



IL TRIBUNALE DELL'UNIONE LIQUIDA PER LA PRIMA VOLTA IL DANNO MORALE CONSEQUENTE ALL'INSERIMENTO IN UN ELENCO DI MISURE RESTRITTIVE INDIVIDUALI

Premessa

La società di diritto iraniano Safa Nicu Sepahan, ricorrente avverso alcuni atti con i quali le erano state comminate misure restrittive da parte dell'Unione europea, ha visto accolta la propria domanda di risarcimento il 25 novembre 2014, quando il Tribunale ha pronunciato la **sentenza** relativa alla causa T-384/11. Tale decisione, per la prima volta nella giurisprudenza dell'Unione, accerta e dichiara risarcibile il danno morale arrecato ad un soggetto in conseguenza dell'inserimento del suo nominativo in un elenco che eroga misure restrittive individuali. Prima di analizzare il contributo innovativo della sentenza è opportuno soffermarsi, seppur brevemente, sul sistema "sanzionatorio" previsto dal diritto dell'Unione e sulla giurisprudenza in tema di misure restrittive antecedente a quella in commento.

La disciplina delle sanzioni individuali in ambito PESC

L'Unione, nell'ultimo decennio, ha spesso fatto ricorso a sanzioni individuali, sia in attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, sia in modo autonomo, come strumento di pressione nell'ambito della propria azione esterna. Dal momento che l'Unione, in quanto tale, non ha la possibilità di attuare la propria politica estera con la forza militare, le misure restrittive sono diventate uno strumento di primaria importanza. Esse hanno lo scopo di indurre un cambiamento di condotta da parte di soggetti specificamente designati e ritenuti a vario titolo responsabili di attività contrarie ai principi del diritto internazionale, condivisi dall'Unione ed enunciati dall'art. 3 TUE. L'art. 215, par. 2, TFUE prevede che il Consiglio adotti una decisione PESC, completata poi da un regolamento che provvede materialmente alla sanzione, nella forma di congelamento dei fondi e/o di restrizioni alla libertà di circolazione di determinati soggetti elencati in apposite liste a questi allegate. Come è noto, la decisione PESC richiede l'unanimità dei rappresentanti degli Stati membri, mentre il regolamento può essere adottato deliberando a maggioranza qualificata, su proposta congiunta dell'Alto Rappresentante e della Commissione, informandone il Parlamento europeo.

Dall'analisi della giurisprudenza emerge che sono numerosi i casi di persone o entità inserite nelle menzionate liste che hanno proposto azione di annullamento avverso i regolamenti con i quali le misure sono state loro comminate. Pertanto, se la Corte di giustizia, adita in sede di impugnazione dal Consiglio (causa C-45/15 P, domanda del 4 febbraio 2015), confermerà l'impostazione del Tribunale, la decisione in commento si proporrà senza dubbio come precedente di rilievo, con l'effetto di

incentivare il Consiglio a rivedere il proprio approccio alla formazione degli elenchi che prevedono l'erogazione di sanzioni individuali e, al contempo, con il rischio di ripercussioni sul bilancio dell'Unione.

Il contesto normativo e giurisprudenziale del caso in esame

Il caso in esame trae origine dalle sanzioni adottate dall'Unione in relazione alla situazione esistente in Iran, che constano di un "doppio livello" di provvedimenti: a meccanismi di embargo particolarmente severi si affiancano infatti misure restrittive individuali. Alcune di queste danno attuazione a risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: la prima in ordine cronologico, *emanata allo scopo di contrastare la proliferazione nucleare in Iran*, fu la risoluzione n. 1696 (2006), recepita dall'Unione in prima battuta con la posizione comune n. 2007/140/PESC, a sua volta attuata dal regolamento n. 423/2007. A tale primo intervento normativo ne sono seguiti altri: la decisione n. 2010/413, attuata dal regolamento n. 961/2010 del Consiglio, che introduce misure restrittive individuali in riferimento all'Iran (oggetto del ricorso della Safa Nicu) ed infine il regolamento n. 2012/267, che, sulla base della decisione n. 2012/35/PESC, abroga il regolamento 961 ed è ad oggi in vigore (ultima verifica 17 febbraio 2015).

