

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea Magistrale in

RELAZIONI INTERNAZIONALI E DIPLOMAZIA



Le sanzioni PESC: la sfida del bilanciamento tra esigenze
politiche e garanzie giuridiche.

Relatore: Prof. DIEGO ZANNONI

Laureando:
ALESSANDRO
COLOMBO

Matricola N. 2063550

A.A. 2023/24

Indice

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO 1	9
1. Le sanzioni come contromisura: dallo Statuto ONU all'autonomizzazione dell'azione dell'UE.	9
2. Le sanzioni nel Trattato di Maastricht.....	17
3. Le sanzioni nel Trattato di Lisbona.....	25
4. Procedura di adozione delle misure restrittive	33
5. L'effetto pratico delle diverse tipologie di sanzioni.....	37
6. Un caso unico: il Regolamento di blocco e il rapporto dell'UE con le sanzioni statunitensi	40
CAPITOLO 2	45
1. La fase del doppio standard: stesse sanzioni, diverse competenze della Corte.....	45
2. La garanzia dei diritti fondamentali anteposta al primato del diritto internazionale: lo storico cambio di orientamento della Corte	55
3. Le competenze della Corte dopo il Trattato di Lisbona: ampi margini di sindacato in ambito PESC?	60
4. La competenza della Corte a pronunciarsi in via pregiudiziale.	63
5. I ricorsi contro le sanzioni presentati da Stati terzi.	67
CAPITOLO 3	75
1. I diritti della difesa: comunicazione degli elementi a carico e diritto di essere ascoltati. ...	75
2. L'imposizione di misure restrittive sui familiari dei soggetti sanzionati.	84
3. La revisione periodica delle motivazioni	90
4. Il risarcimento dei danni cagionati dalle sanzioni PESC.....	94
5. La sospensione delle misure restrittive PESC e i provvedimenti provvisori	102
6. Libertà d'espressione e sanzioni PESC	109
CONCLUSIONI	119
Bibliografia	123
Giurisprudenza	130

INTRODUZIONE

Tra gli strumenti previsti dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) per il perseguimento degli obiettivi di Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), l'imposizione di misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali¹ e l'adozione di restrizioni di natura finanziaria e commerciale nei confronti di Stati terzi ricoprono indubbiamente un ruolo centrale. L'Unione risulta attualmente dotata della possibilità di imporre misure restrittive (più comunemente dette sanzioni) al fine di indurre cambiamenti nella politica o nelle attività² di trentatré differenti Stati terzi³. L'attività normativa in materia è stata particolarmente intensa in anni recenti, con 29 regimi sanzionatori autonomi⁴ istituiti dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ad oggi. Inoltre, sono attualmente in vigore quattro regimi cosiddetti "tematici" o "orizzontali", che consentono all'Unione di imporre misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche considerate responsabili di terrorismo⁵, proliferazione di armi chimiche⁶, attacchi informatici contro l'Unione o i suoi Stati Membri⁷ e violazioni dei diritti umani⁸, a prescindere dallo Stato di provenienza dei soggetti da sanzionare.

Il tema delle sanzioni emerge con forza ogni qual volta queste vengano adottate in risposta a gravi azioni riconducibili al terrorismo internazionale o allo scoppio di un conflitto: è chiaramente in tali occasioni che lo sforzo del legislatore europeo nell'individuazione dei soggetti da colpire con misure restrittive diviene massimo. In seguito allo scoppio del conflitto tra Federazione Russa e Ucraina nel febbraio 2022, l'attività sanzionatoria dell'Unione europea ha raggiunto un'intensità senza precedenti: a seguito della progressiva approvazione dei cosiddetti "pacchetti" di misure

¹ Tale formulazione riprende l'art. 215, para 2, TFUE. Cfr. cap. 1, §2, pp. ??-??

² Tale formulazione riprende la terminologia utilizzata dal Consiglio dell'Unione Europea nella versione più recente degli Orientamenti per le sanzioni. Si veda Consiglio dell'Unione Europea, *Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE*, ST 5664/2018, 4 maggio 2018, Bruxelles.

³ L'elenco completo e costantemente aggiornato è disponibile su www.sanctionsmap.eu

⁴ Come si approfondirà nel primo capitolo, il termine "autonomi" è qui utilizzato per operare la distinzione con le misure restrittive imposte dall'Unione in ottemperanza con obblighi derivanti da Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. I dati provengono da www.sanctionsmap.eu.

⁵ Posizione comune del Consiglio relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, 2001/931/PESC; Regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo.

⁶ Decisione (PESC) 2018/1544 del Consiglio relativa a misure restrittive contro la proliferazione e l'uso di armi chimiche; Regolamento (UE) 2018/1542 del Consiglio relativo a misure restrittive contro la proliferazione e l'uso di armi chimiche.

⁷ Decisione (PESC) 2019/797 del Consiglio concernente misure restrittive contro gli attacchi informatici che minacciano l'Unione o i suoi Stati membri; Regolamento (UE) 2019/796 del Consiglio concernente misure restrittive contro gli attacchi informatici che minacciano l'Unione o i suoi Stati membri.

⁸ Decisione (PESC) 2020/1999 del Consiglio relativa a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani; Regolamento (UE) 2020/1998 del Consiglio relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani.

restrittive adottati dal Consiglio in risposta all'aggressione russa, sono stati congelati i beni di più di 1950 persone ed entità⁹, a cui si aggiungono le restrizioni imposte a Bielorussia¹⁰ e Iran¹¹ per il loro supporto all'operazione militare del Cremlino. Soprattutto alla luce dell'attuale congiuntura storica, l'imposizione di misure restrittive non può essere considerata una politica marginale dell'Unione, a prescindere dall'efficacia: è indubbiamente emblematico il fatto che le conclusioni del Consiglio europeo (EUCO) straordinario del 24 febbraio 2022, riunitosi all'indomani dello scoppio del conflitto in Ucraina, contemplino in prima battuta l'implementazione di nuove misure restrittive dalle «enormi e gravi conseguenze per la Russia», prima ancora di concentrarsi sulle forme di sostegno finanziario e logistico a Kiev¹². Si ricordi tra l'altro che, ai sensi dell'art. 26 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), il Consiglio europeo ha la competenza esclusiva per la definizione delle linee strategiche della politica dell'Unione dinanzi a sviluppi internazionali straordinari, dunque le citate conclusioni dell'EUCO del 24 febbraio 2022 non sono da considerarsi alla stregua di una semplice dichiarazione congiunta del consesso dei leader politici dei paesi UE, ma vanno piuttosto inquadrate come un concreto orientamento dato a Consiglio e Commissione ai fini della strutturazione della PESC dinanzi a un conflitto armato.

Come accennato, le misure restrittive adottate in considerazione della situazione politica e del posizionamento internazionale di un paese terzo rientrano tra gli strumenti della PESC dell'Unione Europea, ambito che gode di notevoli autonomie, anche in termini di insindacabilità delle disposizioni e degli atti da queste derivanti da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE)¹³. I notevoli margini di discrezionalità del Consiglio in questo ambito, oltre all'imprevedibilità degli sviluppi geopolitici, rendono più complicati i tentativi di arginamento

⁹ Si veda *Misure restrittive dell'UE nei confronti della Russia in relazione all'Ucraina (dal 2014)*, sito ufficiale del Consiglio dell'Unione Europea, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> [consultato il 15 ottobre 2023]. Per la lista completa: Regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, Allegato 1; Decisione 2014/145/PESC del Consiglio concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, Allegato.

¹⁰ Il 2 marzo 2022 il pre-esistente regime sanzionatorio in vigore nei confronti della Bielorussia è stato modificato con il Regolamento (UE) 2022/355 e con la Decisione (PESC) 2022/356 del Consiglio in risposta al coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina. Si vedano: Regolamento (CE) n. 765/2006 del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia e del coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione russa contro l'Ucraina, Decisione 2012/642/PESC del Consiglio relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia e del coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina.

¹¹ Regolamento (UE) 2023/1529 del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione del sostegno militare dell'Iran alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, Decisione (PESC) 2023/1532 del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione del sostegno militare dell'Iran alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina.

¹² Conclusioni della Riunione straordinaria del Consiglio europeo (24 febbraio 2022), EUCO 18/22.

¹³ Tale limite alle competenze della Corte è sancito e definito dall'art. 275 TFUE.

dell'attività sanzionatoria, la quale, come si vedrà, denota problematicità soprattutto quando l'attività di designazione dei soggetti da sanzionare diviene più intensa e impattante, ossia durante le fasi più acute delle crisi internazionali. Tali problematiche emergono generalmente sotto differenti profili: il presente testo non vuole indagare l'effettiva valenza economica, l'efficacia politica o l'impatto sociale dello strumento sanzionatorio, ma intende essere un'analisi della solidità giuridica dello stesso e della compatibilità con la tutela dei diritti fondamentali. Tale analisi si svilupperà alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale, come si vedrà, si è progressivamente ritagliata un ampio spazio di competenza nel giudizio della legittimità delle misure restrittive imposte dall'Unione in ambito PESC. Il presente testo prende in esame un numero esiguo di casi in maniera approfondita: si è preferito indagare le ragioni profonde dietro le sentenze più importanti del giudice dell'Unione piuttosto che optare per uno studio meno dettagliato di un numero maggiore di casi.

Il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità Economica Europea, non contemplava alcuna forma di politica comune atta al mantenimento della pace sul piano internazionale, men che meno la possibilità di imporre misure restrittive autonome nei confronti di Paesi terzi quali misure di contrasto a minacce alla pace: per una maggiore comprensione del tema in esame, dunque, sarà necessario innanzitutto prendere in considerazione il lungo percorso che ha portato alla delineazione dell'attuale quadro normativo che regola l'imposizione di misure restrittive in ambito PESC. Il primo capitolo del presente testo si pone proprio l'obiettivo di ripercorrere l'evoluzione della competenza comunitaria in materia sanzionatoria, un processo emblematico sia sul piano interno, in termini di approfondimento dell'integrazione europea, sia sul piano esterno, in termini di acquisizione di capacità d'azione dell'UE in risposta alle crisi internazionali. Tale excursus storico sarà essenziale per la contestualizzazione del quadro normativo ed istituzionale all'interno del quale, a partire in particolar modo dal 2008¹⁴, si è andata a collocare la permeante giurisprudenza della Corte.

Al pari della competenza legislativa comunitaria, sviluppatasi gradualmente, anche il controllo di legittimità esercitato dalla Corte di Giustizia ha visto un'evoluzione progressiva, segnata da una ricca giurisprudenza che ha contribuito a fare della CGUE odierna «il foro dinanzi al quale vengono più spesso proposte controversie riguardanti la legittimità di sanzioni internazionali»¹⁵. Il secondo capitolo ripercorrerà l'avanzamento giurisprudenziale che ha portato all'attuale

¹⁴ Il riferimento qui è alla Sentenza della Corte (Grande sezione) del 3 settembre 2008, Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee, Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P; Cfr. Capitolo 2, §1-2.

¹⁵ Miglio A., *Le misure restrittive davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, in Quaderni di Sidiblog, 2021, p. 318

estensione del controllo di legittimità delle misure restrittive da parte della Corte di Giustizia, nonostante questa, come accennato, sia generalmente impossibilitata a sindacare in materia di Politica estera e di sicurezza comune.

L'impatto delle sentenze della Corte, come si vedrà nel terzo capitolo, è stato indubbiamente dirompente: a partire dalle prime controversie giudiziarie che hanno indotto il Consiglio a rimuovere taluni soggetti dagli elenchi delle persone fisiche e giuridiche bersaglio di misure restrittive¹⁶, la giurisprudenza europea ha contribuito a tracciare in maniera progressivamente più marcata i limiti dell'azione sanzionatoria dell'Unione, incontrando non di rado il malcontento o la resistenza del Consiglio¹⁷. La stessa giurisprudenza è plausibilmente destinata a evolversi rapidamente e a indicare ulteriori limitazioni all'azione sanzionatoria dell'Unione, dato il considerevole numero di nuovi ricorsi relativi alle misure restrittive depositati in Tribunale ogni anno: stando all'ultimo compendio dell'attività giudiziaria pubblicato dalla Corte, nel 2022 sono state promosse ben 103 nuove cause relative alle sanzioni adottate in ambito PESC, 75 delle quali concernenti le misure restrittive adottate in seguito allo scoppio del conflitto russo-ucraino. L'11,3% del totale dei ricorsi presentati nel 2022 riguarda proprio le sanzioni: si tratta della materia che ha visto il maggior numero di nuove cause promosse davanti al Tribunale in assoluto¹⁸.

Trattandosi di una materia in costante sviluppo, è più che mai necessario tracciarne la storia recente per poterne comprendere al meglio le evoluzioni future. L'obiettivo di questa ricerca è dunque quello di inquadrare quello che è stato, sino a qui, l'impatto della giurisprudenza della Corte di Giustizia sull'attività sanzionatoria dell'Unione Europea, la quale rappresenta, da un lato, uno strumento cardine per l'azione esterna dell'Unione e per il futuro della Politica estera e di sicurezza comune, dall'altro, un importante banco di prova per la concretezza della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali garantita dalla Corte¹⁹.

¹⁶ In particolare, come si vedrà, ci si riferisce alla Sentenza del Tribunale (Settima sezione) del 4 dicembre 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran contro Consiglio dell'Unione europea*, Causa T-284/08, oltre alla già citata prima sentenza *Kadi (Kadi I)* della Corte.

¹⁷ Tra i vari: Portela C., *Sanctions in EU foreign policy*, in *Sharpening EU sanctions policy* («FIIA report» n. 63), Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2020, p. 44; Gaeta G., *Sanzioni economiche dell'UE in materia di politica estera ed obbligo di motivazione: le indicazioni della Corte di Giustizia sul diritto al controllo in materia di libertà fondamentali*, in *Archivio penale*, n.1, 2022, p. 8; Challet C., *The Impact of the Adjudication of Sanctions against Russia before the Court of Justice of the EU*, in Bossuyt F., Van Elsuwege P., *Principled Pragmatism in Practice. The EU's Policy towards Russia after Crimea*, Studies in EU External Relations, Vol. 19, 2021, pp. 126-127.

¹⁸ Coulon E., *Statistiche commentate dell'attività del Tribunale nel 2022*, in Sito ufficiale della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7041/it/, [consultato il 29 ottobre 2023].

¹⁹ Gaeta G., *Sanzioni economiche dell'UE in materia di politica estera ed obbligo di motivazione: le indicazioni della Corte di Giustizia sul diritto al controllo in materia di libertà fondamentali*, p. 5

CAPITOLO 1

Le misure restrittive come strumento PESC: storia, funzionamento e procedura

1. Le sanzioni come contromisura: dallo Statuto ONU all'autonomizzazione dell'azione dell'UE.

La Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea (PESC), istituita nel 1993 con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, persegue obiettivi generali codificati dai Trattati. L'articolo 21 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), con il quale si apre il Titolo V relativo alle disposizioni sull'azione esterna dell'Unione, elenca tali obiettivi, tra i quali figura anche la preservazione della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, in conformità con i principi dello Statuto delle Nazioni Unite²⁰. Con la definizione di tali obiettivi, evidentemente poco specifici, il TUE non intende porre chiari limiti all'azione esterna dell'Unione, quanto più indicare degli orientamenti che possano «assicurare la coerenza generale della partecipazione dell'Unione alla vita di relazione internazionale»²¹. I Trattati non si limitano però ad impostare generiche linee guida per l'implementazione della PESC: la Parte quinta del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è interamente dedicata al dettaglio delle disposizioni relative all'azione esterna dell'Unione. Confrontando il Trattato di Lisbona con il diritto primario antecedente, risulta evidente che la disciplina e la definizione della politica estera comune abbiano raggiunto oggi un livello considerevole, soprattutto in riferimento agli strumenti di cui è dotato il legislatore. L'ambito delle misure restrittive non fa eccezione: mentre il diritto primario pre-Lisbona contemplava una disciplina relativamente generica in materia, condensata soprattutto in un articolo facente parte delle disposizioni generali e finali del Trattato istitutivo della Comunità Europea (TCE)²², il TFUE risulta essere più chiaro ed esaustivo²³. Nonostante ciò, come il presente testo vuole dimostrare, i limiti dell'azione del legislatore risultano ancora tutt'altro che definiti.

²⁰ Art. 21, par. 2, lett c), TUE

²¹ Adam R., Tizzano A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 812

²² Art. 301, Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE),

²³ Zagel G., *Article 215 on Restrictive Measures*, pp. 7-8, in Herzog P., Campbell C., Zagel G., *Smit & Herzog on the Law of the European Union*, Vol. 3, Matthew Bender Elite Products, New York (Stati Uniti), 2015; Adam R., Tizzano A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, ibidem, pp. 821-822; Poli S., *Le misure restrittive autonome dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 21-26.

Questo capitolo si propone di analizzare le le disposizioni attualmente vigenti in materia di imposizione di misure restrittive in ambito PESC. La prima parte ripercorrerà la storia dello strumento in oggetto, al fine di inquadrare al meglio le ragioni che hanno condotto gli Stati membri a conferire all'Unione europea il potere di imporre sanzioni nei confronti di Paesi terzi. Il secondo paragrafo verterà sull'attuale quadro normativo, fondamento di buona parte della giurisprudenza che verrà presa in esame nei capitoli successivi. Nella parte conclusiva verrà analizzata la procedura di adozione degli atti necessari per l'imposizione di misure restrittive e il funzionamento delle sanzioni all'atto pratico.

In caso di minacce alla pace, violazioni della pace e atti di aggressione, viene in rilievo il Capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite, entrato in vigore nell'ottobre 1945, all'indomani della conclusione del secondo conflitto mondiale. L'articolo 41, compreso nel Capitolo VII, contempla l'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche tra le possibili contromisure non implicanti l'uso della forza armata applicabili nei confronti degli Stati riconosciuti dal Consiglio di Sicurezza come responsabili di azioni contrarie al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale²⁴. Lo Statuto però non conferisce al Consiglio di Sicurezza la competenza esclusiva per quanto riguarda l'autorizzazione all'imposizione di sanzioni: la Carta obbliga le parti contraenti ad astenersi dalla minaccia e dall'uso della forza armata nelle relazioni internazionali²⁵, ma lascia agli Stati contraenti e alle organizzazioni regionali la piena facoltà di utilizzare misure non coercitive per la risoluzione delle controversie internazionali, con il limite della conformità ai fini e ai principi delle Nazioni Unite²⁶. Il Capitolo VII si limita a conferire al Consiglio di Sicurezza la possibilità raccomandare o decidere²⁷ di applicare misure non implicanti l'impiego della forza armata prima di autorizzare eventuali misure coercitive: difatti, le azioni implicanti l'uso della forza possono essere intraprese, previa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, solo nel caso in cui lo stesso Consiglio giudichi inadeguate le misure non coercitive, a prescindere dal fatto che queste siano state tentate o meno²⁸. Inoltre, anche qualora il Consiglio di Sicurezza non accertasse l'esistenza di minacce alla pace o atti di aggressione, l'Assemblea Generale e il Consiglio di Sicurezza stesso hanno sempre la possibilità di adottare raccomandazioni non vincolanti per invitare gli Stati membri delle Nazioni Unite ad adottare determinate misure restrittive al fine del mantenimento della pace²⁹. La prima raccomandazione

²⁴ Art. 39, Statuto delle Nazioni Unite

²⁵ Art. 2, par. 4, Statuto delle Nazioni Unite

²⁶ Art. 52, Statuto delle Nazioni Unite

²⁷ Art. 39, Statuto delle Nazioni Unite

²⁸ Art. 42, Statuto delle Nazioni Unite. Si veda Ronzitti N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 69.

²⁹ Art. 11 e art. 36, Statuto delle Nazioni Unite. Sugli strumenti a disposizione delle Nazioni Unite per l'imposizione di misure restrittive non implicanti l'uso della forza: Kern A., *Economic Sanctions: Law and*

di tale natura fu adottata dall'Assemblea Generale già nel 1946, nei confronti della Spagna franchista³⁰.

Il Trattato di Roma (TCE) istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE), entrato in vigore nel 1958, non contemplava alcuna forma di politica comune atta al mantenimento della pace sul piano internazionale: lo sviluppo di una azione comunitaria in materia di relazioni esterne, al di là della sfera commerciale, non era certamente tra gli obiettivi dei firmatari³¹. Va da sé che la possibilità di imporre misure restrittive nei confronti di uno Stato terzo per finalità di natura politica, anche qualora queste fossero il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, non fosse contemplata dal Trattato³². È però doveroso sottolineare che il TCE, complesso e profondamente innovativo, implicava necessariamente una dimensione esterna: si pensi ad esempio alla fissazione della tariffa doganale comune e alla più generica istituzione di una politica commerciale comune nei confronti di Stati terzi³³. Le misure restrittive di cui all'art. 41 dello Statuto delle Nazioni Unite, per altro, contemplano anche l'interruzione delle relazioni economiche: di conseguenza, nonostante il Trattato non menzionasse l'imposizione di sanzioni verso paesi terzi, la questione della competenza comunitaria in materia sarebbe potuta emergere sin dalla nascita della CEE. Le sanzioni sono misure di molteplice natura: hanno indubbiamente un profilo di politica estera e di sicurezza, ma, qualora implicano restrizioni agli scambi, hanno anche evidenti profili commerciali. Il TCE prevedeva un'attribuzione di competenze distinta per queste due aree: la politica estera e di sicurezza restava ad appannaggio degli Stati membri, mentre la politica commerciale diveniva materia comunitaria. È evidente dunque che, sin dall'istituzione della CEE, vi fossero problematiche latenti in termini di competenze nel campo delle sanzioni³⁴.

Questo dibattito sull'attribuzione delle competenze, però, non emerse per lungo tempo, a causa dell'inerzia delle Nazioni Unite. Solo nel novembre del 1965, vent'anni dopo la firma dello Statuto, il Consiglio di Sicurezza raggiunse per la prima volta il consenso interno per l'approvazione di una Risoluzione che implicava l'imposizione di sanzioni di natura

Public Policy, Palgrave Macmillan, Londra, 2009, pp. 24-25; Iain C. (a cura di), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, Cambridge, 2013, pp. 3-5.

³⁰ A/RES/39(I) del 12 dicembre 1946. Venivano ivi raccomandate misure restrittive di natura diplomatica, quale il ritiro di Ambasciatori e Ministri plenipotenziari da Madrid.

³¹ Adam R., Tizzano A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, ibidem, p. 807.

³² Portela C., *Sanctions in EU foreign policy*, in *Sharpening EU sanctions policy* («FIIA report» n. 63), pp. 21-47, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2020, p. 27.

³³ Art. 3, art. 18 e ss., art. 110 e ss., Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (TCE). Da qui, sino alla nota 59, vale il seguente riferimento: con TCE si intende il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, ossia la versione del testo antecedente all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht.

³⁴ Si veda: Bethlehem D., *The European Union*, pp. 132-136 in Gowlland-Debbas V. (a cura di), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, Martinus Nijhoff Publisher, Leida (Paesi Bassi), 2004.

commerciale: si trattava di disposizioni generali relative all'istituzione di un embargo nei confronti della Rhodesia, la cui indipendenza era stata dichiarata proprio quell'anno dal leader suprematista Ian Smith³⁵. Il Consiglio di Sicurezza continuò poi ad approvare Risoluzioni concernenti restrizioni commerciali nei confronti della Rhodesia fino al 1977, tentando di incrementare gradualmente la specificità, e possibilmente l'efficacia, delle misure poste in essere³⁶. Tali Risoluzioni andarono a generare obblighi per gli Stati membri della CEE in materia di misure restrittive³⁷, con la notevole eccezione parziale della Repubblica Federale Tedesca, che entrò a far parte delle Nazioni Unite solo nel 1973. I paesi della Comunità Economica decisero di mettere in atto le misure restrittive nei confronti della Rhodesia tramite le legislazioni nazionali, andando a generare un complesso di atti che differivano in relazione al novero dei settori commerciali soggetti a restrizioni³⁸.

A prescindere dall'efficacia concreta delle sanzioni, il caso della Rhodesia fece emergere per la prima volta le possibili criticità relative al tema delle misure restrittive all'interno della Comunità Economica Europea. Ad esempio, nel dicembre del 1968, mentre gli Stati membri davano concretezza autonomamente alle disposizioni del Consiglio di Sicurezza, il Consiglio delle Comunità Europee inseriva i beni prodotti in Rhodesia nell'elenco comune di liberalizzazione delle importazioni nella Comunità dai paesi terzi³⁹, senza contare il fatto che l'esportazione di prodotti CEE in Rhodesia, fino al 1973, poteva passare liberamente dalla Repubblica Federale Tedesca⁴⁰. Il Regolamento che disponeva la liberalizzazione delle importazioni dalla Rhodesia venne abrogato solo nel 1970, ma comunque prima che potesse aprirsi un'eventuale disputa giudiziaria in merito alla gerarchia delle fonti: se, da un lato, il

³⁵ Risoluzione 217 (1965) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Si vedano: Bethlehem D., *The European Union*, p. 127, in Gowlland-Debbas V. (a cura di), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, ibidem; Minter W., *When Sanctions Worked: The Case of Rhodesia Reexamined*, in *African Affairs*, Vol. 87, Aprile 1988, pp. 211-214; *Subsidiary Organs of The United Nations Security Council*, in *Fact Sheets – 2023*, sito ufficiale del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/subsidiary_organ_series_7sep23.pdf

³⁶ Per un elenco completo delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza concernenti l'imposizione di misure restrittive nei confronti della Rhodesia, si rimanda a Bethlehem D., *The European Union*, p. 127, in Gowlland-Debbas V. (a cura di), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, ibidem.

³⁷ Art. 25, Statuto delle Nazioni Unite.

