contrariamente a quanto afferma la ricorrente.

93 In secondo luogo, la ricorrente sostiene che l'insufficienza delle informazioni e degli elementi che le sono stati comunicati ha pregiudicato il suo diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

94 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta la fondatezza di tale argomento.

95 Al pari di quanto constatato al punto 89 supra, occorre dichiarare che, poiché la ricorrente ha ottenuto la comunicazione individuale di motivi di decisione sufficientemente precisi, ossia il primo, il quarto e il quinto motivo di decisione addotti dal Consiglio, il suo diritto a una tutela giurisdizionale effettiva è stato rispettato.

96 Per converso, la vaghezza del secondo, del terzo, del sesto e del settimo motivo di decisione forniti dal Consiglio nonché la comunicazione tardiva della terza proposta di adozione delle misure restrittive integrano una violazione del diritto della ricorrente a una tutela giurisdizionale effettiva.

Sui vizi che inficiano l'esame effettuato dal Consiglio

97 La ricorrente sostiene che il Consiglio non ha proceduto a un vero e proprio esame delle circostanze del caso di specie, bensì si è limitato ad adottare le proposte presentate dagli Stati membri. Tale vizio inficerebbe tanto l'esame che ha preceduto l'adozione delle misure restrittive che la riguardano, quanto il riesame periodico di tali misure.

98 Inoltre, secondo la ricorrente, dai dispacci diplomatici resi pubblici tramite l'organizzazione Wikileaks (in prosieguo: i «dispacci diplomatici») emerge che gli Stati membri, in particolare il Regno Unito, hanno subito pressioni da parte del governo degli Stati Uniti d'America dirette a far adottare misure restrittive nei confronti delle entità iraniane. Orbene, tale circostanza darebbe adito a dubbi sulla legittimità delle misure adottate e su quella del procedimento per la loro adozione.

99 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta la fondatezza degli argomenti della ricorrente. Esso sostiene, in particolare, che non si deve tenere conto dei dispacci diplomatici.

100 In primo luogo, occorre rilevare che gli atti che dispongono misure restrittive nei confronti delle entità asseritamente coinvolte nella proliferazione nucleare sono atti del Consiglio, il quale è pertanto tenuto a sincerarsi che la loro adozione sia giustificata. Di conseguenza, in sede di adozione di un primo atto che dispone misure di questo tipo, il Consiglio è tenuto a esaminare la pertinenza e la fondatezza degli elementi di informazione e di prova che gli vengono presentati, in forza dell'articolo 23, paragrafo 2, della decisione 2010/413, da uno Stato membro o dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. In occasione dell'adozione degli atti successivi aventi ad oggetto la stessa entità, il Consiglio è tenuto, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 4, della medesima decisione, a riesaminare la necessità della conferma di dette misure alla luce delle osservazioni presentate da tale entità.

101 Nella fattispecie, da un lato, il fascicolo non contiene indizi i quali suggeriscano che il Consiglio ha verificato la pertinenza e la fondatezza degli elementi riguardanti la ricorrente presentatigli prima dell'adozione della decisione 2010/413 e del regolamento di esecuzione n. 668/2010. Al contrario, l'errata indicazione, in tali atti, della ricorrente come banca di Stato – indicazione la cui inesattezza non è contestata dal Consiglio – depone nel senso che nessuna verifica ha avuto luogo al riguardo.

102 Dall'altro lato, dai punti 90-92 supra emerge che, in sede di adozione degli atti impugnati successivi, il Consiglio ha riesaminato le circostanze del caso di specie alla luce delle osservazioni della ricorrente, in quanto ha eliminato l'indicazione che la designava come banca di Stato e si è pronunciato sull'argomento relativo ai servizi finanziari forniti a entità coinvolte nella proliferazione nucleare.

103 In secondo luogo, per quanto attiene ai dispacci diplomatici, il fatto che alcuni Stati membri avrebbero subito pressioni diplomatiche – anche supponendolo dimostrato – non implica, di per sé stesso, che queste pressioni abbiano inficiato gli atti impugnati adottati dal Consiglio o l'esame operato da quest'ultimo in occasione della loro adozione.

