

Le misure restrittive davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea

Alberto Miglio

ABSTRACT: La Corte di giustizia dell'Unione europea rappresenta il foro nel quale è più frequentemente contestata la legittimità di sanzioni internazionali. Nel corso dell'ultimo quindicennio, i ricorsi in materia di misure restrittive hanno dato origine a un ricco *corpus* giurisprudenziale, che ha contribuito in modo significativo allo sviluppo della tutela giurisdizionale nei confronti di misure sanzionatorie e all'evoluzione dell'ordinamento dell'Unione. Nel ripercorrerne sinteticamente lo sviluppo, il contributo si sofferma su due profili. In primo luogo, con riguardo alla delimitazione della giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea, vengono prese in esame le recenti evoluzioni giurisprudenziali che hanno condotto a giudicare ricevibili rinvii pregiudiziali vertenti sulla validità di atti PESC in materia di misure restrittive e azioni proposte contro l'Unione per ottenere il risarcimento dei danni asseritamente sofferti in conseguenza dell'applicazione di tali misure, nonché ad ammettere l'impugnabilità di misure restrittive da parte di Stati terzi. In secondo luogo, lo scritto riassume i principali contributi della giurisprudenza recente alla definizione dell'oggetto e dell'intensità del sindacato sulle misure restrittive e alla tutela dei diritti fondamentali delle persone fisiche e giuridiche colpite da sanzioni dell'Unione.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di atti PESC che impongono misure restrittive. – 3. La legittimazione degli Stati terzi a impugnare misure restrittive. – 4. L'oggetto, i parametri e l'intensità del sindacato giurisdizionale. – 5. Conclusioni.

PAROLE CHIAVE: Misure restrittive – sindacato giurisdizionale – diritti fondamentali – *Kadi* – *Rosneft* – *Venezuela c. Consiglio*.

1. I procedimenti relativi all'impugnazione di misure restrittive rappresentano una componente quantitativamente significativa dell'attività della Corte di giustizia dell'Unione europea, in particolare del Tribunale. La relazione annuale sull'attività dell'istituzione nel 2020 – l'ultima pubblicata – indica che al 31 dicembre 2020 erano pendenti dinanzi al Tribunale 65 cause in tema di misure restrittive¹ e che nel periodo 2016-2020 sono stati proposti,

¹ CGUE, Relazione annuale 2020, Attività giudiziaria, curia.europa.eu, p. 370.

in media, oltre 30 ricorsi all'anno attinenti a questa materia². Queste cifre fanno della Corte di giustizia dell'Unione europea – Tribunale e Corte di giustizia – il foro dinanzi al quale vengono più spesso proposte controversie riguardanti la legittimità di sanzioni internazionali.

Al di là del dato quantitativo, la giurisprudenza in tema di misure restrittive ha apportato un contributo assai rilevante alla tutela dei diritti fondamentali nell'Unione e alla configurazione dei rapporti tra ordinamenti. Basti ricordare la sentenza *Kadi F*³, che ha rappresentato una delle manifestazioni più visibili, in anni recenti, dell'apporto della Corte di giustizia all'evoluzione del processo di integrazione europea, in particolare mediante la nota affermazione secondo cui l'obiettivo di attuare risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite non può «mettere in discussione i principi che fanno parte dei fondamenti stessi dell'ordinamento giuridico comunitario, tra i quali quello della tutela dei diritti fondamentali, che include il controllo, ad opera del giudice comunitario, della legittimità degli atti comunitari quanto alla loro conformità ai diritti fondamentali»⁴.

Alla luce della ricchezza della giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale in tema di misure restrittive, non sarebbe possibile nei limiti di questo contributo offrirne una ricostruzione esaustiva. Ci si limiterà pertanto a ripercorrere alcuni tratti salienti dell'evoluzione giurisprudenziale successiva alla complessa vicenda *Kadi*. Per un verso, in anni recenti la Corte è stata più volte chiamata a pronunciarsi sulla portata della propria competenza e sulla legittimazione attiva all'impugnazione di misure restrittive, contribuendo a tracciare i limiti del sindacato giurisdizionale su misure PESC o comunque collegate al perseguimento di obiettivi di politica estera. Per altro verso, la giurisprudenza ha fornito importanti precisazioni circa il contenuto e l'intensità del sindacato giurisdizionale. Lo scritto affronterà quindi innanzitutto le questioni interpretative aperte dalle

² Ivi, p. 362.

³ CGUE, sentenza del 3 settembre 2008, causa C-402/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione (Kadi I)*.

⁴ CGUE, *Kadi I*, cit., punto 304.

modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona in relazione alla giurisdizione della Corte sulle misure restrittive, soffermandosi sulle pronunce che a tali quesiti hanno dato risposta, per poi richiamare alcune delle evoluzioni giurisprudenziali più significative relative all'oggetto, ai parametri e all'intensità del sindacato del giudice dell'Unione sulle misure restrittive. Non saranno invece oggetto di trattazione né le sanzioni secondarie né l'interpretazione e l'applicazione del regolamento di blocco dell'Unione, oggetto peraltro di una recente pronuncia pregiudiziale⁵.