Altre misure restrittive nel contesto in discorso, invece, sono adottate autonomamente dall'Unione con la decisione n. 2011/235, attuata dal corrispondente regolamento n. 359/2011, ancora oggi in vigore, che, a differenza del primo "pacchetto" sopra riportato, *ha quale obiettivo la repressione e, in ultima analisi, la prevenzione di gravi violazioni dei diritti umani*. Ai suddetti regolamenti "quadro" si aggiungono infine numerosi ulteriori regolamenti adottati allo scopo di modificare di tanto in tanto gli elenchi di soggetti cui vengono erogate sanzioni.

Il sistema sanzionatorio sopra descritto è stato definito come il più duro mai adottato dall'Unione (A. Macaluso, *The apparent success of Iran sanctions*, The Hague Institute for Global Justice Working Paper, 2014, p. 8) ed ha costituito l'oggetto di svariate pronunce della Corte di giustizia, anche in ragione di alcuni episodi di "iperattivismo istituzionale" meritevoli di essere qui ricordati, seppure per sommi capi.

Con la sentenza del 28 novembre 2013 cd. *Proliferazione nucleare in Iran* (causa C-280/12 P), la Corte ha precisato l'ampia portata dell'obbligo di motivazione delle sanzioni adottate, dando luogo a un precedente, con espresso riferimento alle misure nei confronti dell'Iran, sulla scorta del quale molti nominativi inseriti negli elenchi, oggetto di ricorso per annullamento, sono stati rimossi. In un momento di poco successivo, la ricorrente nel caso *Sharif University of Technology* (causa T-181/13, sentenza del 3 luglio 2014) vittoriosa in primo grado, è stata rimossa dalle liste di cui al regolamento n. 1264/2012 (che l'aveva inserita negli elenchi di cui al regolamento n. 961) con una sentenza del Tribunale che il Consiglio ha ritenuto di non impugnare. Lo stesso ha, invece, preferito emanare, qualche tempo dopo, un nuovo regolamento (n. 1202/2014 del 7 novembre 2014) che commina alla medesima Università le stesse sanzioni, seppur con motivazioni più articolate rispetto al precedente regolamento n. 1264. Un altro caso emblematico dello stato di incertezza che caratterizza la materia emerge dalla sentenza del 18 settembre 2014 cd. *Central Bank of Iran* (causa T-262/12): il Tribunale,

nel liquidare le spese del procedimento (con esito favorevole) di annullamento di alcuni nominativi previsti dal regolamento n. 54/2012 (di attuazione del regolamento 961), impone al Consiglio di sostenere metà delle spese proprie e metà di quelle della banca, e viceversa. Questa particolare deroga al principio della soccombenza, che solitamente informa la distribuzione delle spese di giudizio, può fornire indicazioni in merito alle difficoltà che la Corte sta incontrando nel rapportarsi con le richieste di annullamento delle misure restrittive individuali e nell'immaginare le possibili forme di compensazione del danno derivante dagli inserimenti illegittimi negli elenchi.

Gli antecedenti giurisprudenziali: il diniego del risarcimento del cd. danno da listing

Salvo quanto stabilito dalla celeberrima sentenza *Kadi* (cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P), in merito al dovere delle istituzioni di rispettare il diritto di difesa dei soggetti destinatari di misure restrittive e il diritto a un controllo giurisdizionale "in linea di principio" completo (punto 326), i soggetti illegittimamente inseriti in una lista hanno, sino ad oggi, avuto ben poche possibilità di veder sanato il pregiudizio che, quasi sempre, consegue all'essere collegati a condotte configurabili come violazioni della pace e della sicurezza internazionali.