104 Date tali circostanze, occorre accogliere gli argomenti della ricorrente relativi ai vizi che inficerebbero l'esame operato dal Consiglio per quanto concerne la decisione 2010/413 e il regolamento di esecuzione n. 668/2010, e respingerli quanto al resto.

105 Alla luce dei punti 47-104 supra, occorre anzitutto osservare che il Consiglio ha violato i diritti della difesa della ricorrente e il suo diritto a una tutela giurisdizionale effettiva in quanto non le ha comunicato in tempo utile la proposta di adozione delle misure restrittive allegata alla controreplica. Dal momento che detta proposta è stata posta dal Consiglio a fondamento di tutti gli atti impugnati nei confronti della ricorrente, e tenuto conto della data della sua comunicazione, tale vizio inficia la legittimità della decisione 2010/413, del regolamento di esecuzione n. 668/2010, della decisione 2010/644 e del regolamento n. 961/2010, nei limiti in cui tali atti riguardano la ricorrente.

106 Inoltre, in sede di adozione della decisione 2010/413 e del regolamento di esecuzione n. 668/2010, il Consiglio non ha rispettato l'obbligo di esaminare la pertinenza e la fondatezza degli elementi di informazione e di prova nei confronti della ricorrente che gli erano stati presentati, rendendo in tal modo illegittimi tali atti.

107 Da ultimo, il Consiglio ha violato l'obbligo di motivazione per quanto concerne il secondo, il terzo, il sesto e il settimo motivo di decisione addotti nei confronti della ricorrente. Tuttavia, tenuto conto del fatto che i vari motivi di decisione indicati dal Consiglio sono indipendenti gli uni dagli altri e della sufficiente precisione degli altri motivi, tale circostanza non giustifica l'annullamento della decisione 2011/783, del regolamento di esecuzione n. 1245/2011 e del regolamento n. 267/2012. Essa implica soltanto che il secondo, il terzo, il sesto e il settimo motivo di decisione non possono essere presi in considerazione in sede di esame del secondo motivo di ricorso concernente la fondatezza delle misure restrittive aventi ad oggetto la ricorrente.

108 In considerazione di quanto precede, si deve accogliere il primo motivo di ricorso nella misura in cui è diretto all'annullamento della decisione 2010/413, del regolamento di esecuzione n. 668/2010, della decisione 2010/644 e del regolamento n. 961/2010, nei limiti in cui tali atti riguardano la ricorrente, e respingerlo quanto al resto.

Sul secondo motivo di ricorso, vertente su un errore manifesto di valutazione per quanto riguarda l'adozione delle misure restrittive nei confronti della ricorrente

109 La ricorrente sostiene che i motivi di decisione addotti nei suoi confronti dal Consiglio, esposti ai punti 66-69 supra, non soddisfano le condizioni previste dalla decisione 2010/413, dal regolamento n. 423/2007, dal regolamento n. 961/2010 e dal regolamento n. 267/2012 e non sono supportati da prove. Di conseguenza, il Consiglio avrebbe commesso un errore manifesto di valutazione nell'adottare misure restrittive nei suoi confronti sulla base di detti motivi.

110 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta gli argomenti della ricorrente.

111 Secondo la giurisprudenza, il controllo giurisdizionale della legittimità di un atto con cui sono state adottate misure restrittive nei confronti di un'entità si estende alla valutazione dei fatti e delle circostanze addotti per giustificarlo, nonché alla verifica degli elementi di prova e di informazione su cui è fondata tale valutazione. In caso di contestazione, spetta al Consiglio presentare tali elementi al fine della loro verifica da parte del giudice dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Bank Melli Iran/Consiglio, cit. al punto 49 supra, punti 37 e 107).

112 Alla luce di tale giurisprudenza, e tenuto conto del difetto di motivazione quanto al secondo, al terzo, al sesto e al settimo motivo di decisione addotti dal Consiglio nei confronti della ricorrente (v. punto 107 supra), è necessario limitarsi a verificare la fondatezza del primo, del quarto e del quinto dei motivi di decisione invocati.

113 Per quanto attiene al primo motivo di decisione, addotto unicamente nella decisione 2010/413 e nel regolamento di esecuzione n. 668/2010, è ormai dimostrato che la ricorrente non è una banca di Stato. Pertanto, il primo motivo di decisione si basa su una constatazione di fatto errata e non può quindi giustificare le misure restrittive adottate nei confronti della ricorrente con la decisione 2010/413 e con il regolamento di esecuzione n. 668/2010.