³⁸ Portela C., *Sanctions in EU foreign policy*, ibidem, p. 27.

³⁹ Regolamento (CEE) n. 2041/68 del Consiglio relativo all'elaborazione di un elenco comune di liberalizzazione delle importazioni nella Comunità dai paesi terzi. Si veda: Bethlehem D., *The European Union*, p. 137, in Gowlland-Debbas V. (a cura di), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, ibidem.

⁴⁰ Losman L. D., *Rhodesia: a decade under sanctions*, in *Il Politico*, Vol. 43, N. 2, giugno 1978, pp. 321-340, p. 326. La questione dell'elusione delle sanzioni verrà affrontata, anche se marginalmente, nel secondo paragrafo del presente capitolo.

Regolamento con il quale la CEE liberalizzava il commercio con la Rhodesia doveva prevalere sulle normative nazionali per primato del diritto comunitario⁴¹, dall'altro, l'imposizione di misure restrittive da parte dei singoli Stati membri derivava da disposizioni vincolanti del Consiglio di Sicurezza, le quali, in virtù dell'articolo 103 dello Statuto delle Nazioni Unite, dovevano prevalere sugli obblighi derivanti da qualunque altro accordo internazionale⁴². Inoltre, il TCE, che non disciplinava l'imposizione di misure restrittive su paesi terzi, lasciava aperta sia la strada della competenza comunitaria che quella dell'implementazione autonoma ed eterogenea da parte degli Stati membri: da una parte, l'articolo 113 sanciva chiaramente la competenza comunitaria in materia di politica commerciale⁴³, dall'altra, l'articolo 223 lasciava impregiudicata la competenza nazionale nel campo della disciplina del commercio del materiale bellico⁴⁴, pur riservando al Consiglio la competenza esclusiva di redigere e modificare l'elenco dei prodotti definibili come "materiale bellico"⁴⁵. Veniva inoltre in rilievo l'articolo 224 del TCE, che sanciva l'obbligo di consultazioni tra gli Stati membri atte a ovviare alle possibili incompatibilità tra le misure adottate dai legislatori nazionali «per far fronte agli impegni [...] assunti ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale» e il buon funzionamento del mercato comune⁴⁶.

Anche se non vi furono contenziosi giudiziari, la dottrina non ignorò la questione. Tra i commentatori contemporanei, il Professor Peter Jan Kuijper evidenziò già nel 1975 le rilevanti contraddizioni dimostrate dalla CEE nella gestione delle sanzioni imposte nei confronti della Rhodesia⁴⁷. In particolare, Kuijper sottolineò prima di tutto che l'ordinamento comunitario, non essendo vincolato al rispetto degli obblighi discendenti dalle Risoluzioni del Consiglio di

⁴¹ Si veda la celebre Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 15 luglio 1964, Flaminio Costa contro E.N.E.L., Causa 6-64.

⁴² Per approfondire la questione, si veda Bethlehem D., *The European Union*, p. 137, in Gowlland-Debbas V. (a cura di), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, ibidem. Bethlehem sostiene che un'ipotetica controversia relativa al contrasto tra il Regolamento (CEE) n. 2041/68 concernente la liberalizzazione delle importazioni da Stati terzi e le normative nazionali relative all'imposizione di misure restrittive nei confronti della Rhodesia sarebbe volta a favore della competenza degli Stati membri in virtù di quanto disposto dall'art. 234 del TCE. Tale norma stabiliva che, in caso di incompatibilità tra il Trattato e una qualunque convenzione conclusa da uno o più Stati membri prima dell'entrata in vigore del Trattato stesso, gli Stati membri interessati dovessero «ricorrere a tutti i mezzi atti a eliminare le incompatibilità constatate, [...] assumendo eventualmente una comune linea di condotta». P. J. Kuyper, *Sanctions against Rhodesia: The EEC and the International of General International Legal Rules*, in *Common Law Market Review*, Vol. 12, Issue 2, Giugno 1975

⁴³ Art. 113, TCE.

⁴⁴ Art. 223, par. 1, lett. b), TCE. Si noti però che le misure previste dalle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza relative alla Rhodesia non limitavano le restrizioni commerciali al settore bellico.

⁴⁵ Art. 223, par. 2.

⁴⁶ Art. 224, TCE.

⁴⁷ Kuyper P. J., *Sanctions against Rhodesia: The EEC and the International of General International Legal Rules*, in *Common Law Market Review*, Vol. 12, Issue 2, Giugno 1975, pp. 231-244

Sicurezza⁴⁸, stava attuando una politica commerciale che ignorava le disposizioni delle Nazioni Unite in merito alla Rhodesia. D'altro canto però, gli Stati membri stavano ignorando l'incompatibilità tra il loro diritto nazionale e il diritto comunitario in relazione al commercio con la Rhodesia, e non stavano facendo ricorso alle consultazioni di cui all'articolo 224 del TCE al fine di ovviare a tale incompatibilità. Secondo Kuijper, la confusa situazione era dovuta a un'interpretazione eccessivamente estensiva dell'articolo 224, che contemplava le misure adottate «per far fronte agli impegni [...] assunti ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale» come parte del dominio degli ordinamenti interni, anche qualora fossero implicati provvedimenti di natura commerciale⁴⁹. Pur consapevole del fatto che il caso rhodesiano avesse fatto emergere un dibattito esclusivamente accademico, Kuijper sosteneva che la questione si sarebbe irrimediabilmente riaperta con l'istituzione di ulteriori regimi sanzionatori, a meno che, in virtù dell'articolo 113 del TCE, non fosse stata attribuita chiaramente alla CEE la competenza normativa in materia di misure restrittive di natura commerciale⁵⁰, con il vincolo di conformarsi agli obblighi contratti dagli Stati membri con la ratifica dello Statuto delle Nazioni Unite⁵¹.

L'analisi di Kuijper risulta oggi precorritrice della direzione presa dalla CEE a partire dagli anni Ottanta. Nel 1977 il Consiglio di Sicurezza impose un embargo sulle armi nei confronti del Sudafrica⁵²: i paesi CEE, in virtù di quanto disposto dal menzionato articolo 223 del TCE, applicarono le restrizioni affidandosi a normative nazionali⁵³. Il decennio successivo però, nonostante l'assenza di Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza in materia di sanzioni, segnò l'avvio della pratica sanzionatoria coordinata e autonoma della Comunità Europea. Nel 1980, per la prima volta, una discussione maturata in seno al meccanismo di Cooperazione Politica Europea si tradusse in un Regolamento comunitario relativo all'imposizione di sanzioni, adottato secondo

⁴⁸ Anche se i suoi membri erano parte delle Nazioni Unite, con la già menzionata eccezione della Germania che vi entrò nel 1973, la CEE come ordinamento autonomo non era membro delle Nazioni Unite. Si veda anche Bohr S., *Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community*, in *European Journal of International Law*, Vol. 4, No. 2, 1993, pp. 256-268. Sull'indipendenza dell'ordinamento comunitario, si veda la celebre Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 5 febbraio 1963, N. V. Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte, Causa 26-62.

⁴⁹ Kuijper P. J., *Sanctions against Rhodesia: The EEC and the International of General International Legal Rules*, ibidem, pp. 242-243.

⁵⁰ Ivi, pp. 243-244.

⁵¹ Ivi, p. 231 e 243. A sostegno della sua posizione, Kuijper richiama l'art. 2, par. 5 e l'art. 48, par. 2 dello Statuto delle Nazioni Unite. Inoltre, data la (allora) mancanza di giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di implementazione delle sanzioni imposte dalle Nazioni Unite, l'autore cita la Sentenza della Corte del 12 dicembre 1972, *International Fruit Company N.V. ed altri contro Produktschap Voor Groenten En Fruit*, cause riunite 21/72-72, nella quale il giudice europeo aveva aperto al rispetto degli obblighi derivanti da taluni accordi internazionali come criterio per la valutazione della legittimità degli atti comunitari.

⁵² Risoluzione 418 (1977) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

⁵³ Bethlehem D., *The European Union*, p. 138, in Gowlland-Debbas V. (a cura di), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, ibidem.

le disposizioni dell'articolo 113 TCE⁵⁴: nel caso specifico, si trattava di misure restrittive di natura economica poste in essere nei confronti dell'Unione Sovietica in seguito all'invasione dell'Afghanistan ordinata dal Cremlino⁵⁵. L'adozione di tali misure restrittive rappresentò un passaggio fondamentale sotto almeno due punti di vista: si trattava non solo del primo tentativo degli stati CEE di imporre sanzioni in maniera uniforme e indipendente dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ma anche di un tentativo attento alle disposizioni del TCE e al potenziale conflitto tra gli articoli 113 e 224⁵⁶, generato dal fatto che le sanzioni sono al contempo misure di politica estera e di politica commerciale⁵⁷. Non bisogna infatti dimenticare che la Cooperazione Politica Europea, ossia il sistema intergovernativo di coordinamento e armonizzazione della politica estera dei paesi CEE⁵⁸, all'inizio degli anni Ottanta era ancora un meccanismo non contemplato dal Trattato istitutivo della Comunità⁵⁹, e rappresentava un forum in cui gli Stati membri della CEE sviluppavano forme di cooperazione nel pieno esercizio delle rispettive sovranità e competenze⁶⁰. L'iter a due passaggi che caratterizzò l'adozione dei primi regimi sanzionatori comunitari, ossia il raggiungimento di un'intesa in sede Cooperazione Politica Europea seguita dall'approvazione di un Regolamento concernente le restrizioni economiche, lasciava impregiudicata l'attribuzione di competenze prevista dal TCE: la decisione politica di adottare contromisure nei confronti di un paese terzo restava nel dominio degli Stati membri, che di comune accordo demandavano volta per volta alla Comunità l'adozione delle misure restrittive, qualora queste rientrassero nell'ambito della politica commerciale⁶¹.

L'iter seguito dai paesi CEE per l'adozione delle sanzioni imposte nei confronti dell'URSS evidenziò indubbiamente l'intenzione degli Stati membri di coordinare lo sforzo nell'imposizione di misure restrittive, evitando ripercussioni negative per il mercato comune, come stabilito dall'art. 224 del TCE. Tale processo di armonizzazione era però assolutamente reversibile, dato

⁵⁴ L'articolo 113 TCE conferiva alla Commissione il potere di iniziativa legislativa in ambito di politica commerciale (paragrafo 2). Le proposte della commissione erano sottoposte al Consiglio, il quale deliberava a maggioranza qualificata (paragrafo 4).

⁵⁵ Russel M., *EU sanctions: A key foreign and security policy instrument*, European Parliamentary Research Service, 2018, p.2; Portela Clara, *European Union sanctions and Foreign Policy. When and why do they work?*, Routledge, Londra (Regno Unito), 2010, p. 20.

⁵⁶ Si veda, in questo capitolo, p. 13

⁵⁷ Si veda Klein E., *Sanctions by International Organizations and Economic Communities*, in *Archiv des Völkerrechts*, Vol. 30, No. 1, 1992, pp. 101-113, pp. 110-111.

⁵⁸ Petrini F., *Cooperazione Politica Europea*, in Cavallaro M. E., Giordano F. M., *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2018.

⁵⁹ La Cooperazione europea in materia di politica estera venne istituzionalizzata nel 1987 con l'Atto Unico Europeo. Si vedano artt. 30 e ss., Atto Unico europeo.

⁶⁰ Le conclusioni del Consiglio europeo dell'Aia del novembre 1976 specificarono l'obiettivo di far convergere la politica estera degli Stati membri senza cessioni di sovranità. Se vedano le Conclusioni della Presidenza – Consiglio europeo del 29/30 novembre 1976 all'Aia, punto 4, par. 4.

⁶¹ Klein E., *Sanctions by International Organizations and Economic Communities*, ibidem, p. 110.

che l'iniziativa restava saldamente nelle mani degli Stati membri: il caso delle misure imposte nei confronti dell'Argentina, in seguito all'occupazione delle Isole Falkland nel 1982, evidenziò proprio la rilevanza dell'intesa politica tra Stati membri quale motore del sistema sanzionatorio europeo⁶². In tale circostanza, dopo l'iniziale imposizione di sanzioni quale misura preventiva e alternativa all'intervento armato britannico⁶³, l'inizio degli scontri a fuoco portò diversi membri della CEE a fare dietrofront. Particolarmente rilevante fu la reazione dell'Irlanda, la quale aveva dato la sua approvazione all'imposizione delle sanzioni con l'esplicito scopo di evitare lo scoppio del conflitto. In seguito all'inizio delle ostilità il governo irlandese manifestò forte contrarietà politica al mantenimento delle sanzioni, ma si trovò nella situazione di non poterne interrompere unilateralmente l'implementazione, dato che ciò avrebbe comportato la disapplicazione di una normativa comunitaria⁶⁴. Le misure restrittive in questione rimasero in vigore per un solo mese, dato che, per opposizione di Italia e Irlanda, non vennero rinnovate alla prima scadenza⁶⁵. Tuttavia, questo caso dimostrò che i due profili delle misure restrittive, quello di politica estera e quello di politica commerciale, erano vicendevolmente dipendenti. Difatti, come visto, l'adozione delle misure restrittive a livello comunitario era subordinato al raggiungimento dell'intesa politica tra i paesi CEE in ambito Cooperazione Politica Europea, ma dopo l'entrata in vigore delle restrizioni l'equilibrio tra gli aspetti di politica estera e quelli di politica commerciale si ribaltava: i singoli Stati membri, infatti, perdevano la possibilità di ripristinare le normali relazioni con il paese terzo in questione, data l'impossibilità di rimuovere le restrizioni commerciali fino alla scadenza della normativa comunitaria⁶⁶. Il tutto in un contesto normativo che lasciava le misure di cooperazione in materia di politica estera al di fuori dei confini istituzionali comunitari⁶⁷.

Con l'Atto Unico Europeo (AUE), entrato in vigore nel 1987, la cooperazione nell'ambito della politica estera venne formalmente riconosciuta dalla CEE⁶⁸. Le disposizioni dell'AUE si

⁶² Per un resoconto delle discussioni tra Stati CEE in merito alle sanzioni comunitarie contro l'Argentina, si vedano: Martin L. L., *Institutions and Cooperation: Sanctions during the Falkland Islands Conflict*, in *International Security*, Vol. 16, No. 4, 1992, pp. 143-178; Ludlow N. P., *Solidarity, Sanctions and Misunderstanding: The European Dimension of the Falklands Crisis*, in *International History Review*, Vol. 43, No. 3, 2021, pp. 508-524.

⁶³ Regolamento (CEE) n. 877/82 del Consiglio che sospende l'importazione di qualsiasi prodotto originario dell'Argentina.

⁶⁴ Martin L. L., *Institutions and Cooperation: Sanctions during the Falkland Islands Conflict*, ibidem, p. 162.

⁶⁵ Ludlow N. P., *Solidarity, Sanctions and Misunderstanding: The European Dimension of the Falklands Crisis*, ibidem, pp. 515-516.

⁶⁶ Si pensi al citato caso dell'Irlanda, che tra l'aprile e il maggio del 1982 continuò ad applicare le misure restrittive nei confronti dell'Argentina nonostante ciò fosse contrario alla linea di politica estera auspicata dal governo di Dublino.

⁶⁷ Per approfondire, si veda Kuyper, P.J., *Community Sanctions against Argentina: Lawfulness under Community and International Law*, in: O. Keefe D., Schermers H.G. (a cura di), *Essays in European Law and Integration*, Kluwer, Deventer (Paesi Bassi), 1982, pp. 141 e ss.

⁶⁸ Artt. 30 e ss., Atto Unico europeo.

limitavano a fornire «un quadro formale di consultazione ai fini del coordinamento delle politiche estere nazionali», senza strutturare un sistema istituzionale che consentisse alla Comunità di stabilire una politica estera comune⁶⁹: con l'AUE gli Stati membri non si vincolarono al rispetto di una politica estera comune, non conferirono alla Comunità competenze in materia e, di conseguenza, non innovarono il sistema di adozione delle misure restrittive⁷⁰. È però doveroso sottolineare che, con l'adozione dell'AUE e la formalizzazione della Cooperazione Politica Europea, i paesi CEE imboccarono chiaramente la strada dell'imposizione di sanzioni tramite strumenti comunitari⁷¹.

2. Le sanzioni nel Trattato di Maastricht

Gli anni Novanta furono contraddistinti da un nuovo slancio nell'imposizione di misure restrittive da parte del Consiglio di Sicurezza, sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo. Da un lato, la fine della Guerra fredda segnò l'avvio di una più intensa attività sanzionatoria da parte delle Nazioni Unite, dall'altro, si iniziò a sperimentare l'adozione di sanzioni "mirate", ossia atte a colpire in maniera diretta le persone fisiche o giuridiche ritenute responsabili di minacce alla pace, con l'obiettivo di massimizzare l'efficacia delle misure e ridurre l'impatto delle restrizioni sulla popolazione civile⁷². La CEE, in discontinuità con la prassi degli anni Sessanta e Settanta⁷³, rispose all'impulso dato dalle Nazioni Unite con un'intensa e uniforme attività normativa comunitaria: vennero messe in atto le disposizioni delle Risoluzioni concernenti l'imposizione di misure restrittive nei confronti dell'Iraq (dal 1990) e della Jugoslavia (dal 1991) tramite l'approvazione di un considerevole numero di Regolamenti⁷⁴. Questi risultavano accomunati dai sempre presenti riferimenti alle intese politiche raggiunte dagli Stati membri nell'ambito della Cooperazione politica⁷⁵ e dai richiami alle disposizioni del Consiglio di

⁶⁹ Adam R., Tizzano A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, ibidem, p. 808.

⁷⁰ Giumelli F., *Implementation of sanctions – European Union*, pp. 117-118 in Asada M. (a cura di), *Economic sanctions in International Law and Practice*, Routledge, New York (Stati Uniti), 2020, pp. 116-135.

⁷¹ Bethlehem D., *The European Union*, pp. 139-140, in Gowlland-Debbas V. (a cura di), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, ibidem

⁷² Eriksson M., *On assessing targeted sanctions blacklists*, in Cameron I., *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, ibidem, pp. 45, 46; Portela C., *Sanctions in EU foreign policy*, ibidem, p. 27; Iain C. (a cura di), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, ibidem, p. 4. Si vedano anche: Weschler J., *The evolution of Security Council innovations in sanctions*, in *International Journal*, Vol. 65, No. 1, inverno 2009/10, pp. 31-43; Cortright D., Lopez G. A., *The Sanctions Decade: assessing UN strategies in the 1990s*, Lynne Rienner Pub, Boulder (Stati Uniti), 2000;

⁷³ Si pensi al caso della Rhodesia, di cui sopra.

⁷⁴ Bethlehem D., *The European Union*, ibidem, pp. 129-130 e p. 140.

⁷⁵ Nel rispetto del Titolo III (art. 30 e ss.) dell'Atto Unico Europeo, vedi sopra.

Sicurezza⁷⁶. È però doveroso ricordare che l'iter di approvazione di questi atti non era fondato su una chiara base giuridica, quanto piuttosto sulle disposizioni generali del Titolo III dell'AUE e sull'art. 113 TCE relativo alle competenze di politica commerciale⁷⁷. Inoltre, l'AUE sanciva l'impegno da parte degli Stati membri di consultarsi al fine di coordinare la politica estera, l'articolo 224 TCE obbligava gli Stati membri a consultarsi prima di mettere in atto misure finalizzate al mantenimento della pace, ma non vi era ancora alcuna disposizione che limitasse la possibilità degli Stati membri di imporre sanzioni autonomamente.

Fu il Trattato di Maastricht⁷⁸ ad introdurre una base normativa specifica per l'adozione delle misure restrittive nei Trattati istitutivi. Il Titolo V del Trattato sull'Unione europea (TUE) istituì la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), che contemplava tra i suoi obiettivi anche «il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite»⁷⁹. A differenza dell'AUE, il Trattato di Maastricht andò a definire chiaramente lo scopo della politica estera comune e, soprattutto, individuò le competenze attribuite alle diverse istituzioni comunitarie, oltre agli atti vincolanti da esse adottabili⁸⁰. Tra questi atti figuravano le azioni comuni, adottabili dal Consiglio per affrontare specifiche situazioni rispetto alle quali si ritenesse necessario l'intervento dell'Unione⁸¹, e le posizioni comuni, adottabili dal Consiglio per definire l'approccio dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica⁸². Per l'adozione di azioni e posizioni comuni era generalmente prevista l'unanimità⁸³, ma anche nei casi eccezionali che consentivano l'adozione a maggioranza qualificata, qualunque Stato membro poteva opporre veto per «specificati e importanti motivi di politica nazionale»⁸⁴. Altrettanto rilevanti, ai fini della presente analisi, furono le modifiche del TCE introdotte dal Trattato di Maastricht. L'articolo 301, in particolare, andò a disciplinare per la prima volta l'adozione di misure restrittive di natura economica, disponendo quanto segue:

«Quando una posizione comune o un'azione comune adottata in virtù delle disposizioni del trattato sull'Unione europea relative alla politica estera e di sicurezza comune prevedano un'azione della

⁷⁶ Bethlehem D., *The European Union*, ibidem, p. 141.

⁷⁷ Ibidem

⁷⁸ Da qui sino alla nota 117 valgono i seguenti riferimenti: con TUE si fa riferimento al Trattato sull'Unione Europea pre-Lisbona; con TCE si fa riferimento al Trattato che istituisce la Comunità europea, ossia il Trattato che istituisce la Comunità economica europea così come modificato dal Titolo II del Trattato di Maastricht.

⁷⁹ Art. 11, TUE. In questa sezione si seguono la numerazioni di TUE e TCE disposte dal Trattato di Amsterdam del 1997.

⁸⁰ Art. 12 e ss., TUE.

⁸¹ Art. 14, TUE.

⁸² Art. 15, TUE.

⁸³ Art. 23, par. 1, TUE.

⁸⁴ Art. 23, par. 2, TUE.

Comunità per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, prende le misure urgenti necessarie.»⁸⁵

A conclusione del quadro, l'articolo 60 del nuovo TCE specificava che le misure indicate all'articolo 301 potevano concernere movimenti di capitali e pagamenti. Veniva comunque fatta salva per i singoli Stati membri la possibilità di adottare, «per gravi ragioni politiche e motivi d'urgenza», misure unilaterali nei confronti di un paese terzo relative a movimenti di capitali e pagamenti⁸⁶.

Il Trattato di Maastricht sembrò dunque segnare una netta svolta verso la competenza comunitaria in materia di sanzioni. È però importante evidenziare che il profilo fortemente intergovernativo della PESC, così come introdotta dal Titolo V del TUE, lasciava ampio margine di manovra agli Stati membri. Si pensi ad esempio all'art. 23, par. 2, che conferiva agli Stati membri un sostanziale diritto di veto anche in occasione delle rare votazioni a maggioranza qualificata⁸⁷. Inoltre, l'articolo 301 prevedeva che le proposte della Commissione concernenti l'imposizione di misure restrittive di natura economica dovessero necessariamente basarsi su posizioni comuni o azioni comuni preventivamente adottate all'unanimità dal Consiglio⁸⁸. A livello pratico, ciò conferiva agli Stati membri riuniti in Consiglio grandi margini di iniziativa e di veto nel campo delle sanzioni⁸⁹.

Gli anni Novanta furono poi segnati da un primo dirompente intervento della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE), che andò a limitare definitivamente i margini d'azione unilaterale degli Stati membri nel campo delle sanzioni, anche qualora questi ritenessero di operare in conformità con l'articolo 307 TCE (ex articolo 234 del Trattato di Roma), che lasciava impregiudicati i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni contratte prima del 1° gennaio 1958, ivi compreso lo Statuto ONU⁹⁰. Le due sentenze maggiormente rilevanti, la sentenza Werner (1995)⁹¹ e la sentenza Centro-Com (1997)⁹², riguardavano controversie sorte prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (1° novembre 1993), ma andarono ugualmente a sancire

⁸⁵ Art. 301, TCE.

⁸⁶ Art. 60, TCE.

⁸⁷ Art. 23, par. 2, TCE.

⁸⁸ Art. 301, TCE.

⁸⁹ Bethlehem D., *The European Union*, ibidem, p. 146.

⁹⁰ Art. 307 TCE. Vedi nota 26.

⁹¹ Sentenza della Corte del 17 ottobre 1995, Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH contro Repubblica federale di Germania, Causa C-70/94.

⁹² Sentenza della Corte del 14 gennaio 1997, The Queen, ex parte Centro-Com Srl contro HM Treasury e Bank of England, Causa C-124/95.

importanti principi concernenti le competenze residue degli Stati membri in materia di misure restrittive.

Il caso Werner riguardava la decisione unilaterale della Repubblica Federale di Germania di imporre restrizioni alle esportazioni verso la Libia di una serie di prodotti a duplice uso⁹³, tra cui rientravano anche i forni per fonderia venduti dalla Werner a un'officina di riparazioni libica nel 1991⁹⁴. Data l'assenza di un regime sanzionatorio comunitario nei confronti della Libia, la questione riguardava la compatibilità tra la legge tedesca relativa al commercio con l'estero⁹⁵ e il Regolamento comunitario concernente il regime comune applicabile alle esportazioni⁹⁶. Senza entrare nel merito della sentenza, è fondamentale osservare che, in tale occasione, la Corte stabilì che i provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di impedire o restringere le esportazioni non possano essere esclusi dall'ambito della politica commerciale comune per il solo fatto che si propongano di raggiungere obiettivi di politica estera, a prescindere dalla natura dei beni le cui esportazioni vengono limitate⁹⁷. Con la Sentenza Werner, la Corte andò a stabilire l'impossibilità per gli Stati membri di imporre unilateralmente misure restrittive di natura economica⁹⁸, salvo i casi in cui disposto diversamente⁹⁹.