2. Come è noto, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la Corte di giustizia dell'Unione europea non aveva competenza a pronunciarsi sulla legittimità di atti PESC, indipendentemente dal loro oggetto e dalla loro incidenza sul godimento di diritti fondamentali. Le misure restrittive individuali adottate dal Consiglio, in attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o in via autonoma, erano nondimeno impugnabili perché le relative decisioni di politica estera ricevevano attuazione mediante regolamenti del Consiglio adottati in forza degli artt. 60, 301 e 308 del Trattato CE. Stante la base giuridica comunitaria dei regolamenti, la loro impugnazione non incontrava un limite nella generale sottrazione della PESC al controllo giurisdizionale.

Il regime pre-Lisbona lasciava tuttavia sussistere un vuoto di tutela nei confronti degli effetti restrittivi che derivassero direttamente dalle decisioni PESC del Consiglio. Questa lacuna è stata colmata mediante la previsione di una nuova eccezione alla regola generale che sottrae gli atti PESC al sindacato giurisdizionale. L'art. 275, comma 2, TFUE stabilisce infatti che «la Corte è competente [...] a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma [TFUE], riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2

⁵ CGUE, sentenza del 21 dicembre 2021, *Bank Melli Iran*.

del trattato sull'Unione europea». Per le misure attuative adottate in forza di una base giuridica non rientrante nel settore PESC – oggi l'art. 215, par. 2, TFUE, al quale si aggiunge l'art. 291 TFUE che disciplina l'adozione di atti di esecuzione – continua a vigere il regime generale di impugnazione degli atti, come già avveniva anteriormente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona per le misure fondate sugli artt. 60, 301 e 308 del Trattato CE.

L'estensione del sindacato giurisdizionale alle decisioni PESC adottate ai sensi dell'art. 29 TUE che prevedano misure restrittive ha tuttavia sollevato alcuni problemi interpretativi, segnatamente in relazione all'esperibilità di rimedi giurisdizionali diversi dal ricorso per annullamento.

La prima questione controversa ha riguardato la competenza della Corte a pronunciarsi sulla validità di atti PESC che impongono misure restrittive nel quadro di un rinvio pregiudiziale di validità. Una interpretazione letterale dell'art. 275, comma 2, TFUE, che si riferisce unicamente a «ricorsi», condurrebbe a escludere il rinvio pregiudiziale, sebbene tale istituto costituisca, secondo giurisprudenza costante, una componente essenziale del sistema rimediale dell'Unione, giacché consente il sindacato sulla validità di misure produttive di effetti giuridici nei confronti di terzi in difetto delle condizioni di ricevibilità del ricorso per annullamento e oltre il termine di decadenza di due mesi⁶.

La complementarità dei due strumenti nel quadro sistematico dei rimedi giurisdizionali offerti dall'ordinamento dell'Unione aveva orientato parte della dottrina verso una interpretazione estensiva della disposizione in discorso⁷, che anche la Corte di giustizia ha accolto nella nota sentenza *Rosneft* del 2017⁸. In tale pronuncia, Corte si è riconosciuta competente a statuire sulla

⁶ V., *ex multis*, CGUE, sentenza del 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts c. Parlamento*, punto 23; sentenza del 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, punto 40; sentenza del 3 ottobre 2013, causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*, punti 92 ss.

⁷ V. C. IANNONE, *Art. 275 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2168; C. ECKES, *Common Foreign and Security Policy: The Consequences of the Court's Extended Jurisdiction*, in *European Law Journal*, 2016, p. 509-510.

⁸ CGUE, sentenza del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*.

validità di decisioni PESC che prevedono misure restrittive nel contesto di un rinvio pregiudiziale sulla base di varie considerazioni di carattere teleologico e sistematico, evocando in particolare la completezza del sistema di rimedi giurisdizionali previsto dal Trattato⁹, il valore dello Stato di diritto¹⁰ e il principio della tutela giurisdizionale effettiva¹¹. Tali fattori – secondo la Corte – impongono di interpretare restrittivamente l’esclusione del controllo giurisdizionale in materia PESC, poiché una diversa conclusione sarebbe «contrari[a] all’economia del sistema di tutela giurisdizionale effettiva istituito dai trattati»¹² e ne pregiudicherebbe la coerenza¹³. La soluzione accolta dalla Corte, oltre a colmare una lacuna nella tutela giurisdizionale contro le misure restrittive¹⁴, risponde alla preoccupazione pragmatica di prevenire il rischio che i giudici nazionali, investiti di controversie relative a provvedimenti interni di attuazione di misure restrittive dell’Unione, finiscano per disapplicare queste ultime, vanificando il sindacato accentrato sulla validità degli atti delle istituzioni¹⁵.