114 Per quanto concerne il quarto motivo di decisione, è certamente corretto che la FEE, società controllata detenuta al 100% dalla ricorrente, è oggetto della risoluzione 1929 (2010) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

115 Orbene, da un lato, da detta risoluzione risulta che l'adozione delle misure restrittive nei confronti della FEE era motivata soltanto dal presunto coinvolgimento della ricorrente nella proliferazione nucleare.

116 Dall'altro, tale coinvolgimento è stato descritto nella risoluzione 1929 (2010) in termini approssimativi, che corrispondono essenzialmente al settimo motivo di decisione fornito dal Consiglio, secondo cui, «[d]urante gli ultimi sette anni, [la ricorrente] ha consentito alle entità iraniane associate al programma relativo alle armi nucleari, ai missili e alla difesa di effettuare transazioni per diverse centinaia di milioni di dollari».

117 In tali circostanze, si deve concludere che il quarto motivo di decisione, da un lato, è fondato su semplici affermazioni e, dall'altro, non costituisce un motivo autonomo rispetto a quelli che riguardano direttamente la ricorrente. Di conseguenza, esso non può giustificare l'adozione delle misure restrittive nei confronti di quest'ultima.

118 Per quanto concerne il quinto motivo di decisione, la ricorrente nega di avere fornito servizi all'AEOI. Orbene, il Consiglio non ha prodotto nessun elemento di prova o di informazione a dimostrazione del fatto che tali servizi siano stati forniti. Pertanto, occorre concludere che nemmeno le affermazioni riguardanti l'AEOI giustificano l'adozione delle misure restrittive nei confronti della ricorrente.

119 Per contro, la ricorrente ammette di avere fornito servizi di gestione di conti alla Novin, che è oggetto di misure restrittive adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite dal 24 marzo 2007, a causa della sua presunta partecipazione alla proliferazione nucleare. La ricorrente spiega tuttavia che, da un lato, essa non era a conoscenza del coinvolgimento della Novin nella proliferazione nucleare, dato che, in particolare, i servizi forniti non vi erano collegati. Dall'altro, la ricorrente avrebbe progressivamente limitato e poi cessato del tutto i suoi rapporti con la Novin in seguito all'adozione delle misure restrittive riguardanti quest'ultima.

120 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, risponde che i servizi forniti dalla ricorrente alla Novin giustificano l'adozione delle misure restrittive nei confronti della ricorrente, tenuto conto del rischio che essa fornisca in futuro un sostegno analogo ad altre entità designate. In tale contesto, sarebbe irrilevante il fatto che la ricorrente abbia saputo o potesse sapere che la Novin era effettivamente coinvolta nella proliferazione nucleare o che le transazioni di cui trattasi vi erano collegate.

121 Alla luce degli argomenti delle parti, occorre esaminare se, come sostiene il Consiglio, i servizi forniti dalla ricorrente alla Novin costituiscano un sostegno alla proliferazione nucleare ai sensi della decisione 2010/413, del regolamento n. 423/2007, del regolamento n. 961/2010 e del regolamento n. 267/2012.

122 A tale proposito si deve ricordare, in via preliminare, che, in forza dell'articolo 18 del regolamento n. 423/2007, dell'articolo 39 del regolamento n. 961/2010 e dell'articolo 49 del regolamento n. 267/2012, tali regolamenti si applicano nel territorio dell'Unione, compreso il suo spazio aereo, a bordo di tutti gli aeromobili o di tutti i natanti ricadenti sotto la giurisdizione di uno Stato membro, a qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione, a qualsiasi persona giuridica, entità o organismo registrato o costituito conformemente alla legislazione di uno Stato membro, nonché a qualsiasi persona giuridica, entità o organismo relativamente ad attività economiche esercitate interamente o parzialmente all'interno dell'Unione.