Il caso Centro-Com, invece, riguardava una misura restrittiva messa in atto unilateralmente dal Regno Unito, pur nel contesto del regime sanzionatorio comunitario vigente nei confronti di Serbia e Montenegro¹⁰⁰. In breve, a partire dal febbraio del 1993, la Bank of England aveva deciso di negare ogni richiesta di autorizzazione ad addebitare su conti serbi e montenegrini intrattenuti presso banche britanniche somme destinate al pagamento di merci esportate in Serbia o in

⁹³ La definizione di prodotto a duplice uso attualmente contemplata dall'UE è riportata dall'Articolo 2 del Regolamento 2021/821: «I «prodotti a duplice uso» sono i prodotti, inclusi il software e le tecnologie, che possono avere un utilizzo sia civile sia militare e comprendono i prodotti che possono essere impiegati per la progettazione, lo sviluppo, la produzione o l'uso di armi nucleari, chimiche o biologiche o dei loro vettori, compresi tutti i prodotti che possono avere sia un utilizzo non esplosivo sia un qualsiasi impiego nella fabbricazione di armi nucleari o di altri ordigni esplosivi nucleari». Si veda il Regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso.

⁹⁴ Corte di Giustizia, Causa C-70/94, cit, par. 3.

⁹⁵ Außenwirtschaftsgesetz, AWG, 1961.

⁹⁶ Regolamento (CEE) n. 2603/69 del Consiglio relativo all'instaurazione di un regime comune applicabile alle esportazioni.

⁹⁷ Corte di Giustizia, Causa C-70/94, cit, par. 10.

⁹⁸ Kokott J., Rudolf B., *Fritz Werner Industrieausrustungen GmbH v. Federal Republic of Germany*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 90, No. 2, aprile 1996, pp. 286-290, p. 286.

⁹⁹ Nel caso di specie, l'articolo 11 del Regolamento 2603/69 consentiva agli Stati membri di introdurre restrizioni per motivi di pubblica sicurezza. La Corte, considerando le restrizioni imposte dalla Germania alla luce dell'articolo 11, sancì la compatibilità delle disposizioni dell'AWG con il Regolamento sulle esportazioni. Corte di Giustizia, Causa C-70/94, cit, par. 29.

¹⁰⁰ Regolamento (CEE) del Consiglio 1432/92 che proibisce il commercio tra la Comunità economica europea e le repubbliche di Serbia e di Montenegro.

Montenegro da paesi diversi dal Regno Unito, ivi inclusi gli altri Stati membri della Comunità¹⁰¹. Tale decisione si applicava anche agli addebiti previsti per il pagamento di prodotti non sottoposti a divieto assoluto di esportazione, quali ad esempio i medicinali e le attrezzature per le analisi del sangue venduti dalla Centro-Com, azienda italiana, ad acquirenti montenegrini¹⁰². Il Regno Unito sosteneva che la decisione della Bank of England fosse atta a garantire un'efficace attuazione della Risoluzione 757 (1992) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che però la Comunità aveva già applicato tramite il Regolamento 1432/92¹⁰³. Il Regno Unito sosteneva inoltre che il blocco degli addebiti non fosse un provvedimento di politica commerciale¹⁰⁴, ma che anche qualora la Corte lo avesse ritenuto tale, poteva rientrare tra le restrizioni adottate unilateralmente per motivi di pubblica sicurezza di cui all'articolo 11 del Regolamento 2603/69 sulle esportazioni¹⁰⁵. La Corte stabilì che, nel momento in cui gli Stati membri decidono di adottare delle sanzioni sulla base della competenza della CEE in materia di politica commerciale, essi debbano astenersi dall'emanare provvedimenti che possano ostare alla normativa comunitaria relativa alle misure restrittive in questione, a prescindere dalla natura di queste¹⁰⁶. Inoltre, venne stabilito che, in caso di approvazione di una normativa comunitaria atta a garantire la tutela degli interessi di pubblica sicurezza menzionati nell'articolo 11 del Regolamento 2603/69 (nel caso di specie, il Regolamento 1432/92 sulle sanzioni a Serbia e Montenegro), gli Stati membri perdono la possibilità di avvalersi dello stesso articolo 11 per l'imposizione di restrizioni unilaterali¹⁰⁷. Infine, la Corte riprese la giurisprudenza precedente per stabilire che, anche nell'ambito delle sanzioni, «quando una convenzione internazionale consente a uno Stato membro di adottare un provvedimento che appare contrario al diritto comunitario, senza tuttavia obbligarlo in tal senso, lo Stato membro deve astenersi dall'adottarlo»¹⁰⁸. In base a tale principio, ogni qual volta l'Assemblea Generale o il Consiglio di Sicurezza raccomandino l'imposizione di sanzioni verso uno Stato adottando un atto non vincolante¹⁰⁹, gli Stati membri, in assenza di un regime sanzionatorio comunitario, non possono adottare misure restrittive unilaterali.

Le disposizioni del Trattato di Maastricht e i principi sanciti dalla Corte nelle sentenze Werner e Centro-Com, dunque, determinarono chiaramente la generale¹¹⁰ competenza comunitaria in

¹⁰¹ CGUE, Causa C-124/95, cit., par. 17.

¹⁰² Ivi, par. 13.

¹⁰³ Ivi, par. 23.

¹⁰⁴ Ivi, par. 31.

¹⁰⁵ Ivi, par. 38. Si veda anche la nota 80.

¹⁰⁶ Ivi, par. 30 e par. 32.

¹⁰⁷ Ivi, par. 46.

¹⁰⁸ Ivi, par. 60.

¹⁰⁹ Art. 11 e art. 36, Statuto delle Nazioni Unite.

¹¹⁰ Il termine “generale” è qui utilizzato perché, dato che *lex specialis derogat generali*, specifiche normative comunitarie possono autorizzare l'implementazione di misure restrittive autonome da parte degli

materia di misure restrittive di natura economica imposte nei confronti di paesi terzi¹¹¹. L'articolo 296 TCE manteneva però intatta l'importante eccezione precedentemente prevista dall'articolo 223 del Trattato di Roma, ossia la possibilità per gli Stati membri di adottare le misure ritenute necessarie per la tutela della propria sicurezza in materia di produzione o commercio di materiale bellico, con la sola condizione di non alterare le condizioni di concorrenza nel mercato comune in settori commerciali non attinenti al materiale bellico¹¹². Nel 1998 però, l'Unione adottò un Codice di Condotta per l'esportazione di armi¹¹³, al fine di armonizzare le disposizioni nazionali concernenti i criteri in base ai quali potessero essere concesse le licenze di esportazione dei beni definiti dal Consiglio come materiale bellico¹¹⁴.

Sul piano pratico, durante gli anni Novanta l'Unione adottò una consistente prassi comunitaria di attuazione delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, traendo da queste l'approccio sanzionatorio "mirato" che venne poi applicato anche ai regimi autonomi dell'Unione¹¹⁵. L'inizio degli anni Duemila vide il Consiglio di Sicurezza fare un ulteriore passo nella direzione delle misure restrittive mirate. Con la Risoluzione 1333 del 2000, venne disposto il congelamento dei fondi di Osama Bin Laden e dei soggetti a lui associati. Dopo l'attentato al World Trade Center del 11 settembre 2001, venne adottata la Risoluzione 1373, che vincolava i Membri delle Nazioni Unite ad adottare normative relative, tra le altre cose, al congelamento delle risorse di qualunque soggetto collegato ad atti terroristici¹¹⁶. Seguì la Risoluzione 1390, che incluse Al-Qaeda e i suoi membri tra i soggetti bersaglio delle sanzioni "anti-terrorismo"¹¹⁷. Per la prima volta, dunque, vennero imposte sanzioni di natura economica nei confronti di un'entità non riconducibile ad alcuno Stato. In precedenza, vi erano già stati casi di Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza concernenti l'imposizione di sanzioni nei confronti di entità non statali, ma si era sempre trattato di soggetti riconducibili ad uno specifico paese terzo: si pensi, ad esempio, all'embargo imposto nei confronti dell'Unione Nazionale per l'Indipendenza Totale dell'Angola (UNITA), partito e organizzazione armata riconducibile allo Stato africano¹¹⁸. Le Risoluzioni 1333, 1373 e 1390

Stati membri quali misure eccezionali. Cameron I. (a cura di), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, ibidem, p. 8.

¹¹¹ Bethlehem D., *The European Union*, ibidem, p. 132.

¹¹² Art. 296, TCE.

¹¹³ Consiglio dell'Unione Europea, Codice di Condotta dell'Unione europea sull'esportazione di armi, 8675/2/98, Rev 2, Bruxelles, 5 giugno 1998. Si veda Bauer S., Bromley M., *The European Union Code of Conduct on Arms Exports*, SIPRI Policy Paper No. 8, Stockholm International Peace Research Institute, 2004.

¹¹⁴ Ai sensi dell'art. 296, par. 2, TCE

¹¹⁵ Portela C., *Sanctions in EU foreign policy*, ibidem, p. 27. In merito alle sanzioni mirate, si veda p. 9.

¹¹⁶ Risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in particolare par. 1, lett. c) e d).

¹¹⁷ Risoluzione 1390 (2002) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in particolare par. 2. e par. 4.

¹¹⁸ Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1127 (1997) e 1130 (1997); Regolamento (CE) N. 2229/97 del Consiglio relativo all'interruzione di alcune relazioni economiche con l'Angola per indurre la « Uniaò

rischiavano però di dar luce ad una controversia in seno all'Unione: l'articolo 301 TCE, sul quale si basava l'adozione di misure restrittive comunitarie, contemplava solo l'interruzione o riduzione delle relazioni economiche con uno o più paesi terzi¹¹⁹, non con organizzazioni terroristiche internazionali, come Al-Qaeda, o con singole persone fisiche, come Osama Bin Laden¹²⁰. La reazione dell'UE però fu rapida e mirata, grazie anche al margine di manovra concesso dall'allora articolo 308 TCE, ossia la clausola di flessibilità¹²¹. Una prima Posizione comune venne adottata il 26 febbraio 2001¹²², al fine di dare attuazione alla Risoluzione 1333 e congelare i beni di Bin Laden; seguì l'adozione delle Posizioni comuni finalizzate a dare attuazione alla Risoluzione 1373 (il 27 dicembre 2001)¹²³ e alla Risoluzione 1390 (il 27 maggio 2002)¹²⁴. Le Risoluzioni 1333 e 1390 definivano specificamente la "lista nera" (*blacklist*) dei soggetti da sottoporre alle misure restrittive: tali elenchi vennero trasposti nei Regolamenti comunitari con i quali, in virtù dell'art. 301 TCE, vennero applicate le misure restrittive di natura economica disposte nelle Posizioni comuni preventivamente adottate¹²⁵.

Più interessante fu il caso della Risoluzione 1373, che non conteneva alcuna blacklist, ma si limitava a vincolare i Paesi membri delle Nazioni Unite ad adeguare le legislazioni in materia di lotta al terrorismo. Dato che tali adeguamenti riguardavano anche il congelamento dei beni, gli Stati membri dell'Unione, come accennato, decisero di adottare una Posizione comune, la 2001/931. Tale atto fu poi seguito dal Regolamento 2580/2001, che faceva riferimento a una blacklist autonoma dell'UE contenente i soggetti collegati al terrorismo da sottoporre a misure

Nacional para a Independência Total de Angola » (UNITA) a rispettare gli obblighi assunti nell'ambito del processo di pace.

¹¹⁹ Art. 301, TCE.

¹²⁰ Cameron I., *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, ibidem, p. 10.

¹²¹ I Regolamenti menzionati di seguito, ad eccezione del Regolamento 467/2001, menzionano gli articoli 60, 301 e 308 TCE come fondamento giuridico.

¹²² Posizione comune del Consiglio 2001/154/PESC concernente ulteriori misure restrittive nei confronti dei Taliban e che modifica la posizione comune 96/746/PESC.

¹²³ Posizione comune del Consiglio 2001/931/PESC relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo.

¹²⁴ Posizione comune del Consiglio 2002/402/PESC concernente misure restrittive nei confronti di Osama bin Laden, dei membri dell'Organizzazione Al-Qaida e dei Taliban e di altri individui, gruppi, imprese ed entità ad essi associate e che abroga le posizioni comuni 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC e 2001/771/PESC.

¹²⁵ Regolamento (CE) n. 467/2001 del Consiglio che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei talibani dell'Afghanistan, e abroga il regolamento (CE) n. 337/2000; Regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Taliban; Regolamento (CE) n. 561/2003 del Consiglio, del 27 marzo 2003, che modifica, per quanto riguarda le deroghe al congelamento dei capitali e delle risorse economiche, il regolamento (CE) n. 881/2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaida e ai Taliban.

restrittive di natura economica¹²⁶. Tale elenco poteva essere riesaminato e modificato dal Consiglio, con delibera all'unanimità¹²⁷. Si andò così a configurare il primo regime sanzionatorio orizzontale dell'Unione Europea, ossia il primo insieme di normative che, potenzialmente, consentiva di applicare misure restrittive a qualunque persona fisica o giuridica, a prescindere dalla cittadinanza, residenza o riconducibilità ad uno Stato terzo¹²⁸. Tale regime contemplava misure autonome, ossia le sanzioni imposte in virtù del Regolamento 2580/2001, e misure imposte in ottemperanza con le disposizioni delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite¹²⁹. È doveroso osservare le significative differenze che sussistevano (e sussistono tuttora, dato che i Regolamenti sono stati aggiornati negli anni, ma mai abrogati) tra la parte autonoma del regime sanzionatorio e la parte discendente dalle Risoluzioni delle Nazioni Unite: la prima contemplava solo il congelamento di beni e capitali, la seconda includeva anche l'embargo sulle armi e il divieto di trasferimento di competenze di natura militare. D'altro canto, le sanzioni autonome dell'UE si potevano applicare a chiunque, mentre le misure restrittive di cui al Regolamento 881/2002 potevano essere imposte solo nei confronti dei membri di Al-Qaeda, dei Talebani o delle persone affiliate a Osama Bin Laden¹³⁰.

Si noti già da ora che le normative comunitarie, pur definendo dei criteri generali per la designazione dei soggetti da sottoporre a misure restrittive¹³¹, non disponevano alcun obbligo di motivazione specifica per le singole designazioni, non indicavano parametri sostanziali per la rimozione dalle blacklist e, soprattutto, non contemplavano l'obbligo di notificare ai soggetti sanzionati le informazioni sulla base delle quali veniva stabilita l'imposizione di misure restrittive¹³². Inoltre, come accennato, sussistevano dubbi concernenti la solidità dell'art. 301 TCE come base giuridica dei Regolamenti, dato l'esplicito riferimento del Trattato a paesi terzi, e non singole persone, come possibile bersaglio delle misure restrittive¹³³. Al momento dell'entrata in vigore dei Regolamenti, infine, vi era forte incertezza relativa alla competenza di merito della CGUE: l'elenco del Regolamento 881/2002 veniva stilato sulla base delle disposizioni e delle

¹²⁶ Regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo. In particolare, art. 2, par. 3.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Si veda Andersson T., *Developing multiple EU personalities: ten years of blacklisting and mutual trust*, in Cameron I., *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, ibidem, pp. 65-95, in particolare pp. 68-72.

¹²⁹ Si veda, in questo capitolo, p. 22.

¹³⁰ [sanctionsmap.eu](https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/6,5/?search=%7B), sito ufficiale dell'UE che raccoglie le informazioni relative a tutti i regimi sanzionatori in vigore in Unione europea, è molto chiaro nella distinzione tra sanzioni anti-terrorismo autonome e sanzioni anti-terrorismo dette "NU-UE".
[https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/6,5/?search=%7B"value":"","searchType":%7B%7D%7D](https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/6,5/?search=%7B)

¹³¹ Regolamento (CE) n. 2580/2001, art. 2, par. 3; Regolamento (CE) n. 881/2002, art. 7.

¹³² Regolamento (CE) n. 2580/2001, art. 4; Regolamento (CE) n. 881/2002, art. 5.

¹³³ Art. 301, TCE. Si veda Cameron I., *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, ibidem, p. 10.

informazioni fornite dal Comitato per le Sanzioni delle Nazioni Unite, mentre l'elenco del Regolamento 2580/2001 veniva redatto sulla base di informazioni fornite dalle autorità competenti degli Stati membri, e dunque, in ogni caso, la Corte non poteva sindacare l'attendibilità delle informazioni utilizzate a sostegno dell'imposizione di misure restrittive¹³⁴. Infine, a livello generale, la giurisdizione della Corte poteva essere esercitata pienamente solo in relazione agli aspetti dei regimi sanzionatori attinenti al pilastro comunitario, ossia i profili di politica economica, mentre non erano riconosciute alla CGUE competenze relative alla PESC¹³⁵.

3. Le sanzioni nel Trattato di Lisbona

Le sanzioni “anti-terrorismo” di inizio anni Duemila, oltre a inaugurare la pratica dei regimi sanzionatori orizzontali, sancirono definitivamente il ruolo centrale delle misure restrittive come strumento PESC dell'Unione europea. Vennero colpite dalle sanzioni in questione anche diverse società e organizzazioni con sede in UE, fattore che concorse all'incremento del numero di ricorsi presentati in CGUE al fine di ottenere il “de-listing giudiziario”, ossia l'annullamento degli atti di imposizione delle misure restrittive nelle parti concernenti i ricorrenti¹³⁶. Nella seconda metà del decennio le vicende giudiziarie furono un importante propulsore di innovazione nel campo delle sanzioni, ma non l'unico: il Trattato di Lisbona, infatti, andò a integrare ed estendere le disposizioni di diritto primario in materia di misure restrittive imposte in ambito PESC, determinando il contesto normativo che è ancora oggi il fondamento del meccanismo sanzionatorio europeo.

Il Trattato di Lisbona è intervenuto in maniera sostanziale sulle disposizioni concernenti la Politica estera e di sicurezza comune. Per quanto riguarda le misure restrittive, è innanzitutto opportuno notare che nel TUE è oggi assente ogni riferimento a Posizioni comuni e Azioni comuni quali atti formalmente adottabili dal Consiglio: l'articolo 25 vi fa accenno, limitandosi a specificare che le decisioni con cui l'Unione conduce la PESC possono definire le azioni da intraprendere o le posizioni da assumere¹³⁷. Il Trattato di Lisbona ha inoltre introdotto la figura

¹³⁴ Andersson T., *Developing multiple EU personalities: ten years of blacklisting and mutual trust*, ibid, p. 72.

¹³⁵ Adam R., Tizzano A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, ibidem, p. 254.

¹³⁶ Andersson T., *Developing multiple EU personalities: ten years of blacklisting and mutual trust*, ibid, p. 73. Si prendano, a titolo d'esempio, la People's Mojahedin Organization of Iran (PMOI, o OMPI), con sede in Francia, e la Al Barakaat International Foundation, con sede in Svezia: questi due soggetti furono al centro di importanti vicende giudiziarie che verranno discusse nel secondo capitolo. Si veda Cap. 2, par. 1 e par. 2.

¹³⁷ Art. 25, lett. b), punti i) e ii), TUE. Tale formulazione è ripresa anche negli artt. 28 e 29, TUE.

dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR/VP), il quale, come si vedrà, svolge specifiche funzioni anche nell'ambito delle misure restrittive¹³⁸.

Furono apportate sostanziali modifiche anche al TCE, rinominato Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) proprio dal Trattato di Lisbona. La più rilevante, nel contesto della presente trattazione, riguarda l'ex art. 301 TCE, oggi art. 215 TFUE, ossia l'articolo concernente l'imposizione di sanzioni su paesi terzi per finalità di Politica estera e sicurezza comune. L'attuale articolo 215 si compone di tre paragrafi, e dispone quanto segue:

«1. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo.

2. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali.

3. Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche.»¹³⁹

Il primo paragrafo riprende il contenuto dell'art. 301 del TCE, preservando il carattere intergovernativo del meccanismo sanzionatorio: permane infatti l'obbligo di fondare le misure restrittive di natura economica su precedenti Decisioni PESC, adottate in conformità con l'articolo 29 del TUE, che consente l'adozione di Decisioni che definiscano la posizione dell'Unione rispetto ad una specifica questione geografica o tematica¹⁴⁰, e con l'articolo 31 del TUE, che impone l'obbligo di delibera all'unanimità¹⁴¹. Tra le novità, merita indubbiamente attenzione la designazione dell'Alto Rappresentante come co-redattore della proposta di imposizione di misure restrittive: per quanto l'Alto Rappresentante sia un membro della Commissione, nel proporre sanzioni agisce in quanto guida della politica estera comune e non come Commissario. All'atto pratico, la Commissione elabora una proposta che l'Alto Rappresentante può (ma non deve necessariamente) integrare o modificare con una sua bozza autonoma¹⁴². Il ruolo dell'Alto Rappresentante in fase di iniziativa ha dunque un peso considerevole. Inoltre, l'articolo 301 TCE

¹³⁸ Artt. 18 e 27, TUE. La sigla AR/VP sta per Alto Rappresentante / Vice-Presidente, dato che l'Alto Rappresentante è uno dei vice-presidenti della Commissione (Art. 18, par. 4, TUE).

¹³⁹ Art. 215 TFUE.

¹⁴⁰ Art. 29, TUE.

¹⁴¹ Art. 31, TUE. Si veda anche Zagel G. M., *Article 215 on Restrictive measures*, pp. 12-13, in Herzog P., Campbell C., Zagel G., *Smit & Herzog on the Law of the European Union*, Matthew Bender Elite Products.

¹⁴² *Ibidem*, p. 29.

non riguardava le misure concernenti pagamenti e movimenti di capitali, per le quali veniva in rilievo l'art. 60 TCE, che lasciava però margine per l'imposizione di restrizioni autonome da parte dei singoli Stati membri. L'articolo 215 TUE invece contempla sia misure di natura economica (come le restrizioni commerciali), sia misure di natura finanziaria (come il congelamento dei capitali depositati in Unione)¹⁴³. Infine, vige ora l'obbligo di informare il Parlamento, il quale però non è attivamente coinvolto nella procedura¹⁴⁴.

Per quanto riguarda i soggetti che possono essere bersaglio delle sanzioni europee, il primo paragrafo dell'articolo 215 è da interpretarsi come base per l'imposizione di misure restrittive sia su paesi terzi, sia su organizzazioni internazionali. Se così non fosse, l'unica base per l'adozione di sanzioni nei confronti di organizzazioni internazionali sarebbe l'articolo 207 TFUE, concernente le competenze di politica commerciale: tale ipotesi ignora però i profili di politica estera delle misure restrittive, in completa contro-tendenza con la pluridecennale prassi avviata negli anni Ottanta con la Cooperazione Politica Europea. Inoltre, un'interpretazione dell'articolo 215 fatta alla luce degli obiettivi prefissati dall'articolo stesso e dal Titolo V del TUE non può escludere le organizzazioni internazionali dai soggetti potenzialmente sanzionabili¹⁴⁵. A sostegno di un'interpretazione estensiva dell'articolo 215, perlomeno per quanto concerne i possibili bersagli, il secondo paragrafo introduce un'innovazione estremamente rilevante. Come si ricorderà, le sanzioni anti-terrorismo di inizio anni Duemila avevano inaugurato la prassi delle sanzioni *ad personam*, nonostante l'articolo 301 TCE contemplasse solo gli Stati terzi come possibili bersagli delle misure restrittive. Tale incongruenza, nel corso del decennio, era poi divenuta rilevante sia in dottrina, sia, e soprattutto, in occasione di controversie giudiziarie, tra cui la Causa Kadi c. Consiglio che verrà analizzata approfonditamente nel secondo capitolo. Il secondo paragrafo dell'articolo 215 TFUE supera l'incongruenza, prevedendo la possibilità di adottare misure restrittive anche nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali, a prescindere dai legami di queste con uno o più Stati terzi. Data questa configurazione, l'articolo 215 consente di imporre sanzioni nei confronti di qualunque Stato, organizzazione a carattere sovranazionale, persona fisica o giuridica: per tali motivi, gli atti

¹⁴³ Si veda Cameron I. (a cura di), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, ibidem, pp. 34 e ss.

¹⁴⁴ In merito al coinvolgimento del Parlamento nel campo delle sanzioni, si veda l'analisi della Sentenza Parlamento c. Consiglio, Causa C-130/10, a pp. 22-25.

¹⁴⁵ Zagel G. M., *Article 215 on Restrictive measures*, ibidem, p. 15; Erlbacher F., *Article 215 TFEU*, p. 1637, in Kellerbauer M., Klamert M., Tomkin J. (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford (Regno Unito), 2019. Un'interpretazione analoga può essere trovata nella Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 21 settembre 2005, Yassin Abdullah Kadi contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee, Causa T-315/01, par. 89.

adottati dal Consiglio in materia di misure restrittive, generalmente, indicano l'articolo 215 come fondamento giuridico, senza però specificare il paragrafo¹⁴⁶. In questo quadro, la pratica delle sanzioni *ad personam* e del blacklisting trova solide fondamenta normative.

Il terzo paragrafo dell'articolo 215, infine, è pienamente comprensibile solo alla luce della Sentenza Kadi c. Consiglio, che verrà presa in esame più avanti. Prima del Trattato di Lisbona, le garanzie giuridiche attribuite ai soggetti bersaglio di misure restrittive erano estremamente limitate, oltre ad essere fumose. Ora il TFUE stabilisce che tali garanzie debbano essere espressamente menzionate in tutti gli atti concernenti le misure restrittive, che siano Decisioni PESC o Regolamenti¹⁴⁷.