Prima della pronuncia *Safa Nicu*, la Corte non aveva mai ritenuto la violazione del diritto dell'Unione da parte del Consiglio "sufficientemente seria" o, alternativamente, raggiunta la prova del nesso causale tra l'inserimento nell'elenco e il danno lamentato e, quindi, mai era stato accordato un risarcimento pecuniario in relazione a dette fattispecie. Anche la sentenza *Sison* del 23 novembre 2011 (causa T-341/07), più volte citata in *Safa Nicu*, aveva precisato che «la violazione commessa dal Consiglio si spiega con i vincoli e le responsabilità particolari che gravavano su tale istituzione e costituisce un'irregolarità che un'amministrazione normalmente prudente e diligente avrebbe potuto commettere in una situazione analoga» (punto 73). Tra le molte pronunce che hanno, da una parte, annullato il regolamento del Consiglio ma, dall'altra, negato la possibilità per il ricorrente di ottenere il risarcimento del danno, due sono emblematiche di quanto la giurisprudenza, sino alla pronuncia in commento, sia stata inamovibile nel negare il ristoro monetario ai soggetti illegittimamente sanzionati nell'ambito dell'azione esterna. La sentenza *Trabelsi* (causa T-187/11) del 18 maggio 2013 si pronuncia su una domanda di annullamento fondata sulla ritenuta violazione, da parte del Consiglio, del diritto di proprietà del ricorrente, ex art. 17, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il Tribunale, pur ravvisando nel caso di specie una violazione dell'art. 52, par. 1, della Carta secondo cui ogni limitazione del diritto di proprietà deve essere prevista per legge (punto 96), «non può identificare con certezza né la natura esatta del danno invocato dai ricorrenti né il nesso di causalità che si suppone esista tra il comportamento che i ricorrenti addebitano al Consiglio e tale danno» (punto 48) così che la richiesta di risarcimento viene dichiarata irricevibile. Più recentemente, l'11 luglio 2014, il Tribunale si pronuncia su una questione inerente la mancata prova dei fatti che giustificerebbero l'inserimento in un elenco che eroga misure restrittive della società ricorrente. La sentenza *Syria International Islamic Bank* (causa T-293/12) acclara che il Consiglio, proponendo il nominativo della banca siriana, ha commesso un errore manifesto di valutazione dei fatti (punto 65) che giustifica l'annullamento parziale del regolamento controverso, ma, in punto di risarcimento, «il doit être relevé que la requérante reste en défaut de fournir tout élément permettant d'établir que le

préjudice qu'elle invoque est la conséquence des mesures restrictives contenues dans les actes dont elle a demandé l'annulation. En effet, comme le fait remarquer à bon droit le Conseil, les pertes subies par la requérante, à les supposer avérées, pourraient découler des mesures restrictives adoptées par d'autres autorités que celles de l'Union (...), ainsi que de la dégradation de la situation économique en Syrie au vu du conflit en cours et, plus généralement, de la crise financière internationale» (punto 75, riportato in lingua francese in quanto questa è l'unica versione ufficiale disponibile).

Una prima apertura della Corte al risarcimento del danno conseguente all'inserimento in un elenco che eroga misure individuali: la sentenza *Abdulrahim*

Il primo segnale del cambio di orientamento giurisprudenziale in tema è rappresentato dalla sentenza *Abdulrahim* (causa C-239/12 P), con cui la Corte ha riconosciuto per la prima volta il danno morale, nella forma di danno alla reputazione, conseguente a una misura restrittiva (punto 76, cd. danno da listing) e ammesso il diritto ad essere risarciti per il tramite del annullamento dell'atto pregiudizievole senza riconoscere rilevanza all'abrogazione dell'atto impugnato da parte dell'istituzione che lo ha emanato. L'abrogazione, infatti, data la gravità del danno, non fa venire meno l'interesse ad agire del ricorrente ex art. 263, par. 4, TFUE (punto 83). La Corte ha così acclarato che l'inserimento in una *black list* è di per sé idoneo a suscitare disapprovazione e sospetto nei confronti del soggetto ivi ricompreso e che, al fine di venire "riscattati" agli occhi della società, è necessaria una sentenza che renda nota l'illegittima designazione del nominativo da parte delle istituzioni ma non viene presa in considerazione alcun ristoro monetario.

La sentenza *Safa Nicu Sepahan* ammette il risarcimento pecuniario del cd. danno da listing

La Safa Nicu Sepahan è stata inserita con regolamento di esecuzione n. 503/2011 del Consiglio (basato sulla decisione del Consiglio n. 2011/299/PESC) negli elenchi dell'Unione riguardanti l'Iran e facenti capo al già citato regolamento n. 961/2010, dal quale la ricorrente viene identificata come «un'azienda di comunicazione che ha fornito apparecchiature all'impianto di Fordow (Qom), costruito senza dichiarazione all'AIEA». La società chiede al Tribunale sia l'annullamento degli atti che le comminano le sanzioni, nella parte che la riguardano, sia il risarcimento del danno conseguente ad esse. La sentenza accoglie entrambe le richieste, annullando, nella parte impugnata, i regolamenti controversi – poiché il Consiglio non aveva fornito altra prova a supporto delle proprie ragioni se non l'indicazione del nominativo della Safa Nicu su proposta di uno Stato membro – e, quanto al risarcimento, riconoscendo il danno morale ma non quello patrimoniale.