Una questione simile a quella affrontata dalla sentenza *Rosneft*, anch’essa relativa ai rapporti tra diversi rimedi giurisdizionali, si è presentata in relazione alla configurabilità della responsabilità extracontrattuale dell’Unione a seguito dell’annullamento di misure restrittive. Mentre è pacifico che l’interessato possa richiedere il risarcimento dei danni derivanti dall’applicazione delle misure attuative previste da un regolamento del Consiglio adottato sulla base dell’art. 215 TFUE¹⁶, la giurisprudenza del Tribunale escludeva che fosse risarcibile il danno cagionato a un privato

⁹ CGUE, *Rosneft*, punti 66-69.

¹⁰ CGUE, *Rosneft*, punto 72.

¹¹ CGUE, *Rosneft*, punti 73-75.

¹² CGUE, *Rosneft*, punto 76.

¹³ CGUE, *Rosneft*, punto 78.

¹⁴ V. G. BUTLER, *A Question of Jurisdiction: Art. 267 TFEU Preliminary References of a CFSP Nature*, in *European Papers*, 2017, p. 206; S. POLI, *The Common Foreign and Security Policy after Rosneft: Still Imperfect but Gradually Subject to the Rule of Law*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 1799 ss., spec. p. 1821 ss.

¹⁵ Cfr. CGUE, sentenza del 22 ottobre 1978, causa 314/85, *Foto-Frost*.

¹⁶ Tribunale, sentenza dell’11 luglio 2007, causa T-47/03, *Sison c. Consiglio*, punti 232 ss.; sentenza del 25 novembre 2014, causa T-384/11, *Safa Nicu Stepahan c. Consiglio*, punti 47 ss.

dall'illegittima applicazione nei suoi confronti di una decisione PESC. La distinzione non è solo teorica, perché le decisioni adottate dal Consiglio ai sensi dell'art. 29 TUE, oltre a poter determinare effetti pregiudizievoli per la reputazione degli interessati, possono prevedere misure restrittive suscettibili di arrecare direttamente un danno, come il divieto di ingresso nel territorio degli Stati membri.

Nella sentenza *Bank Refah Kargaran* dell'ottobre 2020¹⁷, la Corte di giustizia ha superato l'orientamento restrittivo seguito in primo grado dal Tribunale, peraltro conforme a una precedente pronuncia¹⁸, secondo cui l'azione risarcitoria non sarebbe stata esperibile per i danni specificamente derivanti dall'applicazione di misure PESC¹⁹. Con una formula che riprende quasi testualmente un passaggio argomentativo centrale della sentenza *Rosneft*, essa ha affermato che la «necessaria coerenza del sistema di tutela giurisdizionale previsto dal diritto dell'Unione esige» l'estensione della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a pronunciarsi sui danni lamentati a causa di misure restrittive imposte da decisioni adottate dal Consiglio ai sensi dell'art. 29 TUE. Come nel caso *Rosneft*, la Corte ha operato una ricostruzione sistematica dell'assetto rimediabile offerto dall'ordinamento dell'Unione²⁰, evocando altresì il valore dello Stato di diritto²¹ e il principio della tutela giurisdizionale effettiva²² quali criteri interpretativi per giungere a una ricostruzione in termini estensivi della propria competenza.

¹⁷ CGUE, sentenza del 6 ottobre 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio*. Sulle implicazioni di questa pronuncia per la tutela giurisdizionale dei destinatari di misure restrittive, sulle prospettive di estensione della responsabilità extracontrattuale dell'Unione ad altre condotte poste in atto nel contesto della PESC, v. M.E. BARTOLONI, "Restrictive Measures" under Art. 215 TFEU: Towards a Unitary Legal Regime? Brief Reflections on the Bank Refah Judgment, in *European Papers*, 2020, p. 1359 ss.; F. BESTAGNO, *Danni derivanti da misure restrittive in ambito PESC e azioni di responsabilità contro l'UE*, in *Eurojus*, 2020/4, p. 280 ss.

¹⁸ Tribunale, sentenza del 18 febbraio 2016, causa T-328/14, *Jannantian c. Consiglio*, punti 30-31.

¹⁹ Tribunale, sentenza del 10 dicembre 2018, causa T-552/15, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio*, punto 30.

²⁰ CGUE, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio*, cit., punti 34 e 39-44.

²¹ CGUE, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio*, cit., punto 35.

²² CGUE, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio*, cit., punti 36 e 43.

3. Oltre ai rapporti tra il ricorso per annullamento e altri rimedi giurisdizionali non richiamati dall'art. 275 TFUE, anche la definizione del novero dei soggetti legittimati a impugnare misure restrittive ha dato origine a incertezze interpretative sulle quali la Corte ha avuto occasione di pronunciarsi. Mentre nel primo decennio di questo secolo la prassi ha riguardato principalmente l'adozione di restrittive finalizzate alla repressione del terrorismo internazionale, la maggior parte dei regimi sanzionatori dell'Unione oggi in vigore costituisce una reazione alla violazione di obblighi internazionali da parte di Stati terzi²³. Possono quindi avere interesse a contestare la validità delle misure restrittive, oltre a persone fisiche o persone giuridiche di diritto privato che ne siano colpite, uno Stato terzo o enti che ne sono emanazione. Ne deriva la necessità di stabilire se tali soggetti possano essere qualificati come «persone giuridiche» ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE e pertanto vedersi riconoscere la legittimazione a impugnare atti dei quali siano destinatari o che li riguardino direttamente e individualmente, o ancora atti regolamentari che li riguardino direttamente e non richiedano misure di esecuzione.