Merita indubbiamente un breve accenno l'articolo 275 TFUE, la cui genesi verrà analizzata nel secondo capitolo¹⁴⁸. Il Trattato di Lisbona ha mantenuto invariato il generale principio di assenza di giurisdizione della CGUE in relazione alla PESC¹⁴⁹: tale disposizione è però mitigata dal secondo paragrafo dell'articolo 275 TFUE, che conferisce alla Corte la competenza necessaria «a controllare il rispetto dell'articolo 40 del trattato sull'Unione europea», concernente la portata delle attribuzioni delle istituzioni ai fini dell'esercizio delle competenze PESC, e «a pronunciarsi sui ricorsi [...] riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche»¹⁵⁰. È dunque stabilita espressamente la possibilità di impugnare di fronte alla CGUE l'imposizione di misure restrittive *ad personam* di cui all'articolo 215, paragrafo 2. L'articolo 275 indica esplicitamente come possibile rimedio giudiziario solo il ricorso per annullamento, citando le condizioni esplicitate dall'articolo 263, paragrafo 4, del TFUE: come verrà discusso più avanti, la legittimità delle sanzioni può oggi essere oggetto anche di rinvii pregiudiziali¹⁵¹.

Tra le disposizioni del TFUE che vengono in rilievo vi è anche l'articolo 77, concernente i controlli alle frontiere. L'articolo 77 TFUE riprende l'articolo 62 TCE, e stabilisce la competenza dell'Unione in materia di politica comune dei visti per cittadini di Stati terzi. A differenza dell'articolo 62 TCE, che attribuiva la competenza legislativa al solo Consiglio¹⁵², l'articolo 77 TFUE fa riferimento alla procedura legislativa ordinaria¹⁵³, che coinvolge anche il Parlamento

¹⁴⁶ Zagel G. M., *Article 215 on Restrictive measures*, ibidem, p. 16.

¹⁴⁷ Ibidem, p. 33.

¹⁴⁸ Si veda Cap. 2, par. 3.

¹⁴⁹ Art. 275, par. 1, TFUE.

¹⁵⁰ Art. 275, par. 2, TFUE.

¹⁵¹ Si veda Cap. 2, par. 4.

¹⁵² Art. 62, par. 1, TFUE.

¹⁵³ Art. 77, par. 2, TFUE.

europeo in qualità di co-decisore¹⁵⁴. La rilevanza dell'articolo 77 è emersa negli ultimi due decenni, durante i quali si è consolidata la prassi dei divieti di ammissione nel territorio dell'UE come forma di misura restrittiva PESC¹⁵⁵. È però opportuno notare che l'adozione di misure *ad personam* per il divieto di ammissione è solitamente lasciata agli Stati membri, senza coinvolgere l'articolo 77 TFUE e, di conseguenza, il Parlamento¹⁵⁶.

L'articolo 296 TCE, concernente le misure relative a produzione e commercio di armi¹⁵⁷, è stato integralmente preservato dal Trattato di Lisbona, ed è oggi l'articolo 346 del TFUE. Nel dicembre del 2008, un anno prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Codice di Condotta dell'UE sull'esportazione di armi¹⁵⁸ è stato aggiornato dalla Posizione comune 2008/944, con cui il Consiglio ha stabilito criteri comuni più stringenti per la regolamentazione dell'esportazione di attrezzatura militare¹⁵⁹. La versione più recente dell'elenco delle attrezzature militari a cui si applica la Posizione comune 2008/944 risale al febbraio 2020¹⁶⁰.

Infine, è opportuno prestare attenzione all'articolo 75 del TFUE, concernente le misure comuni di contrasto al terrorismo. Tale disposizione, come l'articolo 77, coinvolge il Parlamento e non rientra tra le norme relative alla Politica estera e di sicurezza comune: fa parte del Titolo V della Parte Seconda del TFUE, concernente lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La norma specifica che, ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, possono essere definite, secondo procedura legislativa ordinaria, «misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali»¹⁶¹. Una volta definito tramite Regolamento l'insieme di misure da adottare,

¹⁵⁴ Art. 294, TFUE.

¹⁵⁵ Si veda in questo capitolo, par. 3, p. 29.

¹⁵⁶ Zagal G. M., *Article 215 on Restrictive measures*, ibidem, pp. 38-39 ; Erlbacher F., *Article 215 TFEU*, ibidem, pp. 813-814. Per un esempio, si veda la formulazione dell'art. 1 della Decisione 2011/173/PESC del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Bosnia-Erzegovina. È comunque opportuno evidenziare l'esistenza del Regolamento (UE) 2018/1806, che ha per base giuridica l'articolo 77 TFUE, con cui è stato adottato un elenco comune dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne: si veda, in questo capitolo, par. 3, p. 29.

¹⁵⁷ Si veda, in questo capitolo, p. 14.

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari.

¹⁶⁰ Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea (attrezzature contemplate dalla posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari), PESC, 2020/C, 85/1. Si veda anche Consiglio dell'Unione Europea, - *Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE*, ibidem, p. 27, par. 63 e ss.

¹⁶¹ Art. 75, par. 1, TFUE.

l'attuazione è demandata al solo Consiglio, su proposta della Commissione¹⁶². La lotta al terrorismo è però facilmente inquadrabile anche come obiettivo della PESC e della politica di difesa comune, sia sul piano normativo¹⁶³, sia alla luce della prassi antecedente al Trattato di Lisbona, e in particolare considerando le sanzioni di inizio anni Duemila discusse in precedenza¹⁶⁴. È dunque evidente la potenziale sovrapposizione tra articolo 75 e articolo 215 del TFUE: le due norme però, pur trattando la medesima materia, afferiscono la prima al metodo comunitario, la seconda al metodo intergovernativo.

Il conflitto tra i due articoli è effettivamente emerso a seguito di una modifica apportata dal Consiglio, nel dicembre del 2009, al Regolamento 881/2002, concernente le misure restrittive imposte nei confronti di persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talebani. Il Regolamento 881/2002 aveva per fondamento normativo gli articoli 60, 301 e 308 TCE, e seguiva le disposizioni di un'antecedente Posizione comune PESC, la già menzionata Posizione comune 2002/402¹⁶⁵. La modifica del 2009 venne dunque apportata seguendo la procedura disposta dal nuovo articolo 215 del TFUE, evoluzione del precedente articolo 301 TCE: il Consiglio approvò all'unanimità, su proposta congiunta di Commissione e Alto Rappresentante, il Regolamento 1286/2009, con il quale venne integrato significativamente il Regolamento 881/2002, soprattutto alla luce di quanto emerso dalla Sentenza Kadi c. Consiglio e della necessità di incrementare la tutela dei diritti fondamentali dei soggetti sanzionati¹⁶⁶. Sostenendo che l'opportuna base legale per la modifica del Regolamento 881/2002 non fosse l'articolo 215 TFUE, ma l'articolo 75 TFUE, il Parlamento europeo, nel marzo del 2010, propose ricorso per l'annullamento del Regolamento 1286/2009. Ne conseguì la Causa C-130/10, Parlamento contro Consiglio, rispetto alla quale la Corte si pronunciò nel luglio del 2012¹⁶⁷.

Gli argomenti delle parti risultavano piuttosto lineari. Il Parlamento sosteneva che il Regolamento 1286/2009 contenesse un «insieme di misure amministrative» atte al completamento del «quadro legislativo per l'adozione e l'applicazione di misure amministrative

¹⁶² Art. 75, par. 2, TFUE.

¹⁶³ Art. 21, par. 2, lett. a) e c), Art. 43, par. 1, TUE.

¹⁶⁴ Si vedano sopra: Posizione comune del Consiglio 2001/154/PESC, Posizione comune del Consiglio 2001/931/PESC, Posizione comune del Consiglio 2002/402/PESC.

¹⁶⁵ Regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio.

¹⁶⁶ Regolamento (UE) n. 1286/2009 del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n. 881/2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani. Si vedano, in particolare, i considerando 4 e ss.

¹⁶⁷ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 luglio 2012, Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-130/10. Per un commento contemporaneo, si veda Ott A., *Case C-130/10 European Parliament v. Council of the European Union, Judgment of 19 July 2012*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 19, No. 1, pp. 589-594.

finalizzate al congelamento dei capitali degli interessati»¹⁶⁸, e mirasse «a combattere il terrorismo e a privarlo dei finanziamenti»¹⁶⁹: ricordando che il fondamento normativo di un atto deve essere scelto, tra le altre cose, sulla base dello scopo e del contenuto dell'atto stesso, il Parlamento sosteneva che la base legale corretta del Regolamento 1286/2009 fosse l'articolo 75 TFUE¹⁷⁰, che prevedeva, tra l'altro, la procedura legislativa ordinaria e, di conseguenza, la partecipazione del Parlamento in qualità di co-decisore¹⁷¹. Il Parlamento, inoltre, sosteneva che se il Regolamento 881/2002 avesse effettivamente perseguito obiettivi PESC, non vi sarebbe stata la possibilità di ricorrere alla clausola di flessibilità (articolo 308 TCE), dato che gli obiettivi e i poteri d'azione della PESC erano definiti chiaramente dai Trattati¹⁷². Infine, il Parlamento adduceva una motivazione basata sullo spirito generale del Trattato di Lisbona, sostenendo che contrastasse «con il diritto dell'Unione la possibilità di adottare misure che abbiano un'incidenza diretta sui diritti fondamentali delle singole persone e dei gruppi, sul mercato interno e sulla lotta alla criminalità, attraverso una procedura che esclude la partecipazione del Parlamento», visto che «il Trattato di Lisbona rifletterebbe la volontà degli Stati membri di rafforzare il carattere democratico dell'Unione»¹⁷³.

Il Consiglio, prevedibilmente, si attestò su una posizione diametralmente opposta, sostenendo che, proprio alla luce dell'obiettivo del Regolamento impugnato, cioè «la lotta contro il terrorismo internazionale e il suo finanziamento per salvaguardare la pace e la sicurezza a livello internazionale», il fondamento giuridico dovesse necessariamente essere una disposizione relativa alla PESC, e in particolare l'articolo 215 TFUE¹⁷⁴. A detta del Consiglio, il contenuto del Regolamento 1286/2009 non poteva in alcun modo rientrare tra le disposizioni concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e dunque l'articolo 75 TFUE non poteva venire in rilievo¹⁷⁵. La Commissione, a sostegno degli argomenti del Consiglio, aggiunse che, nel formulare la proposta di Regolamento, aveva tenuto conto dei fondamenti giuridici del Regolamento 881/2002, e in particolare gli articoli 60 e 301 TCE, che Commissione e Alto Rappresentante sostenevano fossero confluiti nell'articolo 215 TFUE¹⁷⁶. Il Consiglio giunse addirittura a formulare un'ipotesi risolutiva del conflitto tra articolo 75 e 215 TFUE, sostenendo che il primo dovesse applicarsi ai casi di «terrorismo interno», e dunque alle minacce concernenti

¹⁶⁸ CGUE, Causa C-130/10, cit., par. 13.

¹⁶⁹ Ivi, par. 14.

¹⁷⁰ Ivi, par. 12.

¹⁷¹ Art. 294, TFUE.

¹⁷² CGUE, Causa C-130/10, cit., par. 14.

¹⁷³ Ivi, par. 34.

¹⁷⁴ Ivi, par. 17 e 18.

¹⁷⁵ Ivi, par. 20.

¹⁷⁶ Ivi, par. 25.

principalmente gli Stati membri, mentre il secondo venisse in rilievo nei casi di «terrorismo esterno», ossia minacce principalmente rivolte a Stati terzi o alla comunità internazionale in generale¹⁷⁷. Infine, il Consiglio respingeva l'argomento presentato dal Parlamento relativo alla struttura generale e allo spirito dei Trattati, specificando che il ricorrente fosse arrivato a sostenere che dovessero essere «le procedure a determinare la scelta del fondamento normativo e non il contrario»¹⁷⁸.

Nel dirimere la controversia, la Corte fece inizialmente riferimento ai precedenti giurisprudenziali concernenti la sovrapposizione di più basi giuridiche. Nel caso di specie, andavano a sovrapporsi due norme che contemplavano misure totalmente incompatibili: veniva dunque in rilievo il contenuto della Sentenza Commissione contro Consiglio del giugno 1991, detta “Biossido di titanio”¹⁷⁹, con cui era stata dichiarata l'impossibilità di menzionare molteplici fondamenti normativi in un atto dell'Unione, qualora le procedure previste da tali norme fossero incompatibili¹⁸⁰. Quanto al rapporto tra le disposizioni del TCE e del TFUE, la Corte sposò la posizione della Commissione, specificando che l'articolo 215 TFUE riproduceva le disposizioni degli articoli 60 e 301 TCE, ed estendeva il novero dei possibili bersagli delle sanzioni al fine di evitare nuovi ricorsi alla clausola di flessibilità¹⁸¹. In merito alla sfera di applicazione dell'articolo 215 TFUE, la Corte non rintracciò alcuna indicazione nei Trattati che potesse prevenire l'adozione di sanzioni PESC in funzione anti-terroristica, aggiungendo espressamente che l'obiettivo della lotta contro il terrorismo internazionale e il suo finanziamento era da considerarsi parte degli obiettivi delle disposizioni dei Trattati relative all'azione esterna dell'Unione¹⁸². La Corte sposò la posizione del Consiglio anche riguardo a contenuto e obiettivo del Regolamento impugnato e del Regolamento 881/2002, inquadrati dal giudice come atti finalizzati a salvaguardare la pace e la sicurezza a livello internazionale, e dunque atti PESC, correttamente fondati sull'articolo 215 TFUE¹⁸³. Infine, in merito alla questione concernente lo spirito dei Trattati e l'adozione di atti relativi ai diritti fondamentali senza il coinvolgimento del Parlamento, la Corte riprese testualmente l'argomento del Consiglio per cui dovesse essere il fondamento normativo a determinare la procedura, e non il contrario¹⁸⁴. Negare l'applicabilità dell'articolo 215 in caso di misure incidenti sui diritti fondamentali di singoli e gruppi, come venne stabilito dalla Corte,

¹⁷⁷ Ivi, par. 22.

¹⁷⁸ Ivi, par. 36.

¹⁷⁹ Sentenza della Corte dell'11 giugno 1991, Commissione delle Comunità europee contro Consiglio delle Comunità europee, Causa C-300/89.

¹⁸⁰ CGUE, Causa C-130/10, cit., par. 45 e ss.

¹⁸¹ Ivi, par. 51 e ss.

¹⁸² Ivi, par. 60 e 61.

¹⁸³ Ivi, par. 72 e ss.

¹⁸⁴ Ivi, par. 80.

priverebbe lo stesso articolo 215, senza ragionevolezza, di «gran parte del suo effetto utile»¹⁸⁵. Peraltro, come aggiunse la Corte, il Consiglio è vincolato tanto quanto il Parlamento al rispetto dei diritti fondamentali nell'esercizio delle sue funzioni, in conformità con l'articolo 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Inoltre, lo stesso articolo 215 TFUE, nel suo terzo paragrafo, obbliga alla menzione delle necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche in ogni atto PESC concernente l'imposizione di misure restrittive¹⁸⁶.

In estrema sintesi, la Sentenza relativa alla Causa C-130/10 non solo mise in discussione la diffusa opinione dottrinale che vuole che, in caso di sovrapposizione tra possibili fondamenti normativi incompatibili, debba prevalere la norma che contempla un maggior coinvolgimento del Parlamento¹⁸⁷, ma ridusse anche sensibilmente l'ambito di applicazione dell'articolo 75 TFUE, limitandolo effettivamente ai soli casi di «terrorismo interno» menzionati dal Consiglio tra i suoi argomenti¹⁸⁸. Il regime sanzionatorio orizzontale finalizzato alla lotta al terrorismo, inaugurato all'inizio del secolo, è tuttora in vigore, ed è costituito da atti approvati seguendo la procedura disposta dall'art. 215 TFUE, e dunque in ambito PESC, senza il coinvolgimento del Parlamento¹⁸⁹.

4. Procedura di adozione delle misure restrittive

Prima di passare all'analisi giurisprudenziale, può essere utile riassumere brevemente i diversi passaggi della procedura di adozione delle sanzioni:

All'origine del processo di adozione di sanzioni PESC da parte dell'Unione deve esservi, chiaramente, una crisi di carattere internazionale. Se tale crisi porta all'adozione di una o più Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che prevedano l'imposizione di misure restrittive, l'Unione

¹⁸⁵ Ivi, par. 84.

¹⁸⁶ Ivi, par. 83.

¹⁸⁷ Ott A., *Case C-130/10 European Parliament v. Council of the European Union, Judgment of 19 July 2012*, ibidem, p. 593.

¹⁸⁸ Ibidem. È però doveroso osservare che la Corte, nel suo giudizio, non menzionò l'ipotesi avanzata dal Consiglio relativa alla distinzione tra «terrorismo interno» e «terrorismo esterno», di cui al par. 21 della Sentenza.

¹⁸⁹ Si vedano: Decisione 2023/1514/PESC del Consiglio che aggiorna l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931/PESC, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, e che abroga la decisione 2023/422/PESC; Regolamento di esecuzione (UE) 2023/1505 del Consiglio che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del Regolamento (CE) n. 2580/2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2023/420; Regolamento (UE) 2016/1686 del Consiglio che impone misure restrittive supplementari contro l'ISIL (Da'esh) e Al Qaeda e le persone fisiche e giuridiche, le entità e gli organismi a essi associati; Decisione 2023/2231/PESC del Consiglio che modifica la Decisione 2016/1693/PESC, concernente misure restrittive nei confronti dell'ISIL (Da'esh) e di Al Qaeda e di persone, gruppi, imprese ed entità a essi associati.

si conforma e adotta gli atti necessari¹⁹⁰. A livello più generale, ogni minaccia al raggiungimento degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione, definiti dall'articolo 21 del TUE, può condurre all'adozione di misure restrittive autonome. Tra tali obiettivi, alcuni sono proiettati verso l'interno, come la preservazione dell'integrità e della sicurezza dell'Unione¹⁹¹, altri sono proiettati verso l'esterno, quali la promozione della cooperazione internazionale, della democrazia e dello Stato di diritto nel mondo¹⁹². Di conseguenza, ai sensi del Titolo V del TUE, le azioni intraprese dall'Unione in ambito PESC, ivi comprese le sanzioni, non devono necessariamente limitarsi alla lotta alle minacce più dirette e immediate al territorio dell'Unione, quali il terrorismo internazionale o i conflitti armati più vicini alle frontiere esterne. Infine, oltre alle sanzioni implementate in ottemperanza con le disposizioni onusiane e alle misure restrittive autonome, l'Unione può adottare sanzioni "integrative" dei regimi discendenti dalle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Infatti, l'adozione di sanzioni ai sensi dell'articolo 41 dello Statuto delle Nazioni Unite non preclude la possibilità che l'Unione adotti misure autonome «più restrittive» in relazione alla medesima crisi internazionale¹⁹³.

Sono attualmente in vigore dei regimi "ibridi", composti da atti autonomi e da atti adottati in virtù di specifiche Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza¹⁹⁴.

Una volta constatata l'esistenza di una crisi internazionale, spetta all'Alto Rappresentante o al Consiglio Europeo invitare il Consiglio all'adozione di sanzioni¹⁹⁵. Nella maggior parte dei casi, è l'Alto Rappresentante ad avviare il processo, ma in occasione di crisi e conflitti di grande rilevanza politica ed economica per l'Unione è solitamente il Consiglio Europeo ad intervenire per primo¹⁹⁶: il caso più emblematico di sanzioni adottate alla luce di conclusioni dell'EUCO riguarda le misure restrittive imposte nei confronti della Russia dopo l'invasione dell'Ucraina, nel febbraio del 2022¹⁹⁷. Una volta presa l'iniziativa, l'Alto Rappresentante, tramite il Servizio

¹⁹⁰ Consiglio dell'Unione Europea, *Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE*, ibidem, p. 5, par. 3.

¹⁹¹ Art. 21, par. 2, lett. a) e c), TUE

¹⁹² Ivi, lett. b), d) e h).

¹⁹³ Consiglio dell'Unione Europea, *Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE*, ibidem, p. 5, par. 3.

¹⁹⁴ Sono attualmente in vigore regimi sanzionatori ibridi nei confronti di: Repubblica Popolare Democratica di Corea (Corea del Nord), Repubblica Democratica del Congo (RDC), Guinea-Bissau, Haiti, Iran, Libia, Mali, Montenegro, Serbia, Sudan del Sud, Sudan. Anche il regime sanzionatorio orizzontale anti-terrorismo, di cui si è discusso in precedenza, è a tutti gli effetti un regime ibrido, essendo composto da atti autonomi (come il Regolamento di esecuzione 2023/1505 e il Regolamento 2580/2001) e atti basati sulle disposizioni di Risoluzioni onusiane (come la Decisione 2023/2231 e il Regolamento 2016/1686).

¹⁹⁵ Art. 22, TUE.

¹⁹⁶ Helwig N., Pesu M., *EU Decision-making on Sanctions regimes*, in *Sharpening EU sanctions policy*, ibidem, p. 88.

¹⁹⁷ Conclusioni della Riunione straordinaria del Consiglio europeo (24 febbraio 2022), ibidem, par. 5.

per l'azione esterna (SEAE)¹⁹⁸, propone al Consiglio una prima bozza di Decisione PESC finalizzata a stabilire tipologia e obiettivi delle sanzioni. Successivamente, gli organi preparatori del Consiglio Affari Esteri (CAE) avviano l'iter di adozione: le prime discussioni, di natura politica e diplomatica, avvengono nei gruppi di lavoro del Consiglio responsabili per l'area geografica o tematica coinvolta nel caso specifico. Ad esempio, la bozza della Decisione adottata nel 2015 per l'adozione di misure restrittive nei confronti del Burundi¹⁹⁹ è stata inizialmente discussa dal Gruppo "Africa" (COAFR), mentre per quanto riguarda l'inserimento di nuovi soggetti nell'elenco dei bersagli delle sanzioni anti-terrorismo esiste un comitato di lavoro ad hoc, il Gruppo "Misure restrittive per la lotta al terrorismo" (COMET). La cooperazione interistituzionale in seno a questi gruppi di lavoro, come in ogni organo preparatorio del Consiglio, è assicurata dalla presenza di almeno un membro del SEAE e di almeno un funzionario della Commissione. Il passaggio successivo avviene in RELEX, ossia il Gruppo dei Consiglieri per le relazioni esterne, che discute in maniera dettagliata il contenuto della bozza, soprattutto in merito alla formulazione della stessa e alle questioni giuridiche che possono venire in rilievo. Se viene raggiunta l'unanimità in tutti i gruppi di lavoro implicati, i passaggi successivi, ossia la discussione nel Comitato Politico e di Sicurezza (COPS) e nel Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER II), sono tendenzialmente rapidi. L'approvazione finale, naturalmente, spetta al CAE, che adotta la Decisione all'unanimità. Qualora il regime sanzionatorio non includa misure restrittive di natura economica o finanziaria, la procedura si conclude con l'adozione della Decisione: è stato questo il caso delle sanzioni adottate nel 2010 nei confronti dei leader della regione moldava della Transnistria²⁰⁰.

Quando si ritenga necessaria l'adozione di sanzioni di natura economica o finanziaria, come già ampiamente discusso, viene in rilievo l'articolo 215 TFUE, e le disposizioni della Decisione PESC adottata dal Consiglio devono essere attuate tramite un Regolamento, nel quale le restrizioni economiche e finanziarie vengano espresse dettagliatamente²⁰¹. Ad esempio, la Decisione PESC 2015/1763 ha stabilito l'imposizione di restrizioni all'accesso sul territorio dell'Unione e il congelamento dei beni delle persone considerate coinvolte nella destabilizzazione del Burundi²⁰²: la definizione del congelamento dei beni si trova però nel Regolamento

¹⁹⁸ Si veda Adam R., Tizzano A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, ibidem, pp. 815-817.

¹⁹⁹ Decisione 2015/1763/PESC del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Burundi.

²⁰⁰ Decisione 2010/573/PESC del Consiglio concernente misure restrittive nei confronti della dirigenza della regione transdnestriana della Repubblica moldova.

²⁰¹ L'articolo 207 TFUE, concernente la politica commerciale comune, menziona esplicitamente i Regolamenti come strumento designato per definire il quadro di attuazione della politica commerciale comune.

²⁰² Decisione 2015/1763/PESC del Consiglio, ibidem.

2015/1755²⁰³. Tale procedura in due fasi riflette le distinzioni procedurali attribuite ai due profili delle sanzioni, quello di politica estera (metodo inter-governativo) e quello di politica economica (metodo comunitario)²⁰⁴: non a caso, l'articolo 215 TFUE prevede che gli atti concernenti l'adozione di misure restrittive di natura economica o finanziaria siano adottati a maggioranza qualificata, e non all'unanimità²⁰⁵.

Confrontando i diversi atti adottati secondo la procedura appena illustrata, emerge un particolare relativo alla prassi degli ultimi anni: le Decisioni PESC concernenti l'imposizione di misure restrittive nei confronti di un dato paese e i Regolamenti relativi agli aspetti economici e finanziari di tali misure restrittive, per quanto riguarda i regimi sanzionatori più recenti, sono stati tendenzialmente adottati contemporaneamente²⁰⁶. Anche se l'articolo 215 TFUE pare stabilire un ordine, specificando che gli atti concernenti le misure restrittive di natura economica o finanziaria possono essere adottati solo quando tali misure siano previste da una Decisione PESC, nulla osta allo svolgimento in contemporanea dei lavori preparatori relativi a Decisioni e Regolamenti, soprattutto nei casi in cui l'iniziativa dell'Alto Rappresentante o dell'EUCO prevede espressamente restrizioni di tipo economico (ossia nella maggioranza dei casi). Questo consente ai rappresentanti degli Stati membri negli organi preparatori del Consiglio di attendere che la bozza di Regolamento sia completa e soddisfacente, anche in termini di designazione dei singoli soggetti da sanzionare con restrizioni *ad personam*, prima di approvare la Decisione PESC, senza la quale il Regolamento in questione non può essere approvato. Questo consente agli Stati membri di fare un uso molto esteso del proprio diritto di veto in ambito PESC, rendendo sostanzialmente priva di significato la disposizione relativa al voto a maggioranza qualificata inclusa nell'articolo 215 TFUE²⁰⁷.