123 Quindi, per quanto riguarda le transazioni realizzate fuori dall'Unione, il regolamento n. 423/2007, il regolamento n. 961/2010 e il regolamento n. 267/2012 non possono creare obblighi giuridici nei confronti di un ente finanziario stabilito in uno Stato terzo e costituito secondo il diritto di tale Stato (in prosieguo: un «ente finanziario estero»), quale la ricorrente. Di conseguenza, tale ente finanziario non è tenuto, in forza dei richiamati regolamenti, a congelare i fondi delle entità coinvolte nella proliferazione nucleare.

124 Resta tuttavia il fatto che, se un ente finanziario estero partecipa, è direttamente associato o fornisce un sostegno alla proliferazione nucleare, i suoi fondi e le sue risorse economiche che si trovano nel territorio dell'Unione, coinvolti in un'operazione commerciale realizzata interamente o parzialmente nell'Unione o detenuti da cittadini di Stati membri o da persone giuridiche, entità o organismi registrati o costituiti secondo il diritto di uno Stato membro, possono essere colpiti da misure restrittive adottate in forza del regolamento n. 423/2007, del regolamento n. 961/2010 e del regolamento n. 267/2012.

125 Ne consegue che un ente finanziario estero ha tutto l'interesse a sincerarsi di non partecipare, di non essere direttamente associato e di non fornire sostegno alla proliferazione nucleare, in particolare prestando servizi finanziari a un'entità coinvolta in detta proliferazione. Di conseguenza, ove sappia o possa ragionevolmente sospettare che uno dei suoi clienti è coinvolto nella proliferazione nucleare, esso è tenuto a cessare senza ritardo la prestazione di servizi finanziari a quest'ultimo, in considerazione degli obblighi di legge vigenti, e a non prestargli nessun nuovo servizio.

126 Nella fattispecie, il Consiglio non contesta il fatto che i servizi prestati alla Novin dalla ricorrente sono stati forniti in territorio iraniano e che il rapporto tra esse era disciplinato dal diritto iraniano.

127 Si deve pertanto esaminare se la ricorrente abbia agito senza ritardo al fine di cessare la prestazione di servizi finanziari alla Novin, tenuto conto degli obblighi vigenti previsti dal diritto iraniano, nel momento in cui essa ha saputo o poteva ragionevolmente sospettare che la Novin era coinvolta nella proliferazione nucleare.

128 A tale proposito la ricorrente nega di essere stata a conoscenza del coinvolgimento della Novin nella proliferazione nucleare prima dell'adozione delle misure restrittive riguardanti quest'ultima da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Poiché il Consiglio non ha presentato, conformemente alla giurisprudenza citata al punto 111 supra, elementi di prova o di informazione precisi e concreti indicanti che la ricorrente sapeva o poteva ragionevolmente sospettare, a una data precedente, che la Novin partecipava alla proliferazione nucleare, si deve tenere conto di quanto affermato dalla ricorrente in ordine a tale punto.

129 Per quanto riguarda il periodo successivo all'adozione delle misure restrittive riguardanti la Novin, la ricorrente spiega di avere predisposto senza ritardo una circolare interna con cui chiedeva ai suoi dipendenti di comunicare alla Novin l'impossibilità di continuare a fornirle servizi. In seguito, nessun nuovo servizio sarebbe stato fornito e nessun nuovo ordine sarebbe stato accettato. La ricorrente si sarebbe limitata a effettuare, a partire dai conti della Novin, pagamenti derivanti dagli ordini, dagli assegni e dai pagherò emessi prima della data di adozione delle misure restrittive riguardanti la Novin, restando inteso che nessuno di tali pagamenti era collegato alla proliferazione nucleare o all'acquisto di beni in generale. Una volta esaurito il saldo dei conti in conseguenza dei pagamenti effettuati, detti conti sarebbero stati chiusi dalla ricorrente. Gli eventuali saldi residui, di scarsa entità, sarebbero stati restituiti alla Novin.

130 Il Consiglio e la Commissione non contestano la correttezza di tale esposizione dei fatti, supportata dalle dichiarazioni scritte del direttore della ricorrente.

131 Per quanto concerne la questione se tali misure siano sufficienti alla luce del criterio enunciato al punto 124 supra, si deve considerare che, tenuto conto del carattere particolare dei servizi di gestione dei conti, la ricorrente dimostra di avere agito senza ritardo al fine di cessare la fornitura di servizi finanziari alla Novin una volta a conoscenza del coinvolgimento di quest'ultima nella proliferazione nucleare.