Mentre la qualifica di persona giuridica ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE già era pacificamente ammessa in relazione a taluni organi statali, come le banche centrali, colpiti da sanzioni²⁴, recentemente, nella sentenza *Venezuela c. Consiglio* del 22 giugno 2021, la Corte di giustizia ha riconosciuto che essa si estende anche a uno Stato terzo²⁵. In primo grado, il Tribunale non si era pronunciato sulla questione, ritendo dirimente l'assenza in capo al Venezuela dell'interesse a impugnare, in quanto la misura contestata

²³ Per una panoramica di questa evoluzione, v. C. ECKES, *EU Restrictive Measures against Natural and Legal Persons: From Counterterrorist to Third Country Sanctions*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 869 ss.; S. POLI, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Napoli, 2020; C. BEAUCILLON, *Restrictive Measures as Tools of EU Foreign and Security Policy: Promoting EU Values, from Antiterrorism to Country Sanctions*, in S. MONTALDO, F. COSTAMAGNA, A. MIGLIO (eds), *EU Law Enforcement: The Evolution of Sanctioning Powers*, Abingdon-New York-Torino, 2021, p. 187 ss.

²⁴ Tribunale, sentenza del 18 settembre 2014, causa T-262/12, *Central Bank of Iran c. Consiglio*; sentenza del 25 marzo 2015, causa T-563/12, *Central Bank of Iran c. Consiglio*; CGUE, sentenza del 7 aprile 2016, causa C-266/15 P, *Central Bank of Iran c. Consiglio*.

²⁵ CGUE, sentenza del 22 giugno 2021, causa C-872/19 P, *Venezuela c. Consiglio*.

non lo avrebbe riguardato direttamente²⁶. In sede di impugnazione, la Corte, riunita in Grande Sezione, ha invece affrontato innanzitutto la questione relativa alla legittimazione ad agire degli Stati terzi. Muovendo da un'analisi letterale dell'art. 263, quarto comma, TFUE, essa ha in primo luogo osservato che detta disposizione non prevede limitazioni alla legittimazione a impugnare per particolari categorie di persone giuridiche²⁷. In secondo luogo, ha ricordato che la nozione di persona giuridica è già stata interpretata estensivamente in relazione al riconoscimento della legittimazione ad agire sia degli enti territoriali degli Stati membri e di altri enti pubblici, sia di organizzazioni prive di personalità giuridica²⁸. La Corte ha poi richiamato i consueti argomenti teleologici – già impiegati nelle pronunce esaminate in precedenza – fondati sull'effettività della tutela giurisdizionale e sul valore dello Stato di diritto²⁹. In particolare, merita osservare che dall'esigenza di garantire il rispetto dello Stato di diritto la Corte ha ricavato l'impossibilità di subordinare la legittimazione ad agire di uno Stato terzo a una condizione di reciprocità³⁰. L'argomento fondato sulla reciprocità era stato proposto dal Consiglio e da diversi Stati membri intervenuti nel procedimento, i quali avevano sostenuto che il riconoscimento della legittimazione ad agire degli Stati terzi, allorché le loro decisioni sovrane in materia di politiche economiche non possono essere impuginate davanti alle rispettive giurisdizioni interne, sarebbe stato suscettibile di porre l'Unione in una situazione di svantaggio nei rapporti internazionali. Il rigetto di questo argomento da parte della Corte è interessante sotto almeno due profili. In primo luogo, a fronte di una giurisprudenza ormai piuttosto consistente relativa ai vincoli che il principio dello stato di diritto, in congiunzione con il principio della tutela giurisdizionale effettiva e con il principio di leale

²⁶ Tribunale, sentenza del 20 settembre 2019, causa T-65/18, *Venezuela c. Consiglio*.

²⁷ CGUE, *Venezuela c. Consiglio*, cit., punto 43.

²⁸ CGUE, *Venezuela c. Consiglio*, cit., punti 44-47.

²⁹ CGUE, *Venezuela c. Consiglio*, cit., punti 48-52.

³⁰ CGUE, *Venezuela c. Consiglio*, cit., punto 52 («gli obblighi dell'Unione di garantire il rispetto del valore dello Stato di diritto non possono in alcun modo essere subordinate ad una condizione di reciprocità per quanto riguarda i rapporti intrattenuti dall'Unione con Stati terzi»).

cooperazione, pone in capo agli Stati membri – segnatamente con riguardo alle garanzie di indipendenza e imparzialità degli organi giurisdizionali³¹ – si assiste qui al ricorso alla nozione di stato di diritto per fini del tutto diversi, ossia per delineare i poteri che un soggetto terzo può far valere nei confronti di una istituzione. In secondo luogo, la posizione assai netta della Grande Sezione nel caso *Venezuela c. Consiglio* parrebbe difficilmente conciliabile con l’argomento, finora accolto dalla stessa Corte in diverso contesto, secondo cui il rischio di porre l’Unione in una posizione di svantaggio rispetto ai propri *partner* commerciali giustifica l’esclusione dell’efficacia diretta degli accordi OMC e delle decisioni dell’organo di risoluzione delle controversie³².