²⁰³ Regolamento (UE) 2015/1755 del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Burundi.

²⁰⁴ Helwig N., Pesu M., *EU Decision-making on Sanctions regimes*, ibidem, p. 88.

²⁰⁵ Art. 215, par. 1, TFUE.

²⁰⁶ Nel caso del Burundi, Decisione 2015/1763/PESC del Consiglio e il Regolamento (UE) 2015/1755 del Consiglio sono stati adottati il 1° ottobre 2015. Altri esempi riguardano il Libano (Decisione 2021/1277/PESC e Regolamento (UE) 2021/1275, entrambi del 30 luglio 2021), il Sudan (Decisione 2023/2135/PESC e Regolamento (UE) 2023/2147, entrambi del 9 ottobre 2023) e il Venezuela (Decisione 2017/2074/PESC e Regolamento (UE) 2017/2063, entrambi del 13 novembre 2017).

²⁰⁷ Helwig N., Pesu M., *EU Decision-making on Sanctions regimes*, ibidem, p. 88.

5. L'effetto pratico delle diverse tipologie di sanzioni

Per completare il quadro, e avere tutti gli strumenti per analizzare la giurisprudenza della CGUE, è infine necessario descrivere brevemente le principali tipologie di misure restrittive adottabili dall'Unione europea, secondo una classificazione basata sull'effetto pratico.

Tra le misure di natura non economica, la più frequente è indubbiamente il divieto di accesso nell'Unione europea per soggetti fisici. Si tratta di misure *ad personam*, che vengono adottate dai singoli Stati membri sulla base degli elenchi dei soggetti sanzionati contenuti all'interno delle Decisioni PESC. Come menzionato in precedenza, quando si tratta di politica comune dei visti vengono in rilievo anche l'articolo 77 TFUE e il Regolamento 2018/1806, con il quale è stato adottato, seguendo la procedura legislativa ordinaria, un elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne²⁰⁸, dove per "visto" si intende l'autorizzazione rilasciata da uno Stato membro ai fini di transito o soggiorno nell'Unione per non più di tre mesi²⁰⁹. Tali disposizioni riguardano però le procedure di controllo a cui devono essere sottoposti tutti i cittadini di un determinato Stato terzo, e non consentono l'adozione di restrizioni all'accesso nei confronti di singole persone fisiche. Per questo motivo, nessuna Decisione PESC concernente le sanzioni menziona il Regolamento 2018/1806: la formulazione più comune menziona l'adozione, da parte dei singoli Stati membri, delle «misure necessarie per evitare l'ingresso o il transito nei loro territori» alle persone fisiche designate nelle stesse Decisioni PESC. È comunque sempre prevista una deroga per i casi di doppia cittadinanza o di cittadini UE coinvolti nelle attività di uno Stato terzo sottoposto a sanzioni: difatti, ogni Decisione che contempli il divieto di accesso specifica che le disposizioni comunitarie non obbligano gli Stati membri a vietare ai loro cittadini l'ingresso nel territorio nazionale.

Un'altra forma di sanzione non economica è il divieto di atterraggio, decollo e sorvolo in UE per i vettori aerei di un determinato Stato terzo: tale misura restrittiva ha carattere generale, dato che viene imposta su tutti i vettori aerei battenti la bandiera del paese interessato, e non solo su specifiche compagnie aeree designate in maniera mirata²¹⁰. Allo stesso modo, può essere limitato

²⁰⁸ Regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo.

²⁰⁹ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice comunitario dei visti, art. 2, par. 2.

²¹⁰ Si veda, ad esempio, la Decisione 2012/642/PESC del Consiglio relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia e del coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, art. 2 bis.

o vietato l'accesso ai porti dei paesi UE alle imbarcazioni battenti la bandiera dello Stato nei confronti del quale vengono imposte le sanzioni²¹¹.

Merita poi una menzione il regime sanzionatorio imposto nei confronti della Repubblica Popolare Democratica di Corea (RPDC), che contempla misure restrittive non economiche uniche nel loro genere²¹². Tra queste, è in vigore l'obbligo per gli Stati membri di adottare le misure necessarie ad impedire che i cittadini nord-coreani ricevano, in UE o da parte di cittadini dell'UE, «un'istruzione o una formazione specialistica in discipline che contribuirebbero ad attività nucleari sensibili in termini di proliferazione e allo sviluppo di vettori di armi nucleari da parte della RPDC»²¹³. È l'unico caso di “restrizioni all'educazione” che può essere rintracciato tra le sanzioni dell'Unione. È inoltre sospesa «la cooperazione scientifica e tecnica con persone o gruppi patrocinati a titolo ufficiale dalla RPDC»²¹⁴, è vietato il rilascio di permessi di lavoro ai cittadini della RPDC²¹⁵ ed è fatto obbligo agli Stati membri di intensificare «la sorveglianza del personale diplomatico della RPDC al fine di impedire che esso contribuisca ai programmi della RPDC legati al nucleare o ai missili balistici»²¹⁶. È però doveroso sottolineare che le sanzioni imposte nei confronti della RPDC non sono autonome, ma riflettono e integrano le disposizioni di diverse Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza²¹⁷: ad esempio, le “restrizioni all'educazione” citate in precedenza sono espressamente previste dalla Risoluzione 2270 del 2016²¹⁸.

Infine, il regime sanzionatorio autonomo in vigore nei confronti della Federazione russa prevede misure restrittive non economiche di particolare valenza politica. Il primo è il divieto di diffusione mediatica dei contenuti prodotti da specifiche persone giuridiche, inclusa la pubblicità di beni o servizi prodotti dai soggetti sanzionati²¹⁹. Tale disposizione vieta la trasmissione in UE di contenuti prodotti da importanti realtà mediatiche russe, tra cui i rami europei di Russia Today²²⁰. Il secondo è il divieto generale di «far ricoprire a cittadini russi e a persone fisiche residenti in Russia cariche negli organi direttivi dei proprietari o operatori di infrastrutture

²¹¹ Si veda, ad esempio, la Decisione 2014/512/PESC del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, art. 4 nonies bis.

²¹² Decisione 2016/849/PESC del Consiglio relativa a misure restrittive nei confronti della Repubblica popolare democratica di Corea e che abroga la decisione 2013/183/PESC.

²¹³ Decisione 2016/849/PESC, art. 30, par. 1.

²¹⁴ Decisione 2016/849/PESC, art. 30, par. 2.

²¹⁵ Decisione 2016/849/PESC, art. 26 bis.

²¹⁶ Decisione 2016/849/PESC, art. 31.

²¹⁷ Tra queste, si vedano le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1718 (2006), 1874 (2009), 2094 (2013), 2270 (2016), 2321 (2016), 2371 (2017), 2375 (2017), 2397 (2017).

²¹⁸ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2270 (2016), par. 17.

²¹⁹ Decisione 2014/512/PESC del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, art. 4 octies.

²²⁰ Decisione 2014/512/PESC, Allegato IX.

critiche, infrastrutture critiche europee e soggetti critici», a meno che tali persone fisiche siano cittadine di uno Stato membro, di un Membro dello Spazio economico europeo o della Svizzera²²¹.

Tra le misure restrittive individuali di natura economica o finanziaria, la più diffusa è indubbiamente il congelamento dei beni appartenenti ai soggetti sanzionati, assieme al divieto di mettere fondi e risorse economiche a disposizione dei soggetti sanzionati. Tali disposizioni costituiscono un sostanziale divieto di intrattenere relazioni economiche di qualsivoglia natura con i soggetti sanzionati. La definizione dei fondi congelabili si trova nei Regolamenti che attuano le Decisioni PESC, come previsto dalla procedura definita dall'art. 215 TFUE. Tali definizioni sono solitamente esemplificative e non esaustive: tra le formulazioni più spesso usate dal legislatore, vi sono «tutte le attività e i benefici finanziari di qualsiasi natura, compresi, tra gli altri:...»²²² e «tutte le attività e i benefici finanziari di qualsiasi natura, inclusi, ma non limitati a:...»²²³, seguite da elenchi. Tra le sanzioni economiche di carattere generale figurano innanzitutto le restrizioni commerciali, che nel corso degli anni sono arrivate a toccare i settori più disparati: ad esempio, è vietata l'importazione di frutti di mare dalla RPDC²²⁴, il commercio di beni archeologici con l'Iraq²²⁵ e l'esportazione di tabacco in Bielorussia²²⁶. Tra i beni più frequentemente inclusi tra le restrizioni commerciali figurano, ragionevolmente, i prodotti a duplice uso, gli idrocarburi, l'equipaggiamento utilizzabile per finalità di repressione interna, le apparecchiature per le telecomunicazioni e, ferme restando le disposizioni dell'articolo 346 del TFUE²²⁷, le armi. Tali restrizioni riguardano generalmente anche i servizi connessi agli specifici settori produttivi.

Possono essere imposte anche ampie restrizioni agli investimenti: è il caso del divieto, per tutti i cittadini e le società dell'Unione, di investire nel mercato siriano degli idrocarburi²²⁸, o del divieto di accettare investimenti provenienti dalla RPDC²²⁹.

²²¹ Decisione 2014/512/PESC, Art. 1 terdecies.

²²² Ad esempio, Regolamento (UE) 2023/1529 del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione del sostegno militare dell'Iran alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, art. 1, lett. h).

²²³ Ad esempio, Regolamento (UE) 2015/1755 del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Burundi, art. 1, lett. g).

²²⁴ Regolamento (UE) 2017/1509 del Consiglio relativo a misure restrittive nei confronti della Repubblica popolare democratica di Corea e che abroga il regolamento (CE) n. 329/2007, art. 16 bis.

²²⁵ Regolamento (CE) n. 1210/2003 del Consiglio relativo a talune specifiche restrizioni alle relazioni economiche e finanziarie con l'Iraq e recante abrogazione del Regolamento (CE) n. 2465/1996, art. 3.

²²⁶ Regolamento (CE) n. 765/2006 del Consiglio relativo a misure restrittive nei confronti del presidente Lukashenko e di determinati funzionari della Bielorussia, art. 1 octies.

²²⁷ Si veda, in questo capitolo, par. 2, p. 21.

²²⁸ Regolamento (UE) n. 36/2012 del Consiglio, del 18 gennaio 2012, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria e che abroga il regolamento (UE) n. 442/2011, art. 6, lett. d) e dbis).

²²⁹ Regolamento (UE) 2017/1509, art. 17.

Inoltre, diversi regimi sanzionatori prevedono esplicitamente che non possa essere concesso alcun diritto in relazione a contratti o transazioni sulla cui esecuzione abbiano inciso, direttamente o indirettamente, integralmente o in parte, le misure istituite ai sensi delle sanzioni UE, qualora siano le persone soggette a sanzioni *ad personam* a richiedere compensazioni, proroghe, garanzie o simili²³⁰. In caso di violazione, da parte di una persona fisica o giuridica dell'Unione, di una o più misure restrittive imposte dall'UE, spetta agli Stati membri stabilire le norme relative alle sanzioni da irrogare, a condizione che queste siano efficaci, proporzionate e dissuasive²³¹.

6. Un caso unico: il Regolamento di blocco e il rapporto dell'UE con le sanzioni statunitensi

Per concludere, occorre fare un'ultima precisazione: tutti gli atti concernenti le misure restrittive imposte nei confronti di paesi terzi o di singole persone, organizzazioni ed enti, generano obblighi esclusivamente in capo ai cittadini e alle persone giuridiche dell'Unione europea. Ciò implica ampi margini di elusione delle sanzioni, soprattutto quelle di natura commerciale: ad esempio, nulla vieta ad un'azienda italiana di importare dal Kazakistan beni prodotti utilizzando tubi d'acciaio di origine russa, nonostante in UE sia vietata l'importazione di tubi d'acciaio dalla Russia²³². È evidente che triangolazioni di questo tipo possano minare fortemente l'efficacia delle sanzioni, quantomeno in termini di danno economico arrecato al bersaglio. La gestione di tale problematica ha portato, negli anni, a un'importante divergenza tra Unione europea e Stati Uniti: gli USA infatti, al contrario dell'UE, applicano le loro sanzioni con proiezione extra-territoriale, imponendo "sanzioni secondarie" su individui ed entità non-statunitensi che intrattengano relazioni economiche con uno Stato destinatario delle sanzioni di Washington²³³. Tornando all'esempio dei tubi d'acciaio russi, le misure restrittive secondarie statunitensi vieterebbero l'importazione negli USA dei beni prodotti dall'azienda kazaka, ma in virtù del regime sanzionatorio imposto nei confronti della Russia, e non di un regime imposto nei confronti del Kazakistan. In tale circostanza, l'azienda kazaka si troverebbe a dover scegliere tra i fornitori russi e il mercato americano, anche in totale assenza di restrizioni commerciali previste

²³⁰ Tale formulazione può essere trovata nel Regolamento (UE) 2015/1755 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Burundi, art. 10. Disposizioni analoghe sono state previste per i regimi sanzionatori imposti nei confronti di Repubblica centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Iran, Libia, Montenegro, Russia, Serbia e Siria.

²³¹ Tale formulazione può essere rintracciata tra le disposizioni conclusive di tutti i Regolamenti e le Decisioni concernenti le sanzioni UE.

²³² Regolamento (UE) n. 833/2014, art. 3.

²³³ Portela C., *Countering extraterritorial effects of US sanctions*, European Union Institute for Security Studies, Brief 22, Ottobre 2021, p. 2.

dal diritto kazako o, ad esempio, dalle Nazioni Unite. Allo stesso modo, i Paesi dell'Unione sono stati bersaglio di sanzioni secondarie statunitensi, in particolare negli anni Novanta²³⁴: per tale motivo, nel novembre del 1996, l'allora Comunità europea adottò il cosiddetto Regolamento di blocco²³⁵, che prevedeva il divieto assoluto di conformarsi alle sanzioni secondarie imposte da uno Stato terzo tramite gli atti elencati nell'allegato al medesimo Regolamento²³⁶. Per quanto non vi fosse menzione esplicita degli Stati Uniti tra gli articoli del Regolamento di blocco, gli atti presenti nell'allegato erano esclusivamente leggi o regolamenti statunitensi. Negli anni, le divergenze tra UE e USA in materia di sanzioni si sono gradualmente appianate, ma il Regolamento di blocco è ancora oggi in vigore, e ancora oggi riguarda esclusivamente le sanzioni secondarie statunitensi²³⁷. L'Unione europea, dal canto suo, fino al 2023 non ha mai considerato l'applicazione extraterritoriale delle sue sanzioni, ma si è impegnata, sul piano diplomatico, a incoraggiare i paesi terzi ad adottare misure restrittive analoghe alle sue²³⁸. Nel dicembre del 2023 però, con l'approvazione del dodicesimo pacchetto di sanzioni imposte nei confronti della Russia, l'Unione europea ha introdotto un nuovo approccio alla questione della extra-territorialità²³⁹. Pur non essendo state introdotte clausole strettamente paragonabili a disposizioni che consentano l'applicazione di misure restrittive secondarie, vi sono due disposizioni che, di fatto, implicano un effetto extraterritoriale delle sanzioni dell'Unione. L'articolo 3 septdecies del Regolamento 883/2014, introdotto col dodicesimo pacchetto, disciplina le restrizioni concernenti il commercio di diamanti: in particolare, vieta l'importazione di «diamanti e prodotti che li contengono [...] originari della Russia o dalla Russia esportati nell'Unione o in qualsiasi paese terzo»²⁴⁰. Tale formulazione rappresenta un'importante novità, dato che previene triangolazioni come quelle ipotizzate nell'esempio dell'azienda kazaka di cui sopra. Sostanzialmente, gli operatori commerciali dell'Unione che acquistano diamanti dall'estero devono ora assicurarsi, prima di perfezionare l'acquisto, che tali diamanti non provengano dalla Russia, e lo stesso ragionamento

²³⁴ Portela C., *Sanctions in EU foreign policy*, ibidem, p. 34.

²³⁵ Regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti.

²³⁶ Regolamento (CE) n. 2271/96, art. 5.

²³⁷ Portela C., *Sanctions in EU foreign policy*, ibidem, p. 35.

²³⁸ Tale formulazione può essere rintracciata, ad esempio, nella Decisione 2012/642/PESC del Consiglio relativa a misure restrittive nei confronti della Bielorussia (art. 7), nella Decisione 2010/638/PESC del Consiglio concernente misure restrittive nei confronti della Repubblica di Guinea (art. 6), nella Decisione 2023/2287/PESC concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Niger (art. 8), Decisione 2019/1720/PESC del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Nicaragua.

²³⁹ Regolamento (UE) 2023/2878 del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina. Anche la Decisione PESC associata introduce novità importanti, che non sono però rilevanti in tema di extra-territorialità delle sanzioni.

²⁴⁰ Regolamento (UE) n. 833/2014, art. 3 septdecies, par. 1.

si applica ai prodotti che contengono diamanti. Non si può paragonare tale disposizione a una vera e propria sanzione secondaria, dato che non indica un bersaglio specifico, quale potrebbe essere un'azienda o un intero Stato, ma di una disposizione generale che sortisce il medesimo effetto delle sanzioni secondarie: tale restrizione, infatti, incide anche sulle attività economiche degli operatori di Paesi terzi non sanzionati che si occupano di commercio di diamanti. Si ponga l'esempio di un orafo cinese che importa diamanti dalla Russia per poi lavorarli e venderli incastonati in anelli: questo orafo cinese oggi non avrebbe accesso al mercato dell'Unione, e non in virtù di sanzioni imposte nei confronti suoi o della Cina, ma in virtù delle sanzioni imposte nei confronti della Russia.

Ancora più eloquente è il caso dell'articolo 12 octies del Regolamento 883/2014, sempre introdotto col dodicesimo pacchetto sanzionatorio. Tale disposizione, a decorrere dal 20 marzo 2024, obbligherà gli esportatori europei di specifici beni e tecnologie elencate negli allegati del Regolamento a vietare per contratto «la riesportazione in Russia e la riesportazione per un uso in Russia»²⁴¹. L'idea, anche in questo caso, è quella di imporre agli operatori commerciali di Paesi terzi non sanzionati la scelta obbligata tra il mercato dell'Unione e il mercato russo. È normale che sorgano dubbi in merito all'*enforcement* di tale disposizione: difficilmente gli operatori commerciali dell'Unione possono vigilare su tutte le attività di esportazione dei loro partner esteri, e anche qualora rilevassero violazioni delle clausole contrattuali concernenti il divieto di riesportazione in Russia non vi sarebbero necessariamente gravi conseguenze. Difatti, l'articolo 12 octies del Regolamento 883/2014 stabilisce che i contratti stipulati dagli esportatori dell'Unione debbano contenere anche disposizioni concernenti i rimedi in caso di violazione del divieto di riesportazione²⁴², e impone in capo agli esportatori dell'Unione l'obbligo di notificare l'autorità competente dello Stato membro in cui risiedono o sono stabiliti dell'avvenuta riesportazione da parte della controparte²⁴³. Lo Stato membro deve poi informare gli altri Stati membri e la Commissione, ma non è stabilito cosa possa fare l'Unione una volta venuta a conoscenza della violazione del divieto di riesportazione: l'iter descritto dall'articolo 12 octies si conclude con la condivisione dell'informazione dell'avvenuta violazione²⁴⁴. Allo stesso modo, il Regolamento 883/2014 non specifica quali siano i rimedi che devono essere previsti nei contratti commerciali, e, ad esempio, non impone agli esportatori dell'Unione di risolvere il contratto in caso di riesportazione in Russia dei prodotti venduti. In concreto, dunque, è difficile prevedere quale possa essere l'impatto del divieto di riesportazione sul mercato russo. Ciò che pare palese

²⁴¹ Regolamento (UE) n. 833/2014, art. 12 octies, par. 1.

²⁴² Regolamento (UE) n. 833/2014, art. 12 octies, par. 3.

²⁴³ Regolamento (UE) n. 833/2014, art. 12 octies, par. 4.

²⁴⁴ Regolamento (UE) n. 833/2014, art. 12 octies, par. 5.

è che l'Unione, con le nuove disposizioni appena esaminate, ha voluto lanciato un messaggio: la rilevanza strategica e politica delle sanzioni imposte nei confronti della Russia a causa dell'aggressione ai danni dell'Ucraina è tale da consentire compressioni del tradizionale principio di applicazione non extra-territoriale delle sanzioni dell'Unione. Non è dato sapere se questa prima apertura agli effetti extra-territoriali delle sanzioni avrà un seguito o se resterà limitata al caso specifico del regime sanzionatorio in vigore nei confronti della Russia: d'altronde, le sanzioni alla Russia si stanno configurando anche come un campo di sperimentazione di nuove tipologie di misure restrittive, come dimostrato, ad esempio, dal divieto di trasmissione in UE di contenuti prodotti da alcune realtà mediatiche russe, a cui si è fatto accenno in precedenza²⁴⁵.

²⁴⁵ Si veda, in questo capitolo, p. 37. Per una disamina più approfondita, si veda Cap. 3, par. 6, pp. 111 e ss.

CAPITOLO 2

Le competenze della Corte di Giustizia in materia di misure restrittive e la tutela giurisdizionale delle persone sanzionate

1. La fase del doppio standard: stesse sanzioni, diverse competenze della Corte

Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione europea in materia di legittimità degli atti PESC era sostanzialmente limitata alle cause concernenti potenziali sviamenti di potere e violazioni di norme non PESC¹. Ancora oggi, la competenza della CGUE in ambito PESC è limitata al solo controllo del rispetto dell'attribuzione di competenze prevista dai Trattati², ma l'articolo 275, paragrafo 2, del TFUE ha introdotto un'importante innovazione: dal 2009, la CGUE è competente a controllare la legittimità delle decisioni del Consiglio che prevedono l'adozione misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche³.

Nell'arco degli ultimi vent'anni, la CGUE è divenuta il foro di riferimento, sullo scenario internazionale, per le questioni concernenti la legittimità delle sanzioni internazionali⁴. Questo capitolo ripercorre le cruciali tappe giurisprudenziali che hanno condotto dapprima alla decisione di prevedere per Trattato una competenza della Corte in materia di misure restrittive e, in seguito, a specificarne i confini. Tali confini, come si vedrà, si sono allargati di pari passo con l'aumento del numero di ricorsi presentati dinanzi alla Corte al fine di ottenere l'annullamento delle sanzioni *ad personam*.

La fine degli anni Novanta è stata segnata, come già discusso, dall'adozione di misure restrittive sempre più settoriali e mirate, sia nell'ambito delle Nazioni Unite che in UE⁵. Tale prassi si poneva l'obiettivo di rendere le sanzioni più efficaci e, al contempo, meno impattanti sulla popolazione civile dei Paesi coinvolti. Il culmine di tale processo può essere individuato nell'introduzione, all'inizio degli anni Duemila, delle sanzioni *ad personam* in funzione anti-

¹ Poli S., *Le misure restrittive autonome dell'Unione Europea*, ibidem, p. 24.

² Art. 275, TFUE; Art. 40, TUE.

³ Art. 275, par. 2, TFUE.

⁴ Miglio A., *Le misure restrittive davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, ibidem, p. 318.

⁵ Si veda Cap. 1, par. 1, pp. 15 e ss.

terroristica: per l'Unione europea, tale regime sanzionatorio andò a costituire, al momento della sua introduzione, sia il complesso di misure restrittive maggiormente efficaci nel contrasto al terrorismo, sia lo strumento che maggiormente comprimeva i diritti fondamentali dei soggetti sanzionati. Si pensi, ad esempio, al congelamento dei capitali depositati in UE ai danni delle persone sanzionate: si tratta indubbiamente di una misura che limita le risorse a disposizione dei soggetti associati al terrorismo internazionale, ma tale restrizione si configura nondimeno come una compressione permanente del diritto di proprietà, tutelato dall'art. 17 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea⁶, disposta peraltro in assenza di un provvedimento di natura giudiziaria⁷. È infatti necessario ricordare che, sia nel caso di sanzioni autonome dell'UE, che nel caso di misure restrittive imposte in ottemperanza con le disposizioni delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la valutazione delle condotte individuali che possono condurre all'imposizione di sanzioni viene svolta in seno ad organi non giudiziari, ossia, rispettivamente, il Consiglio dell'Unione europea e il Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite⁸. È altresì vero che, nel caso delle sanzioni anti-terrorismo autonome, la Posizione comune 2001/931/PESC stabiliva che le informazioni utilizzate per l'inserimento di un soggetto nell'elenco delle persone sanzionate dovesse provenire da fascicoli concernenti «l'apertura di indagini o di azioni penali per un atto terroristico» da parte di un'autorità competente, non necessariamente giudiziaria, e dunque non era prevista come requisito minimo l'esistenza di una sentenza definitiva o una condanna emessa da giudici nazionali⁹.

Comprensibilmente, la pratica di compressione dei diritti fondamentali degli individui per mezzo delle sanzioni PESC diede molto presto luogo a ricorsi di fronte alla Corte di Giustizia finalizzati a ottenere l'annullamento dei provvedimenti dell'Unione concernenti le misure restrittive. Come accennato però, prima del Trattato di Lisbona non era espressamente prevista alcuna competenza della Corte di Giustizia rispetto al sindacato di legittimità di atti PESC, e le sentenze concernenti misure restrittive antecedenti al regime orizzontale anti-terrorismo, quali le sentenze *Werner* e *Centro-Com* viste in precedenza¹⁰, vertevano su questioni relative al mercato unico. Il caso *Kadi I* e il caso *OMPI I*, legati rispettivamente alle sanzioni anti-terrorismo

⁶ Art. 17, par. 1, Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea.