132 A tale proposito, da un lato, è vero che la ricorrente ha effettuato pagamenti a partire dai conti della Novin dopo l'adozione di dette misure restrittive.

133 Tuttavia la ricorrente spiega, senza che né il Consiglio né la Commissione la contraddicano, che era tenuta, in forza dei suoi obblighi verso la Novin, a effettuare i pagamenti corrispondenti agli ordini, agli assegni e ai pagherò emessi anteriormente.

134 Occorre in proposito rilevare che l'articolo 20, paragrafo 6, della decisione 2010/413, l'articolo 9 del regolamento n. 423/2007, l'articolo 18 del regolamento n. 961/2010 e l'articolo 25 del regolamento n. 267/2012 autorizzano, in sostanza, che i fondi delle entità oggetto di misure restrittive siano sbloccati per effettuare pagamenti in forza di obblighi da esse sottoscritti prima della loro designazione, purché detti pagamenti non siano collegati alla proliferazione nucleare. Stanti tali premesse, non si può pretendere che la ricorrente – che non era tenuta, nella fattispecie, a congelare i fondi della Novin in forza dei testi normativi summenzionati, come emerge dai punti 123 e 126 supra – applicasse un regime più rigoroso nei confronti di detta società.

135 Orbene, il Consiglio e la Commissione neppure asseriscono che i pagamenti di cui trattasi fossero collegati alla proliferazione nucleare.

136 Dall'altro lato, la ricorrente ammette di avere versato alla Novin gli eventuali saldi residui risultanti dalla chiusura dei conti. Essa precisa tuttavia – senza che né il Consiglio né la Commissione lo contestino – che non aveva il diritto di trattenere i saldi in questione.

137 Alla luce di tali circostanze si deve considerare che né i servizi forniti dalla ricorrente alla Novin prima dell'adozione delle misure restrittive aventi ad oggetto quest'ultima, né le modalità di cessazione del rapporto commerciale tra la ricorrente e la Novin costituiscono un sostegno alla proliferazione nucleare ai sensi della decisione 2010/413, del regolamento n. 423/2007, del regolamento n. 961/2010 e del regolamento n. 267/2012.

138 Pertanto, tali circostanze non giustificano l'adozione delle misure restrittive aventi ad oggetto la ricorrente.

139 Poiché né il primo, né il quarto, né il quinto motivo di decisione addotti dal Consiglio nei confronti della ricorrente giustificano l'adozione delle misure restrittive che la riguardano, si deve accogliere il secondo motivo di ricorso.

140 In considerazione di quanto precede, occorre annullare gli atti impugnati nei limiti in cui riguardano la ricorrente, senza che sia necessario esaminare il terzo motivo di ricorso, vertente sulla violazione del principio di proporzionalità.

Sulle spese

141 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il Consiglio, essendo rimasto soccombente, va condannato alle spese, conformemente alla domanda della ricorrente.

142 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 4, primo comma, del medesimo regolamento, le istituzioni intervenute nella causa sopportano le proprie spese. La Commissione, pertanto, sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Sono annullati, nei limiti in cui riguardano la Bank Mellat:

— **il punto 4 della tabella B dell'allegato II della decisione 2010/413/PESC del Consiglio, del 26 luglio 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga la posizione comune 2007/140/PESC;**

— **il punto 2 della tabella B dell'allegato del 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;**

— **il punto 4 della tabella B, sotto il titolo I, dell'allegato della decisione 2010/644/PESC del Consiglio, del 25 ottobre 2010, recante modifica della decisione 2010/413;**

— **il punto 4 della tabella B dell'allegato VIII del regolamento (UE) n. 961/2010 del Consiglio, del 25 ottobre 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento n. 423/2007;**

— **la decisione 2011/783/PESC del Consiglio, del 1º dicembre 2011, che modifica la decisione 2010/413;**

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

— **il punto 4 della tabella B, sotto il titolo I, dell'allegato IX del regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio, del 23 marzo 2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento n. 961/2010.**

2) **Il Consiglio dell'Unione europea sopporterà, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Bank Mellat.**

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

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 29 gennaio 2013.

Firme