La sentenza *Venezuela c. Consiglio* non ha soltanto risolto un profilo di incertezza connesso all’interpretazione dell’art. 263, quarto comma, TFUE, fuggendo ogni dubbio circa il fatto che gli Stati terzi possano avere titolo a impugnare atti dell’Unione – come già la Corte e il Tribunale avevano riconosciuto in alcune pronunce, sebbene in contesti assai differenti³³. La Corte ha anche concluso che le misure restrittive che vietano determinate transazioni con uno Stato terzo hanno per destinatario quest’ultimo, ancorché siano formalmente rivolte agli operatori dell’Unione. Il divieto imposto alle imprese europee di effettuare determinate operazioni con uno Stato terzo

³¹ CGUE, sentenza del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*; sentenza del 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia*; sentenza del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*; sentenza del 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblica*; sentenza del 15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia*; sentenza del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*; sentenza del 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*.

³² CGUE, sentenza del 23 novembre 1999, causa C-149/96, *Portogallo c. Consiglio*, punti 45-46; sentenza del 1° marzo 2005, causa C-377/02, *Van Parys*, punti 51-53; sentenza del 9 settembre 2008, cause riunite C-120/06 P e C-121/06 P, *FIAMM e a. c. Consiglio e Commissione*, punti 117-119. In tema v., per tutti, J. BOURGEOIS, *The European Court of Justice and the WTO: Problems and Challenges*, in J.H.H. WEILER (ed.), *The EU, the WTO, and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade?*, Oxford, 2001, p. 71 ss.; A. TANCREDI, *On the Absence of Direct Effect of the WTO Dispute Settlement Body’s Decisions in the EU Legal Order*, in E. CANNIZZARO, P. PALCHETTI, R.A. WESSEL (eds), *International Law as Law of the European Union*, Leiden-Boston, 2011, p. 249 ss.

³³ CGUE, ordinanza del 14 luglio 2005, causa C-70/04, *Confederazione svizzera c. Commissione*; Tribunale, ordinanza del 10 settembre 2020, causa T-246/19, *Cambodge e CRF c. Commissione*.

equivale infatti a vietare a quello Stato di compiere le medesime operazioni³⁴. Ne consegue che l'entrata in vigore del divieto produce direttamente effetti giuridici in capo allo Stato terzo³⁵, il quale deve pertanto considerarsi – contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale nel giudizio di primo grado – direttamente interessato dalla misura.

4. Spostando l'attenzione dall'esame della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea all'oggetto e all'intensità del sindacato giurisdizionale, occorre ricordare che la giurisprudenza in tema di sanzioni antiterrorismo ha elaborato una serie di principi relativi alla protezione dei diritti fondamentali dei destinatari di misure restrittive. Nelle sentenze *Kadi I* e *Kadi II*, la Corte ha rivendicato la competenza a effettuare un controllo giurisdizionale «in linea di principio completo [...] con riferimento ai diritti fondamentali»³⁶, in particolare i diritti della difesa e il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

Mentre il diritto di difesa comporta il diritto di essere ascoltati e di accedere al fascicolo³⁷, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva impone che il destinatario sia messo al corrente della motivazione del provvedimento, condizione indispensabile sia per l'esercizio della facoltà di adire un organo giurisdizionale sia affinché quest'ultimo possa pronunciarsi sulla validità della misura³⁸. Dall'esigenza di effettività della tutela giurisdizionale deriva altresì, almeno in linea di principio, il diritto del destinatario alla conoscenza degli elementi probatori a suo carico, che devono essere sufficientemente concreti e specifici³⁹.

³⁴ CGUE, *Venezuela c. Consiglio*, cit., punto 68.

³⁵ CGUE, *Venezuela c. Consiglio*, cit., punto 71.

³⁶ CGUE, *Kadi I*, cit., punto 326; sentenza del 18 luglio 2013, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, *Commissione e a. c. Kadi (Kadi II)*, punto 97.

³⁷ CGUE, *Kadi II*, cit., punto 99.

³⁸ CGUE, *Kadi II*, cit., punto 100.

³⁹ CGUE, *Kadi II*, cit., punto 136. La Corte ha poi precisato che la mancata comunicazione all'interessato o, successivamente, al giudice dell'Unione di informazioni o elementi probatori non comporta automaticamente la violazione del diritto di difesa e del diritto alla tutela giurisdizionale, ma implica che, se il giudice non potrà verificare la fondatezza dei motivi che

La giurisprudenza ha chiarito che questi principi, elaborati nel contesto del sindacato sulle misure di contrasto al terrorismo preordinate a dare attuazione a risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, trovano applicazione anche alle sanzioni autonome dell'Unione europea, inclusi i regimi sanzionatori bilaterali. In altre parole, tutte le misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche sono soggette a un controllo giurisdizionale pieno, vertente non soltanto sulla corretta applicazione del diritto, ma altresì sull'apprezzamento dei fatti da parte del Consiglio⁴⁰.