⁷ Cameron I., *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, ibidem, p. 20.

⁸ Si noti che il Comitato per le Sanzioni non è un organo unico e permanente: quando il Consiglio di Sicurezza decide di imporre sanzioni nei confronti di uno Stato, può decidere di istituire un Comitato di esperti dedicato al monitoraggio e all'implementazione delle misure restrittive imposte nei confronti di quello specifico Stato. In questa parte, si fa riferimento al Comitato per le Sanzioni anti-terrorismo di cui al paragrafo 6 della Risoluzione 1267 (1999). Esistono dunque diversi Comitati per le Sanzioni: l'elenco completo può essere consultato sul sito ufficiale del Consiglio di Sicurezza [<https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/sanctions-and-other-committees>, consultato il 2 gennaio 2024].

⁹ Posizione comune del Consiglio 2001/931/PESC, Art. 1, par. 4.

¹⁰ Si veda Capitolo 1, par. 1, pp. 17-20.

discendenti dalle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e alle sanzioni autonome dell'UE, portarono la Corte a muoversi su un terreno nuovo: quello del rapporto tra atti PESC e garanzia dei diritti fondamentali. È necessario analizzare separatamente la fase iniziale delle due saghe giudiziarie, dato che i primi orientamenti della Corte operarono una netta distinzione, sul piano della giurisdizione, tra casi concernenti sanzioni derivanti da Risoluzioni delle Nazioni Unite e casi concernenti sanzioni autonome. Per rispettare l'ordine cronologico delle sentenze di prima istanza, verrà presa in esame dapprima la sentenza del Tribunale Kadi contro Consiglio del 21 settembre del 2005 (detta Kadi I)¹¹. Nello stesso giorno, il Tribunale emise un'altra sentenza in materia di sanzioni anti-terrorismo, sostanzialmente identica alla Sentenza Kadi I in tutti i suoi contenuti. Tale caso, che non verrà preso in esame, riguardava altre persone ritenute legate al terrorismo internazionale: il signor Ahmed Ali Yusuf e la Al Barakaat International Foundation¹². I ricorsi in secondo grado fatti separatamente dal signor Kadi e dalla Al Barakaat Foundation portarono, come si vedrà più avanti, alla riunione delle cause.

Il 19 ottobre del 2001, il Comitato per le Sanzioni delle Nazioni Unite, incaricato di redigere l'elenco dei soggetti da sanzionare ai sensi delle Risoluzioni 1267 (1999) e 1333 (2000), indicò il signor Yassin Abdullah Kadi, uomo d'affari saudita con rilevanti interessi finanziari in UE¹³, tra le persone da sottoporre a congelamento di beni e capitali¹⁴. La decisione si basava sulle informazioni raccolte dall'intelligence statunitense e da un'inchiesta del giornale USA Today in merito ai legami tra la fondazione Muwafaq, amministrata da Yassin Abdullah Kadi, e Osama Bin Laden¹⁵. Il medesimo giorno, il nominativo del signor Kadi venne inserito nell'elenco allegato al Regolamento (CE) 467/2001, concernente le misure restrittive imposte nei confronti dei Talebani¹⁶. Con le successive modifiche del Regolamento (CE) 467/2001 e del Regolamento (CE) 881/2002, che ha incluso nel novero dei soggetti sanzionabili le persone associate ad Al-Qaeda, il nominativo del signor Kadi è sempre rimasto nell'elenco allegato¹⁷.

¹¹ Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 21 settembre 2005, Yassin Abdullah Kadi contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee, Causa T-315/01.

¹² Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 21 settembre 2005, Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee, Causa T-306/01.

¹³ Tribunale, Causa T-315/01, cit., par. 136.

¹⁴ Ivi, par. 23.

¹⁵ Savino M., *Kadi II: i diritti dei sospetti terroristi presi sul serio?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, no. 3, 2011, p. 259.

¹⁶ Ivi, par. 24. Si veda il sesto dei venticinque individui designati come bersaglio delle sanzioni dell'Unione dall'art.1 del Regolamento (CE) n. 2062/2001 della Commissione che modifica per la terza volta il regolamento (CE) n. 467/2001 del Consiglio che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei talibani dell'Afghanistan, e abroga il regolamento (CE) n. 337/2000.

¹⁷ Tribunale, Causa T-315/01, cit., par. 31 e ss.

Già nel dicembre del 2001, Yassin Abdullah Kadi aveva proposto un ricorso dinanzi all'allora Tribunale delle Comunità europee per richiedere l'annullamento del Regolamento 467/2001, nella parte a lui riferita¹⁸. Le continue modifiche apportate al regime sanzionatorio anti-terrorismo dell'Unione europea fecero però slittare la fase orale all'ottobre del 2003 e la pronuncia del Tribunale al settembre 2005¹⁹. Il ricorrente articolò quattro motivazioni per richiedere l'annullamento del Regolamento impugnato e degli atti successivi con cui l'Unione lo aveva sanzionato: tre di questi riguardavano supposte violazioni dei diritti fondamentali del signor Kadi, una riguardava l'errata designazione del fondamento normativo del Regolamento impugnato. Tralasciando quest'ultima motivazione, respinta dal Tribunale, che riconobbe il combinato disposto degli artt. 60, 301 e 308 del TCE come corretta base giuridica degli atti impugnati²⁰, è bene concentrarsi sulle valutazioni fatte dal giudice in merito alla sua competenza a valutare le eventuali violazioni dei diritti fondamentali del signor Kadi.

Chiaramente, il signor Kadi sosteneva di non essere implicato in attività terroristiche e di non aver mai supportato Al-Qaeda, e si definiva dunque vittima di un grave errore di valutazione²¹. Il ricorrente sosteneva che fosse stato violato il suo diritto di essere ascoltato dopo l'imposizione delle sanzioni, il suo diritto di proprietà e il diritto a un controllo giurisdizionale effettivo²². Il signor Kadi, nella piena consapevolezza del fatto che la decisione di inserirlo nell'elenco dei soggetti sanzionati non fosse stata presa autonomamente dall'UE ma derivasse da una decisione del Comitato per le Sanzioni delle Nazioni Unite, provò a far valere un principio innovativo: sostenne che le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza non attribuissero al Consiglio e alla Commissione il potere di ledere i suoi diritti fondamentali senza rendere conto della motivazione. Inoltre, secondo il signor Kadi, l'Unione europea, in quanto ordinamento giuridico indipendente, doveva giustificare le misure da essa adottate riferendosi ai propri poteri, senza trincerarsi dietro un principio di assoluto primato del diritto internazionale, in particolare di quello onusiano²³. Tale argomentazione, come si vedrà, divenne una chiave di volta dell'intera saga Kadi, che non riguardò semplicemente il congelamento dei beni di un uomo d'affari saudita, ma l'intero legame tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento comunitario.

¹⁸ Ivi, par. 37. Incidentalmente, il ricorrente chiedeva anche l'annullamento, nella parte a lui riferita, del Regolamento (CE) n. 2062/2001, con il quale la Commissione lo aveva inserito nell'elenco allegato al Regolamento (CE) 467/2001.

¹⁹ Tribunale, Causa T-315/01, cit., par. 51.

²⁰ Ivi, par. 135.

²¹ Ivi, par. 136.

²² Ivi, par. 139.

²³ Ivi, par. 140. Il termine "trincerarsi" è tratto direttamente dalla Sentenza (par. 150).

Il Tribunale, nella valutazione delle sue competenze, stabilì che con l'inserimento nel TCE dell'art. 301 la Comunità avesse assunto competenze precedentemente esercitate dagli Stati membri nell'ambito di applicazione delle sanzioni delle Nazioni Unite, e che pertanto la Comunità fosse vincolata all'adozione delle misure restrittive economiche e finanziarie decise dal Consiglio di Sicurezza, in virtù dell'articolo 41 dello Statuto delle Nazioni Unite²⁴. Di conseguenza, nell'esecuzione dell'attività sanzionatoria, la Comunità era vincolata al rispetto dell'art. 103 dello Statuto delle Nazioni Unite, concernente il primato degli obblighi di matrice onusiana sugli obblighi derivanti da qualunque accordo internazionale. Inoltre, è bene ricordarlo, l'art. 307 TCE stabiliva che le disposizioni dello stesso TCE non pregiudicavano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse anteriormente al 1° gennaio 1958, ivi compreso lo Statuto delle Nazioni Unite.

Da quanto appena esposto, discendeva una struttura gerarchica molto ferrea, che limitava enormemente il sindacato di legittimità del giudice europeo. Difatti, a detta del Tribunale, gli atti impugnati dal signor Kadi erano da ritenersi adottati sulla base di una «competenza vincolata», dato che le istituzioni comunitarie non disponevano di discrezionalità in merito alla designazione dei soggetti sanzionati²⁵. Al contrario, sostenere l'esistenza di un qualunque margine di intervento delle istituzioni comunitarie in senso di limitazione delle misure restrittive onusiane, anche a fini di salvaguardia dei diritti fondamentali tutelati dalla Carta di Nizza, sarebbe stato in contrasto con l'articolo 103 dello Statuto delle Nazioni Unite e avrebbe dato adito a un sovvertimento della gerarchia delle fonti. Allo stesso modo, il Tribunale sostenne che una sua eventuale valutazione, alla luce del diritto comunitario della legittimità degli atti impugnati avrebbe incidentalmente comportato la valutazione della legittimità di una norma di diritto internazionale, sulla base di un'estensione ingiustificabile della giurisdizione del giudice comunitario²⁶.

Dato che, secondo il Tribunale, il diritto comunitario e i diritti fondamentali tutelati dalla Carta di Nizza non potevano essere metro di giudizio per il sindacato di legittimità degli atti impugnati, al giudice restava comunque la possibilità di valutare la legittimità della designazione del signor Kadi come bersaglio di sanzioni alla luce dello *ius cogens*, «inteso come un ordinamento pubblico internazionale che s'impone nei confronti di tutti i soggetti del diritto internazionale, compresi gli organi dell'ONU, e al quale non è possibile derogare»²⁷. In tal senso, il Tribunale prese una posizione chiarissima, stabilendo che le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza concernenti le sanzioni potessero essere disapplicate dalla Comunità solo nel caso di violazione di una norma

²⁴ Ivi, par. 200.

²⁵ Ivi, par. 214.

²⁶ Ivi, par. 216.

²⁷ Ivi, par. 226.

inderogabile dello *ius cogens*²⁸. Ne conseguiva che «il sindacato giurisdizionale incidentale esercitato dal Tribunale nell'ambito di un ricorso di annullamento di un atto comunitario adottato, senza esercizio di alcun margine discrezionale, allo scopo di attuare una risoluzione del Consiglio di Sicurezza» fosse limitato alla «verifica del rispetto delle norme superiori del diritto internazionale appartenenti allo *jus cogens*, e in particolare delle norme imperative che riguardano la tutela universale dei diritti dell'uomo, cui né gli Stati membri né le organizzazioni dell'ONU possono derogare»²⁹. Il Tribunale, dunque, decise di valutare se le violazioni dei diritti fondamentali invocate dal signor Kadi potessero essere considerate violazioni dello *ius cogens*, respingendo poi tale ipotesi.

La sentenza Kadi I del Tribunale, in estrema sintesi, sancì chiaramente il primato del diritto internazionale in materia di misure restrittive stabilite dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, limitando il sindacato del giudice europeo alla sola valutazione di compatibilità delle sanzioni con lo *ius cogens*. Tale posizione andò ad inserirsi nel contesto internazionale che seguì gli attentati dell'11 settembre 2001, ossia in una fase in cui, in svariati ambiti giudiziari, il bilanciamento tra il rispetto dei diritti fondamentali degli individui, fossero anche sospetti terroristi, ed esigenze di pubblica sicurezza pendeva verso queste ultime³⁰. In tal senso, la forte limitazione di giurisdizione operata dal Tribunale con la Sentenza Kadi I è eloquente: lo stesso giudizio di merito dimostra che la valutazione della legittimità delle sanzioni alla luce dello *ius cogens* si basa su standard di tutela molto inferiori a quelli che sarebbero garantiti dalla Carta di Nizza, dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo o dallo stesso TUE³¹.

Ben diverso fu il caso della Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (OMPI), gruppo rivoluzionario iraniano con sede a Auvers-sur-Oise (Francia), ufficialmente dotato di un braccio armato fino al giugno del 2001³². A differenza di Yassin Abdullah Kadi, la OMPI non figurava tra i soggetti sottoposti a sanzioni anti-terrorismo dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: ciononostante, già nel marzo del 2001, il Regno Unito aveva incluso la OMPI tra le organizzazioni vietate ai sensi della normativa nazionale anti-terrorismo³³. Il 2 maggio 2002, sulla base della decisione presa dalle autorità britanniche, il Consiglio incluse la OMPI tra i soggetti sottoposti a

²⁸ Ivi, par. 230.

²⁹ Ivi, par. 231.

³⁰ De Wet E., *The Role of European Courts in the Development of a Hierarchy of Norms within International Law: Evidence of Constitutionalisation?*, European Constitutional Law Review, Vol. 5, No. 2, giugno 2009, p. 285.

³¹ Eckes C., *Judicial review of European anti-terrorism measures - The Yusuf and Kadi judgments of the Court of First Instance*, European Law Journal 2008, p. 90.

³² Sentenza del Tribunale del 12 dicembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-228/02, par. 1.

³³ The Terrorism Act 2000 (Proscribed Organisations) (Amendment) Order 2001 (S.I. 2001/1261), art. 2. La OMPI vi figura con il nome persiano: Mujaheddin e Khalq.

sanzioni autonome dell'Unione³⁴, ossia le misure restrittive previste dalla già menzionata Posizione comune 2001/931/PESC e dal Regolamento (CE) 2580/2001³⁵. Di conseguenza, la OMPI, oltre a presentare due ricorsi dinanzi ai giudici britannici contro l'inserimento nel Terrorism Act, nel luglio del 2002 depositò un ricorso presso il Tribunale dell'Unione europea al fine di ottenere l'annullamento degli atti con cui il Consiglio aveva imposto le misure restrittive controverse, lamentando la violazione di diversi diritti³⁶.

Gli antefatti della controversia risultavano analoghi al caso Kadi: una persona, in questo caso giuridica, era stata sottoposta a congelamento di beni e capitali depositati in UE per presunte attività di natura terroristica³⁷. Considerandosi vittima di un errore, il soggetto sanzionato aveva presentato ricorso dinanzi al giudice europeo sostenendo la violazione di diversi diritti fondamentali. Vi era però una differenza importante: in questo caso l'azione sanzionatoria dell'Unione era stata autonoma, non erano implicate Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Difatti, per quanto la Posizione comune 2001/931/PESC e il Regolamento 2580/2001 fossero stati adottati alla luce della Risoluzione 1373 (2001) che stabiliva strategie comuni per il contrasto al terrorismo, la designazione dei soggetti da sanzionare, in questo caso, spettava esclusivamente al Consiglio dell'Unione europea. Nel caso OMPI, dunque, non poteva essere applicato il ragionamento fatto dal Tribunale in occasione della sentenza Kadi, relativamente al primato del diritto internazionale nei casi di esercizio di "competenze vincolate" da parte delle istituzioni comunitarie³⁸.

Nel caso OMPI, il Tribunale dovette valutare i limiti delle sue competenze esclusivamente alla luce del diritto primario dell'Unione. Il ricorrente aveva però richiesto l'annullamento di due atti che, per quanto strettamente connessi, afferivano a due pilastri differenti: la Posizione comune 2002/340, atto PESC adottato ai sensi dell'allora articolo 15 del TUE, con cui il Consiglio aveva inserito la OMPI tra i soggetti interessati dalla Posizione comune 2001/931/PESC, e la Decisione 2002/460/CE, con cui il Consiglio, sulla base degli articoli 60, 301 e 308 TCE, aveva inserito la

³⁴ Posizione comune del Consiglio 2002/340/PESC che aggiorna la posizione comune 2001/931/PESC relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, Allegato, par. 2, punto 12; Decisione del Consiglio 2002/460/CE che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, e che abroga la decisione 2002/334/CE.

³⁵ Si veda Cap. 1, par. 1, p. 23.

³⁶ Tribunale, Causa T-228/02, cit., par. 18.

³⁷ La OMPI era stata designata come organizzazione terroristica dal Regno Unito per mezzo di un'ordinanza del Ministro dell'Interno: non vi era alcun processo a carico della OMPI dinanzi ai giudici britannici. Si veda Tribunale, Causa T-228/02, cit., par. 2.

³⁸ Ivi, par. 103.

OMPI tra i soggetti interessati dal Regolamento (CE) 2580/2001. Il Tribunale, dunque, emise due giudizi distinti in merito alla sua giurisdizione.

Relativamente alla competenza del Tribunale rispetto alla valutazione della legittimità della Posizione comune 2002/340/PESC, il giudice rilevò immediatamente l'impossibilità di sindacare un atto afferente alla PESC, dato che il TUE non attribuiva competenze alla Corte in tale ambito³⁹. Venne dunque respinta l'ipotesi della ricorrente secondo cui il rispetto dei principi fondamentali dello Stato di Diritto sanciti dal TUE, quali l'accesso alla giustizia e il diritto alla difesa in sede giudiziaria⁴⁰, dovessero necessariamente essere metro di giudizio per tutti gli atti dell'Unione, ivi compresi gli atti PESC, al fine di evitare che il Consiglio fosse lasciato libero di agire in uno «spazio vuoto di diritto» sottratto alle esigenze di protezione dei diritti fondamentali⁴¹. A detta del Tribunale, il giudice europeo poteva valutare la legittimità di un atto PESC solo rispetto a presunte violazioni dell'attribuzione di competenze, e annullare l'atto stesso solo in caso di errato fondamento normativo o sviamento di potere⁴². A tal proposito, il Tribunale rilevò la diligenza del Consiglio nell'applicazione delle disposizioni dei Trattati al caso in esame: data l'assenza di sviamenti dalle competenze attribuite, il giudice dichiarò manifestamente infondato il ricorso per l'annullamento della Posizione comune⁴³.

Dal ragionamento del Tribunale risultava, d'altro canto, la piena competenza del giudice a sindacare la legittimità della Decisione 2002/460 impugnata, in virtù dell'art. 230 del TCE, che conferiva alla Corte di Giustizia la possibilità di prendere in esame i ricorsi fatti dai singoli contro gli atti afferenti al pilastro comunitario, a patto che tali atti riguardassero il ricorrente direttamente e individualmente⁴⁴. La Decisione in esame, che aveva inserito la OMPI nel novero dei soggetti sanzionati dal Regolamento 2580/2001, riguardava il ricorrente direttamente e individualmente, pertanto la competenza del Tribunale non fu nemmeno messa in discussione dal Consiglio. L'estensione di tale competenza fu però oggetto di controversia. A tal proposito, il Tribunale giunse a una conclusione piuttosto peculiare: da un lato, affermò di poter sindacare persino la legittimità della valutazione dei fatti, delle prove e delle circostanze adottati dal Consiglio come giustificazione delle sanzioni⁴⁵, dall'altro, stabilì che il giudice stesso non poteva sostituire la sua valutazione delle prove a quella fatta dal Consiglio, ma solo giudicare la legittimità di quest'ultima, e che occorreva riconoscere al Consiglio «un ampio potere discrezionale in merito

³⁹ Ivi, par. 47. Si veda Art. 46, TUE (Amsterdam).

⁴⁰ Art. 6, par. 2, TUE (Amsterdam)

⁴¹ Tribunale, Causa T-228/02, cit., par. 39 e ss.

⁴² Ivi, par. 56.

⁴³ Ivi, par. 58 e ss.

⁴⁴ Art. 230, par. 4, TCE.

⁴⁵ Tribunale, Causa T-228/02, cit., par. 154.

agli elementi da prendere in considerazione per adottare misure di sanzioni economiche e finanziarie»⁴⁶.

Appurata la competenza del Tribunale, la controversia si sviluppò dunque sul campo del merito, con il giudice che giunse a ravvisare che la Decisione non era stata debitamente motivata, era stata adottata nell'ambito di un procedimento durante il quale non erano stati rispettati i diritti alla difesa della ricorrente e che, infine, il Tribunale stesso non era stato posto nelle condizioni di effettuare il controllo giurisdizionale della legittimità della decisione stessa⁴⁷. La OMPI ottenne dunque, sulla carta, l'annullamento delle misure restrittive imposte a suo carico, essendo stata dichiarata illegittima l'inclusione dell'organizzazione tra le entità sanzionate dal Regolamento 2580/2001⁴⁸. Si ricordi, a tal proposito, che il blocco di beni e capitali veniva reso effettivo e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri dal Regolamento, non dalla Posizione comune, che indicava l'orientamento dell'azione comunitaria ma necessitava di un successivo atto per rendere effettivo il congelamento⁴⁹.

Come in svariate altre circostanze, la sentenza di annullamento non condusse alla rimozione delle sanzioni dichiarate illegittime, ma spinse il Consiglio a "raddrizzare il tiro". Nove giorni dopo la sentenza, il Consiglio modificò nuovamente l'elenco allegato al Regolamento 2580/2001, contenente i nominativi delle persone sanzionate, inserendo nuovamente la OMPI tra i bersagli delle misure restrittive: in tale circostanza però, il Consiglio inviò una lettera alla OMPI per motivare la decisione e darle la possibilità di esprimere osservazioni in merito. La controversia si riaprì, nel 2008 il Tribunale fu chiamato a pronunciarsi altre due volte e solo nel gennaio del 2009 furono rimosse le sanzioni adottate contro la OMPI⁵⁰.

Il confronto tra le due sentenze appena prese in esame evidenzia il doppio standard applicato in sede giudiziaria ai casi concernenti le sanzioni adottate prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Il signor Kadi e la OMPI partivano da situazioni di fatto del tutto analoghe: a entrambi era stato impedito, per mezzo di sanzioni anti-terrorismo, di fruire liberamente di beni e capitali depositati in UE. La possibilità di contestare ed eventualmente ottenere l'annullamento degli atti tramite i quali le sanzioni erano state imposte si rivelò però ben diversa nei due casi. Il signor

⁴⁶ Ivi, par. 159. Si veda anche Savino M., *Kadi II, ultimo atto: un modello globale per la prevenzione amministrativa?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, Vol. 11, 2013, pp. 1052-1059, in part. pp. 1056-1057.

⁴⁷ Tribunale, Causa T-228/02, cit., par. 173.

⁴⁸ Ivi, par. 174.

⁴⁹ Si veda Cap. 1, par. 1, p. 25. Si veda inoltre quanto disposto dagli artt. 60 e 301, TCE.

⁵⁰ Sentenza del Tribunale del 23 ottobre 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran contro Consiglio*, Causa T-256/07; Sentenza del Tribunale del 4 dicembre 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran contro Consiglio*, Causa T-284/08. Si vedano Spaventa E., *Case T-256/07 [...], Case T-284/08*, in *Common Market Law Review*, vol. 46, 2009, pp. 1239-1263.

Kadi, sanzionato in virtù delle disposizioni di una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, non ebbe accesso ad alcun ricorso giurisdizionale effettivo: il Tribunale negò di avere la competenza per il sindacato, e al contempo il signor Kadi non ebbe alcuna possibilità di appellarsi direttamente al Comitato per le Sanzioni delle Nazioni Unite, indicato dal Tribunale come unico responsabile della valutazione di merito sulla base della quale erano state imposte le sanzioni controverse⁵¹. La OMPI, invece, poté lamentare con successo le medesime violazioni dei diritti e principi fondamentali precedentemente invocate dal signor Kadi, tra cui la violazione del diritto di difesa, il diritto di essere ascoltato e l'obbligo di motivazione degli atti comunitari. La differenza tra il caso Kadi e il caso OMPI non stava nella condotta dei ricorrenti, ritenuti entrambi affiliati al terrorismo, o nel tipo di sanzione impugnata, il congelamento di beni e capitali in entrambi i procedimenti, ma nel fatto che il signor Kadi fosse stato sanzionato in virtù di una disposizione del Consiglio di Sicurezza, mentre la OMPI in virtù di una decisione autonoma del Consiglio. Ne conseguì, sostanzialmente, che il Consiglio fosse tenuto ad una certa diligenza nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone sanzionate solo nei casi di misure restrittive autonome. Nel concreto, si sostanziarono minori garanzie per i terroristi associati ad Al-Qaeda, sanzionati dalle Nazioni Unite, rispetto ai terroristi associati ad altre organizzazioni, sanzionati autonomamente dall'UE. Inoltre, dalla sentenza OMPI discendeva una situazione peculiare: il Consiglio, in linea di principio, avrebbe dovuto rimuovere l'Organizzazione dei Mujaheddin dal novero dei soggetti sanzionati ai sensi del Regolamento 2580/2001, ma non dall'elenco dei soggetti da sanzionare ai sensi della Posizione comune 2001/931/PESC, dato che il Tribunale aveva giudicato infondato il ricorso finalizzato all'annullamento di quest'ultimo atto. In tale circostanza, il Consiglio avrebbe stabilito, tramite la Posizione comune, il congelamento dei fondi della OMPI, senza però rendere operativa tale decisione per mezzo di un atto comunitario. Tale fattispecie, come visto, non si verificò, dato che il Consiglio mantenne la OMPI nell'elenco dei soggetti sanzionati dal Regolamento 2580/2001.