Il Tribunale, infatti, ritiene che il Consiglio, nell'emanare i regolamenti, abbia commesso una violazione «sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli» (punto 69), ovvero quella che impone a «un'amministrazione normalmente prudente e diligente» di «raccolgere informazioni o elementi di prova che [giustificano] le misure restrittive nei confronti della ricorrente, al fine di potere dimostrare, in caso di contestazione, la fondatezza di tali misure, producendo dinnanzi al giudice dell'Unione dette informazioni o detti elementi di prova» (punto 50). Come anticipato, tale violazione è la stessa già accertata in numerosi precedenti, in cui il Consiglio non era riuscito a dimostrare le motivazioni alla base dell'inserimento di un nominativo in un determinato elenco.

Inoltre, il Tribunale ritiene che l'inserimento nell'elenco di cui in discorso ha causato un danno alla reputazione della ricorrente, compromettendo le relazioni della Safa Nicu con terzi. Tale danno è distinto dal danno patrimoniale (punto 85) e di particolare gravità, constando in una «posizione ufficiale di una istituzione» a cui seguono «conseguenze giuridiche obbligatorie» (punto 83), a tutti note mediante la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del regolamento controverso. Secondo il giudice di prime cure, la «contestazione a posteriori dell'illegittimità degli atti impugnati» non può controbilanciare il danno subito dalla pubblicazione, poiché «l'adozione di misure restrittive nei confronti di una entità tende da attirare maggiore attenzione ed a suscitare un numero maggiore di reazioni, soprattutto fuori dall'Europa, rispetto al loro successivo annullamento» (punto 85). Il diverso "grado" di discredito suscitato all'interno o al di fuori dell'Unione non viene meglio specificato dalla sentenza in esame. Tuttavia, ciò che in particolare rileva, è il fatto che, superando l'impostazione di cui alla citata sentenza *Abdulrahim*, il Tribunale, nel riconoscere la risarcibilità pecuniaria del danno subito, afferma che «l'annullamento dell'inserimento della ricorrente è idoneo a ridurre l'ammontare del risarcimento concesso, ma non a costituire una riparazione integrale del danno sofferto» (punto 87). Impone pertanto al Consiglio, per la prima volta, la liquidazione del danno morale alla ricorrente, nell'ammontare di 50.000 euro valutato "ex aequo et bono" (punto 92), più interessi moratori, dalla pronuncia al saldo, al tasso fissato dalla Banca centrale europea per le operazioni principali di rifinanziamento, in vigore nel corso del periodo considerato, maggiorato di due punti (punto 152).

Quanto, invece, al danno patrimoniale – che era stato individuato dalla Safa Nicu nella chiusura di alcuni conti bancari della stessa, nella sospensione dei suoi pagamenti in euro da parte delle banche europee, nell'interruzione dei rapporti commerciali da parte dei suoi fornitori europei e nell'impossibilità di onorare quattro contratti conclusi con altrettanti clienti – il Tribunale rigetta interamente la domanda sul punto, poiché la ricorrente non è riuscita a provare i fatti in modo sufficiente e a quantificare con certezza la portata del danno.

Conclusioni: un'evoluzione della giurisprudenza ancora *in fieri*?

Il risarcimento accordato al danno da *listing* è quindi pari a 50.000 euro, contro i circa 7 milioni richiesti dalla ricorrente e in relazione al solo danno alla reputazione, poiché i danni patrimoniali non risultano provati, contrariamente a quanto – forse – ci si sarebbe potuti attendere. In ogni caso, la sentenza *Safa Nicu* è innovativa, poiché per prima impone il risarcimento del danno in relazione alle misure restrittive emanate dall'Unione, senza d'altronde eccedere nel farlo: il *quantum* liquidato è comunque limitato e il Tribunale fissa alcuni solidi requisiti per il vaglio delle domande simili a venire. Come era prevedibile, il Consiglio ha proposto impugnazione dinnanzi alla Corte, fornendole l'occasione – laddove accogliesse l'impostazione del giudice di prime cure – per precisare i termini dello *standard* risarcitorio, sia formale che sostanziale, da applicarsi in casi analoghi, dal momento che il Tribunale è stato laconico quanto alla scelta della tecnica di quantificazione del danno.

Pubblicato il: 20/02/2015

Autore: [Isabella Querci](#)

Categorie: [articoli](#) ,

Tag: [azione di annullamento](#), [Consiglio](#), [misure restrittive individuali](#), [risarcimento del danno](#)

Editore: Bruno Nascimbene, Milano

Rivista registrata presso il Tribunale di Milano, n. 278 del 9 settembre 2014

Eurojus © è un marchio registrato