In questo scenario, come è stato evidenziato dalla dottrina, permangono nella prassi alcune zone d'ombra, in parte riconducibili alla funzionalizzazione delle misure restrittive al perseguimento di obiettivi di politica estera e di sicurezza. Si pensi all'incidenza sulla decisione di inserimento negli elenchi dei destinatari di elementi probatori raccolti dai servizi di sicurezza degli Stati membri e mantenuti confidenziali, con la conseguente difficoltà per il giudice di effettuare un controllo giurisdizionale pieno⁴¹, o ancora al reinserimento negli elenchi dei destinatari di misure restrittive, a seguito dell'annullamento dell'originaria misura, sulla base di criteri diversi ma in assenza di nuovi elementi probatori⁴². È tuttavia innegabile che il sindacato giurisdizionale sulle misure restrittive nell'Unione

giustificano l'adozione della misura restrittiva, quest'ultima non potrà essere fondata su tali motivi (punto 137).

⁴⁰ CGUE, sentenza del 28 novembre 2013, causa C-280/12 P, *Consiglio c. Fulmen e Mahmoudian*, punti 58-64.

⁴¹ V. A. CUYVERS, "Give Me One Good Reason": *The Unified Standard of Review for Sanctions after Kadi II*, in *Common Market Law Review*, 2014, pp. 1776-1780; V. ABASI, C. ECKES, *Closed Evidence in EU Courts: Security, Secrets and Access to Justice*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 753 ss.; S. POLI, *L'utilizzo di «prove riservate» nei ricorsi contro le misure restrittive individuali davanti alla Corte di giustizia*, in M. CONDINANZI, C. AMALFITANO (a cura di), *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, 2018, p. 331 ss.; L. PANTALEO, *Sanction Cases in European Courts*, in M. HAPPOLD, P. EDEN (eds), *Economic Sanctions in International Law*, Oxford, 2019, p. 185-188.

⁴² V. C. BEAUCILLON, *Opening up the Horizon: The ECJ's New Take on Country Sanctions*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 404; C. ECKES, *The Law and Practice of EU Sanctions*, in S. BLOCKMANS, P. KOUTRAKOS (eds), *Research Handbook on the EU's Foreign and Security Policy*, Cheltenham, 2018, p. 219.

europea risulta – a confronto con altri ordinamenti⁴³ – particolarmente esteso e pervasivo.

Data la necessaria brevità di questo contributo, non è qui possibile tracciare un quadro completo della giurisprudenza. Ci si limiterà quindi a segnalare tre profili che appaiono particolarmente significativi, anche nella prospettiva di un probabile incremento significativo del contenzioso in tema di misure restrittive a seguito delle numerose e severe sanzioni recentemente adottate nei confronti della Federazione russa e di persone o enti ad essa collegati⁴⁴.

In primo luogo, attraverso il sindacato sulle misure restrittive la giurisprudenza ha contribuito all’elaborazione dei criteri di collegamento che consentono di associare legittimamente una persona fisica o giuridica allo Stato terzo e che pertanto ne giustificano l’inserimento negli elenchi dei soggetti sanzionati⁴⁵. La dottrina ha individuato, sulla base di un esame approfondito della giurisprudenza del Tribunale e della Corte, cinque criteri⁴⁶: 1) la diretta influenza dell’interessato sulla politica dello Stato; 2) il sostegno economico o finanziario allo Stato terzo; 3) forme diverse di sostegno materiale, quali ad esempio la ricerca militare o la produzione di armamenti; 4) il sostegno politico al governo dello Stato terzo e alle condotte contrarie al

⁴³ Per qualche interessante di comparazione con l’ordinamento statunitense, in relazione alla vicenda *Kadi*, v. C. ECKES, *EU Restrictive Measures against Natural and Legal Persons*, cit., p. 897. V. anche G. BUTLER, *In Search of the Political Question Doctrine in EU Law*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2018, p. 329 ss., spec., pp. 343-346.

⁴⁴ Per una ricostruzione del complesso delle misure finora adottate, v. C. CHALLET, *A Revolution within the EU’s Common Foreign and Security Policy: EU Sanctions Adopted in Reaction to Russian Aggression*, in *EU Law Live Weekend Edition*, no. 92, p. 3 ss.; C. GORTSOS, *The Restrictive Measures Imposed by the European Union on the Central Bank of the Russian Federation and Some Considerations Relating to Financial Stability*, ivi, p. 11 ss.; C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l’UE contre la Russie – fonction, contenu, efficacité*, in *Le Club des Juristes - Blog*, 11 marzo 2022, blog.leclubdesjuristes.com; M. BARBANO, *Le sanzioni dell’Unione europea alla Federazione Russa per il conflitto in Ucraina. Primo inquadramento e principali conseguenze per il settore aeronautico e aerospaziale*, in *BlogDUE*, 16 marzo 2022. Sono attualmente pendenti dinanzi al Tribunale diversi ricorsi proposti per l’annullamento di sanzioni adottate dal Consiglio a seguito dell’invasione dell’Ucraina: causa T-115/22, *Belshyna c. Consiglio*; causa T-116/22, *Belavia c. Consiglio*; causa T-117/22, *Grodno Azot c. Consiglio*; causa T-125/22, *RT France c. Consiglio*.