Tale contesto, caratterizzato da un evidente doppio standard di tutela, metteva la Corte di fronte a due opzioni. La Corte avrebbe potuto continuare ad applicare il doppio standard, rendendo sostanzialmente inutile ogni ricorso finalizzato all'annullamento di atti europei che imponevano sanzioni in virtù di disposizioni onusiane, quale il Regolamento 467/2001. Oppure, la Corte avrebbe potuto scegliere di ribaltare l'orientamento espresso dal Tribunale in Kadi I, e questionare in via incidentale le sanzioni imposte dalle Nazioni Unite, al fine di garantire un eguale livello di

⁵¹ Del Vescovo D., *Il principio della effettività della tutela giurisdizionale: alla ricerca del difficile equilibrio tra lotta al terrorismo e tutela dei diritti fondamentali*, in Nomos, vol. 1/2018, in part. p. 8 e ss.

tutela a tutte le persone sanzionate dall'UE. Venne intrapresa proprio questa seconda strada, in occasione del ricorso in secondo grado proposto proprio dal signor Yassin Abdullah Kadi.

2. La garanzia dei diritti fondamentali anteposta al primato del diritto internazionale: lo storico cambio di orientamento della Corte

La sentenza Kadi I del Tribunale, e la analoga sentenza Yusuf e Al Barakaat, furono prontamente impugnate dinanzi alla Corte di Giustizia, con il solo Ahmed Ali Yusuf che rinunciò al ricorso⁵². La pronuncia di secondo grado della Corte arrivò nel settembre del 2008, poco più di un anno prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

In questa lunga sentenza, la Corte, dopo aver esaminato gli antefatti, si pronunciò dapprima in merito alla legittimità del fondamento normativo degli atti impugnati, confermando la correttezza della scelta degli articoli 60, 301 e 308 del TCE, letti in combinato disposto, come base giuridica⁵³. Ai fini della presente analisi, è però opportuno concentrarsi sulla parte finale della sentenza, concernente la dichiarazione di incompetenza del Tribunale dinanzi al sindacato di legittimità di atti adottati in virtù di normative onusiane, questione chiave dell'intera vicenda.

La Al Barakaat, innanzitutto, osservò che le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, vincolanti nell'ambito del diritto internazionale pubblico, potevano generare obblighi solo in capo agli Stati. Le Risoluzioni avrebbero potuto dunque avere effetti nei confronti dei singoli solo se attuate dagli Stati, o da organizzazioni regionali competenti, in conformità con il diritto interno vigente⁵⁴. La Al Barakaat dunque lamentava l'insussistenza dell'orientamento giurisprudenziale che consentiva di riservare un trattamento d'eccezione agli atti volti all'attuazione delle disposizioni del Consiglio di Sicurezza, e sosteneva dunque che gli atti con i quali l'UE decideva di adottare le sanzioni disposte dalle Nazioni Unite non potessero essere sottratte all'obbligo di conformità con le norme comunitarie⁵⁵. Il signor Kadi si allineò alla posizione della Al Barakaat, e sottolineò inoltre l'incoerenza del Tribunale, che aveva declinato ogni competenza ma aveva comunque deciso di valutare le misure restrittive adottate in relazione al rispetto dei principi di *ius cogens*⁵⁶. Anche il Consiglio e tutte le parti intervenute a suo sostegno lamentarono questa incoerenza del

⁵² Sentenza della Corte (Grande sezione) del 3 settembre 2008, Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee, Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, par. 119.

⁵³ Ivi, par. 158 e ss.

⁵⁴ CGUE, Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, cit., par. 260.

⁵⁵ Ivi, par. 261.

⁵⁶ Ivi, par. 253.

Tribunale, ma con l'obiettivo di ottenere dalla Corte una dichiarazione di assoluta incompetenza, di modo da poter applicare le sanzioni onusiane senza che contro esse potesse esser fatta valere una qualunque forma di controllo giurisdizionale, ivi compreso il baluardo minimo costituito dal rispetto dello *ius cogens*⁵⁷.

La Corte stabilì subito, riprendendo la giurisprudenza precedente, che il rispetto dei diritti dell'uomo fosse una condizione di legittimità degli atti comunitari e che non potessero essere consentite nella Comunità misure incompatibili con il rispetto dei diritti fondamentali⁵⁸. Partendo da tale presupposto, risultava necessario valutare se, ed entro quali limiti, gli atti adottati in ottemperanza con le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza facessero eccezione. A tal proposito, la Corte evidenziò un elemento che non era ancora emerso durante la controversia, cioè il fatto che lo Statuto delle Nazioni unite non impone la scelta di un modello prestabilito per attuare le risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza, e che tale attuazione deve concretizzarsi nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico interno di ciascun Membro⁵⁹. Inoltre, la Corte prese in esame due articoli del TCE relativi al rapporto tra il diritto comunitario e le esigenze collegate ad obblighi internazionali, ossia il 297 e il 307 del TCE. L'articolo 297 TCE, precedentemente articolo 224 del Trattato di Roma, consentiva di porre ostacoli al funzionamento del mercato comune al fine di attuare impegni internazionali assunti per mantenere la pace e la sicurezza internazionali⁶⁰, mentre l'articolo 307, precedentemente articolo 234 del Trattato di Roma, consentiva deroghe anche al diritto primario al fine di rispettare gli obblighi assunti con convenzioni entrate in vigore prima del 1° gennaio 1958⁶¹. La Corte, però, stabilì molto chiaramente che tali disposizioni non potevano autorizzare deroghe ai principi di libertà, di democrazia nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sanciti dall'art. 6 del TUE⁶². Infine, la Corte citò un altro articolo del TCE che era stato ignorato dal Tribunale: l'articolo 300, concernente, tra le altre cose, il rango degli accordi internazionali conclusi dall'Unione⁶³. Se il Tribunale aveva sostenuto la totale prevalenza sul diritto comunitario delle normative onusiane, la Corte considerò le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza alla stregua di atti derivanti da accordi internazionali di cui l'Unione è parte⁶⁴. Di conseguenza, gli obblighi

⁵⁷ Ivi, par. 263 e ss.

⁵⁸ Ivi, par. 284.

⁵⁹ Ivi, par. 298.

⁶⁰ Art. 297, TCE.

⁶¹ Art. 307, TCE.

⁶² CGUE, Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, cit., par. 303.

⁶³ Art. 300, par. 7, TCE. Oggi art. 216, par. 2, TFUE.

⁶⁴ Si ricordi, per onor del vero, che l'Unione non è membro delle Nazioni Unite: difatti, non attua le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza in quanto vincolata a farlo, ma perché gli Stati membri dell'Unione, membri delle Nazioni Unite, valutando opportuna un'azione della Comunità per implementare una Risoluzione, attribuiscono alle istituzioni comunitarie la competenza per adottare le opportune normative.

derivanti dalle Risoluzioni dovevano necessariamente avere il carattere intermedio tipico degli accordi internazionali conclusi dall'Unione: sovraordinati al diritto derivato, ma subordinati al diritto primario⁶⁵. Come presumibile, da tali affermazioni discese il completo ribaltamento dell'orientamento del Tribunale. La Corte, infatti, giunse a sostenere che «il controllo da parte della Corte della validità di qualsiasi atto comunitario sotto il profilo dei diritti fondamentali [dovesse] essere considerato come l'espressione, in una comunità di diritto, di una garanzia costituzionale derivante dal Trattato CE, quale sistema giuridico autonomo, che non [poteva] essere compromessa da un accordo internazionale»⁶⁶. Di conseguenza, la Corte annullò le sentenze impugnate dal signor Kadi e dalla Al Barakaat⁶⁷, procedendo poi ad annullare anche i Regolamenti impugnati ritenendo fondati i motivi addotti dai ricorrenti rispetto alle violazioni dei loro diritti fondamentali⁶⁸.

La portata storica della sentenza di secondo grado fu immediatamente chiara: non solo venne superato il doppio standard generato dalle sentenze del Tribunale, ma venne anche chiaramente limitato il primato del diritto onusiano. Il caso del signor Kadi rese evidente che la fattispecie di un contrasto tra disposizioni del Consiglio di Sicurezza e le più basilari garanzie dei diritti dell'individuo, quali l'accesso ad un ricorso giurisdizionale effettivo, fosse tutt'altro che ipotetica. Secondo la CGUE, nel rapporto tra la tutela dei diritti fondamentali delle persone, «parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza»⁶⁹, e le disposizioni onusiane basate sulle necessità di sicurezza internazionale, la prima deve necessariamente prevalere, anche a costo dell'incidentale disapplicazione di una norma di diritto internazionale. Bisogna difatti ricordare che gli atti adottati dall'Unione in violazione dei diritti del signor Kadi, costituivano l'applicazione delle disposizioni del Consiglio di Sicurezza. Con la sentenza Kadi I della CGUE, dunque, il ricorso per annullamento dinanzi al giudice dell'Unione si affermava come mezzo di contestazione indiretta della legittimità delle sanzioni imposte dalle Nazioni Unite. Si noti bene che tale valutazione di legittimità veniva fatta a causa di violazioni dei diritti fondamentali delle persone: con una sentenza come la Kadi I, la CGUE evidenziò, indirettamente e non necessariamente con la volontà di farlo, violazioni dei diritti fondamentali delle persone commesse dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, dato che la scelta di

⁶⁵ CGUE, Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, cit., par. 307 e 308.

⁶⁶ Ivi, par. 316.

⁶⁷ Ivi, par. 328.

⁶⁸ Ivi, art. 331 e ss. L'articolo 61 dello Statuto della Corte di Giustizia consente alla Corte di statuire definitivamente nel merito di una controversia qualora essa abbia annullato una precedente sentenza del Tribunale. Art. 61, par. 1, Statuto della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

⁶⁹ CGUE, Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, cit., par. 283.

sanzionare il signor Kadi non era stata presa autonomamente dall'UE⁷⁰. La risonanza del caso Kadi andò dunque ben oltre l'ambito delle misure restrittive. Inoltre, la sentenza Kadi I della Corte aprì la strada a un incremento del numero di ricorsi finalizzati a ottenere l'annullamento delle sanzioni *ad personam* di derivazione onusiana.

Confrontando le sentenze OMPI del Tribunale e Kadi I della Corte emerge però una differenza. Se è indubbiamente vero che nel 2008 la Corte chiuse la fase del doppio-standard, esaminata nel paragrafo precedente, la sentenza OMPI aveva aggiunto una precisazione non da poco in merito al sindacato di legittimità delle misure restrittive: il Tribunale aveva avvocato a sé la competenza per valutare i fatti, le prove e le circostanze addotte come giustificazioni per l'adozione delle sanzioni⁷¹. D'altronde, le sanzioni imposte nei confronti della OMPI erano misure restrittive autonome, adottate sulla base di informazioni trasferite al Consiglio dalle autorità di uno Stato membro, e dunque la CGUE, per esercitare un effettivo controllo giurisdizionale, poteva richiedere le prove al Consiglio⁷². Nel caso Kadi, invece, le prove sulla base delle quali erano state imposte le misure restrittive erano in possesso del Comitato per le Sanzioni delle Nazioni Unite, e il Consiglio si era solo limitato a dare pedissequamente efficacia alle disposizioni onusiane. La Corte, in occasione della sentenza Kadi I, pur stabilendo l'obbligo di motivazione anche per le sanzioni di derivazione onusiana, come si vedrà in seguito, non si espresse circa la sua competenza a valutare i fatti, le prove e le circostanze addotte a giustificazione delle sanzioni stesse. Tale nodo venne sciolto in seguito, in occasione della causa originata dal secondo ricorso per annullamento presentato da Yassin Abdullah Kadi.

Dopo la sentenza Kadi I della CGUE, il Consiglio si adoperò per mantenere in vigore le misure restrittive imposte nei confronti Yassin Abdullah Kadi, stavolta comunicando le motivazioni alla base delle misure restrittive adottate. La Francia, a nome dell'Unione, fece pressioni sul Presidente del Comitato per le Sanzioni delle Nazioni Unite, il quale pubblicò una sintesi delle motivazioni che avevano spinto il Consiglio di Sicurezza a imporre misure restrittive nei confronti del signor Kadi⁷³. Sulla base di tali motivazioni, l'Unione adottò nuovamente sanzioni nei

⁷⁰ Si vedano, *inter alia*: Biersteker T., Eckert S., *Addressing challenge to targeted sanctions, an update to the Watson report*, Watson Institute for International Studies, 2009, pp. 7-9; Tzanakopoulos A., *Disobeying the Security Council. Countermeasures against Wrongful Sanctions*, Oxford University Press, Oxford (Regno Unito), 2013; Savino M., *Kadi II, ultimo atto: un modello globale per la prevenzione amministrativa?*, *ibidem*, p. 1055; Eckes C., *EU Restrictive Measures against Natural and Legal Persons*, in *Common Market Law Review*, vol. 51, No. 3, 2014, pp. 869-905, in part. pp. 891-893.

⁷¹ Si veda, in questo capitolo, par. 1, p. 51.

⁷² In merito all'onere della prova, si veda Cap. 3, par. 1, p. 79.

⁷³ La sintesi del Presidente del Comitato per le sanzioni è riportata nella Sentenza del Tribunale (Settima Sezione) del 30 settembre 2010, Yassin Abdullah Kadi contro Commissione europea, Causa T-85/09, par. 50 e ss.

confronti del signor Kadi, tramite Regolamento⁷⁴. Di conseguenza, il signor Kadi presentò nuovamente ricorso per annullamento dinanzi al Tribunale, chiedendo esplicitamente al giudice di valutare la legittimità delle nuove sanzioni applicando un livello di controllo analogo a quello del caso OMPI: il ricorrente, questa volta, chiedeva al Tribunale di contestare la sufficienza e la validità dei fatti e delle circostanze usate dal Consiglio come prove dei legami del ricorrente stesso col terrorismo internazionale, pur nella piena consapevolezza del fatto che la motivazione adottata dal Consiglio per l'adozione delle sanzioni fosse una trascrizione delle motivazioni addotte dal Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite⁷⁵. Il Tribunale sposò la posizione del signor Kadi, e stabilì che, anche nel caso di sanzioni adottate sulla base delle indicazioni del Consiglio di Sicurezza, «il giudice comunitario è tenuto [...] non solo a verificare l'esattezza materiale degli elementi di prova adottati, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma altresì ad accertare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare la situazione e se siano di natura tale da corroborare le conclusioni che ne sono state tratte. Tuttavia, nell'ambito di tale controllo, egli non è tenuto a sostituire la propria valutazione d'opportunità a quella dell'istituzione comunitaria competente»⁷⁶. Con la sentenza Kadi II, dunque, il Tribunale decise di applicare lo standard di giudizio utilizzato nel caso OMPI anche al sindacato di legittimità delle sanzioni di derivazione onusiana, giungendo ad annullare nuovamente l'imposizione di misure restrittive nei confronti del signor Kadi⁷⁷. Nel risolvere la controversia, il Tribunale aggiunse, senza essere sollecitato dalle parti, che le competenze di controllo del giudice comunitario dovessero necessariamente essere molto estese, dato che le misure restrittive dell'UE, e in particolare il congelamento di beni e capitali, sembravano configurarsi maggiormente come provvedimenti repressivi, attinenti alla sfera penale, piuttosto che come provvedimenti preventivi di natura amministrativa⁷⁸. Tale affermazione fu uno dei motivi che spinsero le istituzioni comunitarie a impugnare la sentenza Kadi II del Tribunale: pronunciandosi in secondo grado, la Corte di Giustizia confermò l'annullamento delle sanzioni imposte nei confronti del signor Kadi, ma ribaltò l'orientamento del Tribunale in merito alla natura giuridica delle misure restrittive. La Corte riconobbe che «le misure restrittive [...] producono un significativo impatto negativo su [...] libertà e diritti, dovuto, per un verso, al

⁷⁴ Regolamento (CE) n. 1190/2008 della Commissione, del 28 novembre 2008, recante centunesima modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani, Allegato, punto 2.

⁷⁵ Tribunale, Causa T-85/09, cit., par. 82 e ss.

⁷⁶ Ivi, par. 142. Si veda anche Savino M., *Kadi II, ultimo atto: un modello globale per la prevenzione amministrativa?*, ibidem, p. 1057.

⁷⁷ Tribunale, Causa T-85/09, cit., par. 195.

⁷⁸ Ivi, par. 150. Si veda anche Savino M., *Kadi II: i diritti dei sospetti terroristi presi sul serio?*, ibidem, p. 264.

notevole sconvolgimento della vita sia professionale sia familiare della persona colpita, a causa delle restrizioni al suo diritto di proprietà [...] nonché, per altro verso, all'ignominia e alla diffidenza pubbliche che esse suscitano nei confronti di tale persona», e che da ciò dovesse derivare la rigidità del sindacato di legittimità della Corte, ma ciò non implicava che le sanzioni dell'UE non dovessero essere considerate provvedimenti di natura amministrativa e preventiva⁷⁹.

In conclusione, la saga Kadi, durata otto anni, aprì e chiuse la fase del doppio standard applicato dal giudice comunitario in merito al sindacato delle misure restrittive. Il quadro che andò a configurarsi al termine della lunga controversia stabilì definitivamente la capacità del giudice comunitario di sindacare allo stesso modo la legittimità delle sanzioni autonome dell'Unione e delle sanzioni adottate in virtù di disposizioni onusiane.

3. Le competenze della Corte dopo il Trattato di Lisbona: ampi margini di sindacato in ambito PESC?

L'intera saga Kadi si sviluppò attorno ad atti adottati dall'Unione alla luce delle disposizioni del Trattato di Maastricht. Come visto in precedenza, il Trattato di Lisbona intervenne in maniera sostanziale nell'ambito delle misure restrittive PESC. In particolare, l'articolo 275 del TFUE introdusse novità importantissime in termini di competenze della CGUE in materia di sanzioni⁸⁰.

La OMPI, in occasione del suo primo ricorso dinanzi al Tribunale, aveva chiesto l'annullamento, nella parti a lei relative, sia della Posizione comune 2001/931/PESC, sia del Regolamento 2580/2001/CE. Come si ricorderà, il Tribunale, dato che i Trattati pre-Lisbona non attribuivano al giudice comunitario alcuna giurisdizione in ambito PESC⁸¹, si era dichiarato incompetente rispetto al sindacato di legittimità della Posizione comune 2001/931/PESC, per poi passare al giudizio e al successivo annullamento del Regolamento 2580/2001⁸². La sentenza del Tribunale sarebbe stata ben differente alla luce delle disposizioni del Trattato di Lisbona. Difatti, il secondo paragrafo dell'articolo 275 del TFUE individua due eccezioni all'assenza di giurisdizione della Corte in ambito PESC: oltre alla valutazione di eventuali sviamenti di potere, il sindacato di legittimità delle misure restrittive *ad personam* adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del Trattato sull'Unione europea⁸³. In altre parole, con l'adozione del Trattato di

⁷⁹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 18 luglio 2013, Commissione europea e altri contro Yassin Abdullah Kadi, Cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, par. 132.

⁸⁰ Si veda Cap. 1, par. 3.

⁸¹ Art. 46, TUE (Amsterdam).

⁸² Si veda, in questo capitolo, par. 1, p. 51.

⁸³ Art. 275, par. 2, TFUE.

Lisbona la Corte di Giustizia è divenuta competente a valutare la legittimità di tutti gli atti dell'Unione concernenti misure restrittive imposte nei confronti di persone fisiche o giuridiche⁸⁴, siano essi Decisioni PESC o Regolamenti concernenti misure di natura economica e finanziaria.

La lettera dell'articolo 275 TFUE, che stabilisce un'estensione apparentemente molto vasta della giurisdizione della CGUE, aprì la strada a un nuovo quesito: cosa dev'essere considerato come misura restrittiva PESC ai sensi dell'articolo 275? Qualora un atto PESC non relativo alle sanzioni⁸⁵ preveda una compressione dei diritti di una persona, o comporti per questa un pregiudizio, sarebbe tale atto impugnabile dinanzi alla Corte?

In merito a tale questione, le istituzioni comunitarie e alcuni Stati membri hanno preso una chiara posizione, mentre la Corte si è espressa solo in via indiretta. Nel 2014, la CGUE fu chiamata ad esprimere un parere in merito alla compatibilità con i Trattati del Progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)⁸⁶. Tra i profili di dubbia compatibilità, venne in rilievo il rischio che, aderendo alla CEDU, l'UE conferisse alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, e dunque a un giudice esterno all'Unione, la competenza a sindacare la legittimità di atti PESC alla luce di possibili violazioni dei diritti umani, senza che tale competenza fosse in primis conferita alla CGUE. La Commissione, che mirava ad ottenere dalla CGUE un parere favorevole all'adesione dell'UE alla CEDU, sostenne che i Trattati attribuivano alla CGUE, sebbene non esplicitamente, la capacità di sindacare la legittimità di atti PESC suscettibili di violare i diritti umani: difatti, secondo la Commissione, gli atti in grado di produrre effetti giuridici vincolanti potevano costituire, laddove capaci di violare diritti fondamentali, misure restrittive, e potevano dunque essere oggetto di sindacato da parte della CGUE alla luce proprio dell'articolo 275, secondo paragrafo, del TFUE⁸⁷. Il Consiglio, la Francia e i Paesi Bassi si opposero fermamente all'ipotesi interpretativa della Commissione, sostenendo che la nozione di "misure restrittive", ai sensi dell'articolo 275, comprendesse esclusivamente le «decisioni sanzionatorie adottate nei confronti di persone fisiche o giuridiche aventi ad oggetto la limitazione della loro ammissione

⁸⁴ Schima B., *Article 275 TFEU*, in Kellerbauer M., Klamert M., Tomkin J. (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford (Regno Unito), 2019, p. 1862; Poli S., *Le misure restrittive autonome dell'Unione Europea*, ibidem, p. 79.

⁸⁵ Per un elenco delle tipologie di sanzioni a cui si fa riferimento, si veda Cap. 1, par. 5.

⁸⁶ Parere della Corte in seduta plenaria del 18 dicembre 2014, Parere 2/13. Secondo l'art. 218, par. 11, TFUE: « Uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i trattati. In caso di parere negativo della Corte, l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati».

⁸⁷ CGUE, Parere 2/13, cit., par. 99. Si veda anche Misheva K., Duic Dunja, *The EU Restrictive Measures - What if the Court of Justice of European Union finds them not Being Legal: Cases in Croatia and Republic of Macedonia*, in *Balkan social science review*, Vol. 6, Dicembre 2015, pp. 21-41, in part. p. 28.

nel territorio degli Stati membri, nonché il congelamento dei loro fondi e delle loro risorse economiche»⁸⁸.

Nel prendere posizione, la Corte constatò di non aver ancora avuto l'opportunità di precisare la portata delle limitazioni della propria competenza in ambito PESC⁸⁹. In seguito, si limitò a respingere l'interpretazione estensiva proposta dalla Commissione, aggiungendo semplicemente che «taluni atti adottati nell'ambito della PESC sfuggono al controllo giurisdizionale della Corte»⁹⁰. Dunque, il giudice comunitario non si espresse esplicitamente in merito alla definizione delle misure restrittive, come auspicato dal Consiglio, ma si orientò comunque verso una definizione riduttiva. D'altronde, la CGUE riconobbe che l'adesione alla CEDU avrebbe legittimato la Corte EDU a giudicare la legittimità di tutti gli atti PESC in rapporto alla salvaguardia dei diritti fondamentali, nonostante la stessa CGUE non avesse la medesima possibilità⁹¹. Incidentalmente, dunque, la Corte ammise che non tutti gli atti PESC capaci di produrre effetti restrittivi sui diritti fondamentali degli individui possono essere qualificati come “misure restrittive” ai sensi dell'articolo 275, secondo paragrafo. Ciò non implica necessariamente che l'articolo 275, secondo paragrafo, riguardi esclusivamente le sanzioni PESC: riguardo ciò, la CGUE non si è mai espressa in maniera precisa.

Per onor del vero, la questione relativa alla definizione di “misura restrittiva” venne proposta alla Corte anche nell'ambito di un ricorso per annullamento, in occasione del giudizio di secondo grado nel caso H. contro Consiglio e altri⁹². Senza entrare nel dettaglio della vicenda, basti sapere che la ricorrente, la magistrata italiana H., chiedeva alla Corte di sindacare la legittimità di una decisione di ricollocamento del personale della missione PESC in Bosnia-Herzegovina (EUPM, svoltasi tra il 2003 e il 2012), che le aveva arrecato pregiudizio, proprio in virtù della competenza attribuita alla Corte dal secondo paragrafo dell'articolo 275 del TFUE. In sostanza, dunque, la ricorrente considerava una misura di gestione del personale impegnato in una missione PESC come una misura restrittiva adottata dal Consiglio nei confronti di persone fisiche o giuridiche in base al titolo V, capo 2, del TUE⁹³. L'Avvocato Generale (AG) Nils Wahl, nelle sue conclusioni, si oppose all'ipotesi interpretativa della ricorrente, sostenendo che le “misure restrittive”

⁸⁸ CGUE, Parere 2/13, par. 99, cit., par. 133.

⁸⁹ Ivi, par. 251.

⁹⁰ Ivi, par. 252.

⁹¹ Ivi, par. 254.

⁹² Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 luglio 2016, H. contro Consiglio dell'Unione europea et al., Causa C-455/14 P. Per un'analisi più approfondita dell'intera vicenda, si vedano: Johansen S. O., *H. v. Council et Al. – A Minor Expansion of the CJEU's Jurisdiction Over the CFSP*, in *European Papers*, Vol. 1, 2016, pp. 1297-1299; Verellen T., *H v. Council: Strengthening the Rule of Law in the Sphere of the CFSP, One Step at a Time*, in *European Papers*, Vol. 1, No. 3, dicembre 2016, pp. 1041-1053.