⁴⁵ Cfr. C. BEAUCILLON, *Opening up the Horizon*, cit., p. 405 ss.; C. PORTELA, *Targeted Sanctions against Individuals on Grounds of Grave Human Rights Violations – Impact, Trends and Prospects at EU Level*, Study requested by the DROI Committee of the European Parliament, PE 603.869, aprile 2018, www.europarl.europa.eu.

⁴⁶ V. C. BEAUCILLON, *Opening up the Horizon*, cit., p. 406 ss.

diritto internazionale; 5) la responsabilità per sottrazione di fondi pubblici. Non è invece sufficiente a giustificare l'imposizione di misure restrittive, ad esempio, in assenza di ulteriori elementi, la mera sussistenza di un rapporto di parentela con un dirigente politico dello Stato terzo in questione, come la Corte ha chiarito nel caso *Tay Za*⁴⁷.

In secondo luogo, la giurisprudenza più recente ha registrato sviluppi significativi in relazione all'onere di motivazione gravante sul Consiglio, in particolare con riguardo all'ipotesi di sviamento di fondi pubblici⁴⁸. L'adozione di misure restrittive per sottrazione di fondi pubblici, pur rispondendo – e la Corte lo ha riconosciuto⁴⁹ – a un obiettivo di politica estera – ossia facilitare la transizione democratica in Stati terzi – si basa su atti di diritto interno di tali Stati, generalmente adottati nell'ambito di un procedimento penale. Superando un precedente orientamento più permissivo⁵⁰, la Corte di giustizia, nella sentenza *Azarov* del 2018, ha affermato che il Consiglio è tenuto ad accertare se le autorità giudiziarie dello Stato terzo abbiano rispettato il diritto di difesa e il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva dell'interessato⁵¹. Tale valutazione deve essere compiuta in concreto, non essendo sufficienti elementi meramente formali come la circostanza che tale Stato sia parte alla CEDU⁵².

⁴⁷ CGUE, sentenza del 13 marzo 2012, causa C-376/10 P, *Tay Za c. Consiglio*, punti 66-70. V. anche Tribunale, sentenza del 28 marzo 2017, causa T-681/14, *El-Qaddafi c. Consiglio*, punto 65.

⁴⁸ V. S. POLI, *L'evoluzione del controllo giurisdizionale sugli atti PESC intesi a consolidare la "rule of law": il caso delle misure restrittive sullo sviamento di fondi pubblici*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 301 ss.; G. VITALE, *La giurisprudenza dell'Unione in materia di misure restrittive. L'obbligo di motivazione della misura e la tutela giurisdizionale effettiva dei destinatari*, in *Eurojus*, 2021/1, p. 274 ss.

⁴⁹ CGUE, sentenza del 5 marzo 2015, causa C-220/14 P, *Ezz*, punti 43-46. In senso critico rispetto a questa impostazione, v. C. MORVIDUCCI, *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, in *Eurojus*, 2019/2, p. 95.

⁵⁰ CGUE, *Ezz*, cit.; sentenza del 19 ottobre 2017, causa C-598/16 P, *Mubarak c. Consiglio*; Tribunale, sentenza del 30 giugno 2016, causa T-224/14, *CW*; sentenza del 5 ottobre 2017, causa T-175/15, *Mabrouk c. Consiglio*.

⁵¹ CGUE, sentenza del 19 dicembre 2018, causa C-530/17 P, *Azarov c. Consiglio*, punti 34-35.

⁵² CGUE, *Azarov c. Consiglio*, cit., punto 36. Per l'applicazione di questo *standard* nella giurisprudenza successiva, v., *ex plurimis*, CGUE, sentenza del 16 settembre 2019, causa C-11/18 P, *Klymenko c. Consiglio*; Tribunale, sentenza dell'11 luglio 2019, causa T-244/16, *Yanukovich c. Consiglio*; sentenza dell'11 luglio 2019, causa T-274/18, *Klymenko c. Consiglio*;

In terzo luogo, la giurisprudenza in tema di misure restrittive costituisce un fertile terreno di applicazione dei diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e contribuisce a definirne la portata e l'interpretazione. A venire in rilievo nel sindacato giurisdizionale sulle misure restrittive sono certamente, in primo luogo, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'art. 47 della Carta e il diritto di difesa a esso correlato. Dall'esame della giurisprudenza emerge tuttavia come il Tribunale e la Corte di giustizia possano essere chiamati a prendere in considerazione, attraverso il sindacato sulla motivazione della misura, anche altri diritti fondamentali. In questa prospettiva, più dei molti casi nei quali viene invocato dai ricorrenti il diritto di proprietà, è interessante il caso *Cabello Rondón* deciso dal Tribunale nel luglio 2021, nel quale è stata presa in esame, come parametro per valutare la legittimità di misure restrittive adottate nei confronti di un uomo politico venezuelano, la libertà di espressione⁵³. Si tratta, come è evidente, di un parametro che potrà facilmente rilevare in futuro nel contenzioso vertente sulla legalità delle misure restrittive adottate recentemente dal Consiglio con l'obiettivo di contrastare la disinformazione⁵⁴.

5. Volendo trarre qualche considerazione conclusiva, ci si può innanzitutto domandare se il sindacato giurisdizionale, che nel tempo ha condotto in una

sentenza del 3 febbraio 2021, causa T-258/20, *Klymenko c. Consiglio*; sentenza del 21 dicembre 2021, causa T-195/21, *Klymenko c. Consiglio*.

⁵³ Tribunale, sentenza del 14 luglio 2021, causa T-248/18, *Cabello Rondón c. Consiglio*.

⁵⁴ Regolamento (UE) 2022/350 del Consiglio del 1° marzo 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina; decisione (PESC) 2022/351 del Consiglio del 1° marzo 2022, che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina. Il 30 marzo 2022, con ordinanza, il presidente del Tribunale ha rigettato l'istanza cautelare con la quale Russia Today aveva richiesto la sospensione dell'esecuzione delle misure adottate nei suoi confronti (ordinanza del presidente del Tribunale del 30 marzo 2022, causa T-125/22 R, *RT France c. Consiglio*). L'ordinanza non menziona la libertà di espressione – che è tuttavia prevedibile assurga a parametro nel giudizio di merito – ma riconosce la preminenza, nel bilanciamento con gli interessi economici della società ricorrente, della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici, «[d]ès lors que la propagande et les campagnes de désinformation sont de nature à saper les fondements des sociétés démocratiques» (punto 62).

percentuale assai significativa di casi all'annullamento delle misure impugnate, abbia costituito un limite alla capacità dell'Unione di ricorrere alle sanzioni quale strumento di politica estera e di proiezione esterna dei propri valori. Ebbene, la risposta a questo interrogativo non può che essere negativa. La prima pronuncia nella quale il Tribunale ha annullato una misura restrittiva risale al dicembre 2006⁵⁵. Dopo un quindicennio di applicazione giurisprudenziale, la prassi delle sanzioni dell'Unione europea appare oggi più ampia e variegata che mai. D'altronde, se è vero che la Corte ha rivendicato l'esercizio di un sindacato giurisdizionale pieno rispetto alle misure restrittive, richiedendo al Consiglio un onere motivazionale relativamente rigoroso, essa si è altresì mostrata sensibile all'esigenza di non vanificare l'effetto utile delle sanzioni⁵⁶.

Peraltro, come accennato in apertura di questo contributo, la giurisprudenza sulle misure restrittive riveste un interesse che va al di là del tema delle sanzioni. Soprattutto le sentenze nelle quali la Corte di giustizia ha precisato i confini della propria competenza, fondandosi su una interpretazione teleologica e sistematica del Trattato, contribuiscono a un processo più ampio, visibile anche in altre pronunce – si pensi ai casi *Elitaliana*, relativo al sindacato sulla legittimità di atti amministrativi strumentali all'esecuzione della missione Eulex⁵⁷, e *H c. Consiglio e Commissione*, in materia di gestione del personale distaccato nel quadro di una missione dell'Unione⁵⁸ – di parziale temperamento della specialità che tuttora caratterizza il settore PESC, pur a seguito dell'avvenuta soppressione della struttura a pilastri⁵⁹.

⁵⁵ Tribunale, sentenza del 12 dicembre 2006, causa T-228/02, *Organisation des Mojahedines du peuple d'Iran c. Consiglio*.

⁵⁶ Cfr. S. POLI, *L'Unione europea e le misure restrittive individuali a carattere economico: tendenze evolutive del quadro normativo e giurisprudenziale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 502.

⁵⁷ CGUE, sentenza del 12 novembre 2015, causa C-439/13 P, *Elitaliana c. Eulex Kosovo*.

⁵⁸ CGUE, sentenza del 19 luglio 2016, causa C-455/14 P, *H c. Consiglio e Commissione*.

⁵⁹ Cfr. G. BUTLER, *The Coming of Age of the Court's Jurisdiction in the Common Foreign and Security Policy*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, p. 673 ss., spec. p. 684 ss.; P. KOUTRAKOS, *Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2018, 10 s.; S. POLI, *The Common Foreign and*

Security Policy after Rosneft, p. 1815; P. VAN ELSUWEGE, *Judicial Review and the Common Foreign and Security Policy: Limits to the Gap-filling Role of the Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 1731 ss., spec. pp. 1748-1751.