⁹³ Art. 275, par. 2, TFUE.

contemplate dall'articolo 275 del TFUE fossero solo quelle che di norma vengono definite "sanzioni"⁹⁴, ivi comprese sanzioni economiche e finanziarie, misure concernenti i viaggi, misure commerciali e misure diplomatiche⁹⁵. Di conseguenza, a detta dell'AG Wahl, la Corte poteva essere competente a valutare la legittimità dei soli atti PESC inquadrabili come "decisioni sanzionatorie" finalizzate a indurre o costringere una persona all'osservanza di norme o principi asseritamente violati⁹⁶. Nel suo giudizio, la Corte risolse la controversia avvalendosi delle competenze conferitegli da disposizioni dei Trattati diverse dall'articolo 275 del TFUE: pur riconoscendo l'attinenza all'ambito PESC della decisione di ricollocamento controversa, si pronunciò in virtù dell'articolo 270 TFUE, che conferisce alla CGUE la competenza a pronunciarsi su qualsiasi controversia tra l'Unione europea e gli agenti di questa⁹⁷. Di conseguenza, la Corte non esaminò la questione della nozione di "misura restrittiva".

Sebbene rimanga tuttora irrisolta la questione della definizione precisa di "misura restrittiva", e non siano dunque stati inquadrati chiaramente gli atti PESC impugnabili dinanzi al giudice comunitario⁹⁸, la CGUE ha negli anni esteso l'interpretazione dei confini del secondo paragrafo dell'articolo 275 del TFUE. In particolare, come si vedrà nei prossimi due paragrafi, la CGUE è oggi competente a pronunciarsi in via pregiudiziale rispetto alla validità di atti PESC concernenti le sanzioni, nonostante la lettera dell'articolo 275 proponga i soli ricorsi per annullamento come rimedio giurisdizionale, e a esaminare i ricorsi presentati da Stati terzi o apparati ad essi collegati, nonostante la lettera dell'articolo 275 si riferisca alle sole sanzioni *ad personam*⁹⁹.

4. La competenza della Corte a pronunciarsi in via pregiudiziale.

I rimedi giuridici costituiti dal ricorso per annullamento, di cui all'articolo 263 del TFUE, e dal rinvio pregiudiziale, di cui all'articolo 267 del TFUE, compongono «un sistema completo» finalizzato, *inter alia*, a garantire a persone fisiche e giuridiche la possibilità di contestare la

⁹⁴ Conclusioni dell'Avvocato Generale Niels Wahl presentate il 7 aprile 2016, H. contro Consiglio et al., Causa C-455/14 P, par. 76.

⁹⁵ Ivi, par., 78.

⁹⁶ Ibidem. Per un'opinione sulle conclusioni dell'AG Wahl, si veda Verellen T., *H v. Council: Strengthening the Rule of Law in the Sphere of the CFSP, One Step at a Time*, ibidem, pp. 1052-1053.

⁹⁷ CGUE, Causa C-455/14 P, cit., par. 42-44.

⁹⁸ Rispetto a tale questione, si vedano: Moser C., Rittberger B., *The CJEU and EU (de)constitutionalization: Unpacking jurisprudential responses*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 20, No. 3, Luglio 2022, pp. 1038-1070; Carrozzini A., Lonardo L., *Non-Contractual Liability For EU Sanctions: Towards the Normalization of CFSP*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol 26, Issue 3, 2021, pp. 459-476.

⁹⁹ «[L]a Corte è competente [...] a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma del presente trattato, 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 del trattato sull'Unione europea». Art. 275, par. 2, TFUE [corsivo mio].

legittimità di disposizioni contenute in atti dell'Unione¹⁰⁰. L'articolo 275, secondo paragrafo, del TFUE, sembra però configurare un caso peculiare: la norma, difatti, contiene un rinvio molto preciso all'articolo 263, quarto paragrafo, ma non menziona l'articolo 267, e dunque sembra ignorare il rinvio pregiudiziale quale possibile rimedio a disposizione delle persone fisiche e giuridiche colpite da misure restrittive PESC potenzialmente illegittime. Tale interpretazione letterale della norma è però problematica. Qualora un soggetto sanzionato decidesse di impugnare dinanzi a un giudice nazionale le misure messe in atto dalle autorità di uno Stato membro per dare efficacia, ad esempio, a un congelamento de fondi disposto dall'Unione, come dovrebbe comportarsi il giudice nazionale, soprattutto nel caso in cui sorgessero dubbi concernenti l'interpretazione delle norme europee? Tale problematica è stata risolta definitivamente dalla Corte nel 2017.

Nell'ultimo decennio, i rapporti tra UE e Russia sono stati quantomeno travagliati. La Federazione russa figura senza alcun dubbio tra i paesi maggiormente colpiti dalle sanzioni autonome dell'Unione¹⁰¹, al pari dei suoi alleati più stretti, prima fra tutti la Bielorussia¹⁰². Nel 2014, dopo l'annessione della Crimea alla Russia, l'UE ha rapidamente adottato una serie di misure restrittive che sono andate a colpire svariati attori coinvolti nella gestione e nel finanziamento dell'apparato pubblico russo: tra questi, figurava anche la Rosneft, azienda leader nel settore degli idrocarburi con sede a Mosca¹⁰³. Dopo l'imposizione delle sanzioni, l'azienda presentò ricorso dinanzi alla Tribunale dell'Unione europea e, al contempo, impugnò dinanzi alla

¹⁰⁰ Il primo riferimento al «sistema completo» di rimedi giuridici si trova nella Sentenza della Corte del 23 aprile 1986, Parti écologiste "Les Verts" contro Parlamento europeo, Causa 294/83, par. 23.

¹⁰¹ Si vedano: Decisione 2014/386/PESC del Consiglio concernente misure restrittive in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli; Regolamento (UE) 692/2014 del Consiglio concernente misure restrittive in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli; Decisione 2014/145/PESC del Consiglio concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina; Regolamento (UE) 269/2014 del Consiglio concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina; Decisione 2014/512/PESC del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina; Regolamento (UE) 833/2014 del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina; Decisione 2022/266/PESC del Consiglio concernente misure restrittive in risposta al riconoscimento, all'occupazione o all'annessione illegali da parte della Federazione russa di alcune zone dell'Ucraina non controllate dal governo; Regolamento (UE) 2022/263 del Consiglio concernente misure restrittive in risposta al riconoscimento, all'occupazione o all'annessione illegali da parte della Federazione russa di alcune zone dell'Ucraina non controllate dal governo.

¹⁰² Decisione 2012/642/PESC del Consiglio relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia e del coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina; Regolamento (CE) n. 765/2006 del Consiglio, del 18 maggio 2006, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia e del coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione russa contro l'Ucraina.

¹⁰³ In particolare, la Rosneft è stata inizialmente sanzionata con la Decisione 2014/512/PESC e con il Regolamento (UE) 833/2014.

Alta Corte di giustizia di Inghilterra e Galles gli atti con cui il Regno Unito le aveva congelato le risorse¹⁰⁴. *Inter alia*, ricorrendo al giudice britannico, la Rosneft contestava al Ministero delle imprese britannico, al Dipartimento del Tesoro e all'autorità britannica preposta al controllo del settore finanziario (FCA) alcuni errori interpretativi che avevano condotto al congelamento illegittimo di alcuni beni e strumenti finanziari dell'azienda russa¹⁰⁵. Come visto in precedenza, le definizioni utili al fine di una corretta applicazione del congelamento di beni e capitali si trovano nei relativi Regolamenti dell'Unione: nel caso specifico però, il Regolamento 833/2014, ai sensi del quale il Regno Unito aveva sottoposto la Rosneft al congelamento di beni e capitali, risultava, a detta del giudice britannico, poco chiaro. Di conseguenza, in ottemperanza con l'obbligo di rinvio a fini interpretativi¹⁰⁶, e nonostante fosse pendente dinanzi al Tribunale dell'UE una causa intentata dalla Rosneft per ottenere l'annullamento delle medesime misure restrittive, il giudice britannico decise di sospendere il procedimento e di sottoporre alla CGUE una serie di questioni pregiudiziali, presentando innanzitutto un quesito concernente la stessa competenza della Corte a pronunciarsi in via pregiudiziale in materia di misure restrittive PESC¹⁰⁷. Il Consiglio, il governo polacco e quello estone, nelle loro osservazioni scritte, prospettarono l'irricevibilità di tale questione pregiudiziale, dato che la controversia sollevata dinanzi al giudice nazionale poteva essere risolta con la sola interpretazione del Regolamento 833/2014, rispetto alla quale la Corte aveva l'indiscussa competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 del TFUE¹⁰⁸. Rispondendo a tale obiezione, la Corte riconobbe che «il mero esame delle questioni sollevate nel procedimento principale alla luce del Regolamento 833/2014 [poteva] risultare insufficiente per rispondere alle preoccupazioni del giudice del rinvio riguardanti la validità delle misure restrittive» controverse¹⁰⁹. Pertanto, il giudice dell'Unione si espresse in merito alla sua competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale in materia di validità e interpretazione degli atti PESC implicanti l'adozione di misure restrittive. A tal riguardo, la Corte riprese la giurisprudenza pregressa per ribadire che il ricorso per annullamento e il rinvio pregiudiziale dovessero necessariamente essere considerati rimedi giuridici complementari¹¹⁰. Dato che i singoli hanno «il diritto, nell'ambito di un ricorso proposto dinanzi ad un giudice nazionale, di contestare la legittimità di disposizioni contenute in atti dell'Unione che fungono da fondamento a una decisione o a un atto nazionale adottato nei loro confronti», e che al contempo

¹⁰⁴ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 28 marzo 2017, PJSC Rosneft Oil Company, contro Her Majesty's Treasury e altri, Causa C-72/15, par. 32.

¹⁰⁵ Ivi, par. 33-36.

¹⁰⁶ Si veda Sentenza della Corte del 6 ottobre 1982, Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo SpA contro Ministero della sanità, Causa 283/81, in part. par. 21.

¹⁰⁷ CGUE, Causa C-72/15, cit., par. 38, punto 1.

¹⁰⁸ Ivi, par. 48.

¹⁰⁹ Ivi, par. 53.

¹¹⁰ Ivi, par. 66.

i giudici nazionali non sono competenti ad accertare l'eventuale invalidità degli atti dell'Unione, la Corte stabilì che interpretare l'articolo 275 TFUE come norma che osta al rinvio pregiudiziale nell'ambito delle misure restrittive PESC «sarebbe contrario al sistema di tutela giurisdizionale effettiva istituito dai Trattati»¹¹¹. In altre parole, dato che il potere di dichiarare l'invalidità degli atti delle istituzioni dell'Unione è riservato alla Corte, non si può riconoscere alla CGUE la competenza a pronunciarsi sui ricorsi diretti proposti ai sensi dell'articolo 263 del TFUE senza contestualmente riconoscere la competenza a emettere giudizi di validità in via pregiudiziale nel medesimo ambito. Dunque, dato che la Corte è competente a valutare la legittimità degli atti PESC concernenti le misure restrittive, il giudice comunitario deve necessariamente essere competente a pronunciarsi sulla validità di tali atti anche in via pregiudiziale¹¹². Naturalmente, anche ai rinvii pregiudiziali vertenti su atti sanzionatori si applica il principio secondo cui, se il ricorrente è nella piena facoltà di presentare direttamente un ricorso per annullamento dinanzi alla CGUE, il rinvio pregiudiziale di validità non è un rimedio esperibile, in particolare una volta superato il termine temporale previsto dall'articolo 263 del TFUE, ossia due mesi dalla pubblicazione dell'atto impugnato, dalla sua notificazione al ricorrente o, in assenza di notifica, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza¹¹³.

Con la Sentenza *Rosneft*, la Corte affermò la completezza della tutela giurisdizionale garantita alle persone fisiche e giuridiche sanzionate dall'UE. Un esito della controversia differente da quello appena preso in esame, d'altronde, sarebbe stato in controtendenza con la giurisprudenza relativa al rapporto tra ricorso per annullamento e rinvio pregiudiziale¹¹⁴. Inoltre, un orientamento avverso alla competenza della CGUE a pronunciarsi in via pregiudiziale avrebbe messo il giudice britannico nella poco auspicabile posizione di dover interpretare autonomamente la portata del congelamento di beni e capitali previsto dal Regolamento 833/2014, nonché di ordinare, eventualmente, la disapplicazione del congelamento nel solo Regno Unito, innescando un'applicazione eterogenea delle sanzioni nei diversi Stati membri dell'Unione, con conseguenze deleterie sul piano dell'efficacia delle misure restrittive¹¹⁵. Nel caso di specie, al momento della

¹¹¹ Ivi, par. 67.

¹¹² Ivi, art. 81.

¹¹³ Art. 263, par. 6, TFUE. Si vedano: Sentenza della Corte del 9 marzo 1994, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH* contro Repubblica Federale di Germania, Causa C-188/92; Sentenza della Corte del 15 febbraio 2001, *Nachi Europe GmbH* contro Hauptzollamt Krefeld, Causa C-239/99; Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 25 luglio 2018, *Georgsmarienhütte GmbH* e a. contro Bundesrepublik Deutschland, Causa C-135/16.

¹¹⁴ Si vedano: Sentenza della Corte del 23 aprile 1986, *Parti écologiste "Les Verts"* contro Parlamento europeo, Causa 294/83; Sentenza della Corte del 25 luglio 2002, *Unión de Pequeños Agricultores* contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-50/00 P; Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami* e altri contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, Causa C-583/11 P.

¹¹⁵ Miglio A., *Le misure restrittive davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, ibidem, p. 321.

pronuncia della Corte era pendente il ricorso per annullamento presentato dalla Rosneft direttamente dinanzi al Tribunale dell'Unione europea, dunque plausibilmente il problema dell'applicazione eterogenea delle sanzioni imposte nei confronti del colosso russo degli idrocarburi non si sarebbe concretizzato. D'altro canto però, nessuno vieta ai soggetti sanzionati di impugnare solamente gli atti nazionali di applicazione delle sanzioni, quali direttive dei Ministeri delle finanze o decisioni delle autorità nazionali preposte alla sorveglianza del sistema finanziario: senza la possibilità per i giudici nazionali di adire la CGUE in via pregiudiziale, i soggetti sanzionati potrebbero trarre beneficio dalle diverse interpretazioni delle corti degli Stati membri. In tale circostanza, l'annullamento delle misure di implementazione delle sanzioni dell'UE, anche in un solo Stato membro, minerebbe gravemente l'efficacia delle stesse misure restrittive.

Infine, con la sua pronuncia, la Corte contribuì, seppur marginalmente, all'avvicinamento dell'ambito PESC alla generale economia del sistema comunitario¹¹⁶. Per quanto la procedura di adozione delle sanzioni rimanga saldamente fondato sul metodo intergovernativo, gli atti concernenti le misure restrittive *ad personam* sono ora degli atti PESC soggetti ad un controllo giurisdizionale completo da parte della CGUE, al pari di atti non PESC. A tal proposito, è da considerarsi maggiormente problematica l'assenza di una definizione chiara di "misura restrittiva", come visto nel paragrafo precedente: pur essendo stata rigettata dalla Corte l'interpretazione estensiva che individuerrebbe ogni atto PESC capace di produrre effetti giuridici sui singoli come misura restrittiva, il fatto che solo gli atti PESC concernenti le sanzioni vengano impugnati ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 275 del TFUE è da attribuire alla sola prassi. Se la nozione di "misura restrittiva" venisse estesa, ne conseguirebbe un'estensione del controllo giurisdizionale completo che la CGUE può esercitare in ambito PESC. Tale estensione interpretativa portebbe verificarsi, dato che, come visto, l'articolo 275 del TFUE è privo di definizioni precise.

5. I ricorsi contro le sanzioni presentati da Stati terzi.

Il secondo paragrafo dell'articolo 275 del TFUE menziona la competenza della Corte a sindacare la legittimità delle decisioni del Consiglio che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche. Tale formulazione riprende l'articolo 215 del TFUE, che distingue

¹¹⁶ Petralia G., *Il ruolo della Corte di giustizia nel settore della politica estera e di sicurezza comune: verso nuove contaminazioni di sovranazionalità?*, in *Federalismi*, n. 23, 2017, p. 36.

chiaramente le misure restrittive adottate nei confronti di Stati terzi¹¹⁷, quali le interruzioni delle relazioni commerciali, da quelle adottate nei confronti dei singoli¹¹⁸. Di conseguenza, le parti degli atti sanzionatori concernenti le misure restrittive imposte contro gli Stati non sembrerebbero impugnabili dinanzi alla CGUE. D'altronde, lo stesso articolo 263 del TFUE, relativo ai ricorsi per annullamento, non sembra concedere agli Stati terzi la possibilità di adire la Corte: tale diritto è garantito agli Stati membri, al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione¹¹⁹, alla Corte dei Conti, alla Banca Centrale Europea, al Comitato delle Regioni¹²⁰ e a qualsiasi persona fisica o giuridica che impugni un atto che la riguarda direttamente e individualmente¹²¹. In realtà, proprio un caso concernente misure restrittive imposte nei confronti di uno Stato terzo ha consentito alla Corte di ampliare il novero di soggetti capacitati a presentare ricorsi, sfruttando l'estensione della nozione di "persona giuridica".

Nel febbraio del 2018, la Repubblica bolivariana di Venezuela depositò presso il Tribunale dell'Unione europea un ricorso finalizzato a ottenere l'annullamento parziale della Decisione 2017/2074/PESC e del Regolamento 2017/2063, con cui l'UE, nel 2017, aveva disposto l'adozione di sanzioni autonome nei confronti del Venezuela¹²². Il Consiglio aveva però sollevato eccezione di irricevibilità, osservando che il Venezuela non avesse la possibilità di adire la CGUE, dato che non era direttamente e individualmente interessato dagli atti impugnati, che generavano obblighi solo in capo agli attori commerciali dell'UE, e che soprattutto uno Stato non potesse essere qualificato come persona giuridica ai sensi del quarto paragrafo dell'articolo 263 del TFUE¹²³. Il Tribunale, pronunciandosi nel settembre del 2019, sollevò perplessità in merito all'orientamento del Consiglio secondo cui le sanzioni riguarderebbero direttamente e individualmente i soli operatori commerciali dell'UE: tale concezione, d'altronde, impedirebbe a qualunque attore esterno all'UE di impugnare un atto relativo alle misure restrittive dinanzi al giudice comunitario, in totale controtendenza con il processo di estensione della tutela giurisdizionale dei soggetti sanzionati che è stato preso in esame sin qui¹²⁴. Inoltre, già nella

¹¹⁷ Art. 215, par. 1, TFUE.

¹¹⁸ Art. 215, par. 2, TFUE.

¹¹⁹ Art. 263, par. 2, TFUE.

¹²⁰ Art. 263, par. 3, TFUE. La Corte dei conti, la Banca Centrale Europea e il Comitato delle Regioni possono proporre ricorsi solo al fine di «salvaguardare le proprie prerogative».

¹²¹ Art. 263, par. 4, TFUE.

¹²² Per una ricostruzione completa della vicenda, si vedano: Kuplewatzky N., *Venezuela v. Council: The Standing of Third Countries Before the EU Courts*, in *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 16, No. 5, 2021, pp. 203-208; Lonardo L., Ruiz Cairò E., *The European Court of Justice Allows Third Countries to Challenge EU Restrictive Measures*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 18, No. 1, marzo 2022, pp. 114-131.

¹²³ Sentenza del Tribunale (Quarta Sezione ampliata) del 20 settembre 2019, Repubblica bolivariana del Venezuela contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-65/18, par. 23.

¹²⁴ Ivi, par. 34.

sentenza Almaz-Antey contro Consiglio, del settembre 2018, il Tribunale era stato chiamato a chiarire esplicitamente che le misure restrittive dell'UE possono riguardare direttamente e individualmente tanto le persone fisiche e giuridiche dell'UE, quanto le persone individuate come bersaglio delle sanzioni *ad personam*: ovviamente, le sanzioni dell'Unione non impongono obblighi o divieti a persone residenti o registrate in Stati terzi, ma agiscono in via indiretta, ad esempio limitando l'accesso degli attori commerciali di un dato paese al mercato UE¹²⁵. Tale azione indiretta è però considerata un effetto diretto e individuale sui soggetti sanzionati: lo è da sempre, altrimenti non ci sarebbe mai stato alcun caso Kadi, o OMPI, o Rosneft, o qualunque causa nata da un ricorso presentato da un cittadino extra-comunitario o da una persona fisica registrata in uno Stato terzo. Prima del caso Venezuela contro Consiglio, però, tutti i ricorsi finalizzati alla rimozione di misure restrittive erano stati presentati da soggetti menzionati negli elenchi delle persone sanzionate individualmente, allegati alle Decisioni e ai Regolamenti concernenti le misure restrittive: in altre parole, la Rosneft mirava allo sblocco dei suoi beni e capitali depositati in UE, non allo scongelamento dei fondi di tutte le imprese russe. Nel suo ricorso, invece, il Venezuela, chiedendo l'annullamento degli atti impugnati nelle parti ad esso relative, mirava ad ottenere la riapertura del flusso di investimenti e scambi commerciali tra operatori venezuelani ed europei. Inoltre, naturalmente, la Repubblica bolivariana del Venezuela non figurava negli elenchi allegati alla Decisione 2017/2074/PESC e al Regolamento 2017/2063¹²⁶. A tal proposito, il Tribunale ammise anche che fosse possibile ricevere ricorsi da parte di persone non esplicitamente menzionate negli elenchi allegati agli atti dell'Unione ma comunque sproporzionalmente danneggiate dalle sanzioni: il Venezuela non rientrava comunque in questa fattispecie, non avendo neppure dimostrato l'esistenza di rapporti giuridici con operatori economici dell'Unione¹²⁷. Alla luce di queste considerazioni, il Tribunale respinse il ricorso del Venezuela in quanto irricevibile nella sua interezza.

La Sentenza del Tribunale pareva perentoria: nessun motivo addotto dal Venezuela era stato accolto, e il ricorso era stato respinto senza nemmeno valutare una possibile qualificazione dello Stato terzo come persona giuridica. Appellandosi alla Corte in secondo grado, dunque, il Venezuela chiese alla Corte sia di indicare gli atti con cui l'UE adotta sanzioni nei confronti di uno Stato terzo come atti che riguardano direttamente e individualmente tale Stato terzo, sia di qualificare uno Stato come persona giuridica, al pari di un'azienda come la Rosneft o di una

¹²⁵ Si veda Sentenza del Tribunale (Sesta Sezione) del 13 settembre 2018, Joint-Stock Company "Almaz-Antey" Air and Space Defence Corp., anciennement OAO Concern PVO Almaz-Antey contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-515/15.

¹²⁶ Tribunale, Causa T-65/18, cit., par. 35 e ss. Si vedano Decisione 2017/2074/PESC del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela; Regolamento (UE) 2017/2063 del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela.

¹²⁷ Tribunale, Causa T-65/18, cit., par. 41 e 46.

organizzazione come la OMPI. Solo assumendo entrambe queste affermazioni come valide, la Corte sarebbe potuta entrare nel merito dell'impugnazione e giungere, eventualmente, all'annullamento degli atti sanzionatori o al rinvio della causa dinanzi al Tribunale. Nel giugno del 2021, la Sentenza del Tribunale relativa alla causa Venezuela contro Consiglio venne effettivamente annullata dalla Corte¹²⁸.

Prima di pronunciarsi in secondo grado, la Corte di Giustizia invitò le parti del procedimento, la Commissione e gli Stati membri a esprimere un parere sulla nozione di "persona giuridica", e in particolare a esprimere un'opinione sull'attribuzione a uno Stato della qualifica di persona giuridica¹²⁹. Il Venezuela osservò laconicamente che l'articolo 263 del TFUE non dava alcuna indicazione che permettesse di escludere gli Stati terzi dalla concezione di "persona giuridica"¹³⁰. Belgio, Bulgaria, Germania, Lettonia, Lituania e Paesi Bassi appoggiarono la posizione del Venezuela, aggiungendo che non qualificare uno Stato terzo come persona giuridica sarebbe equivalente a negargli un'effettiva tutela giurisdizionale rispetto agli atti dell'Unione, e che tale fattispecie costituirebbe una deprecabile interpretazione restrittiva della concezione dello Stato di diritto sulla quale l'Unione è fondata¹³¹. Al contrario, il Consiglio, la Grecia, la Polonia, la Slovenia, la Slovacchia e la Svezia si espressero contro l'inclusione degli Stati terzi nel novero dei soggetti capacitati a presentare ricorsi dinanzi alla CGUE, sostenendo che la nozione di "persona giuridica", ai sensi dell'articolo 263 del TFUE, dovesse comprendere esclusivamente «enti dotati di personalità giuridica in forza del diritto di uno Stato membro o di uno Stato terzo, ma non agli Stati stessi»¹³². Riconoscere il diritto di Stati terzi a contestare atti dell'Unione dinanzi alla CGUE, secondo il Consiglio e secondo gli Stati membri intervenuti in suo sostegno, avrebbe compromesso il principio di reciprocità su cui si fonda il diritto internazionale, dato che l'Unione non dispone della possibilità di contestare in sede giudiziaria la validità di atti nazionali di Stati terzi¹³³.

La Corte accolse senza riserve la posizione del Venezuela: a detta del giudice comunitario, sarebbe stato assurdo considerare privo di personalità giuridica, ai sensi dell'articolo 263 del TFUE, uno Stato indiscutibilmente dotato di personalità giuridica internazionale¹³⁴. L'accesso ad una tutela giurisdizionale effettiva, in quanto parte del valore dello Stato di diritto su cui l'Unione

¹²⁸ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 giugno 2021, Repubblica bolivariana del Venezuela contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-872/19 P.

¹²⁹ Ivi, par. 24.

¹³⁰ Ivi, par. 25.

¹³¹ Ivi, par. 36.

¹³² Ivi, par. 31.

¹³³ Ivi, par. 32.

¹³⁴ Ivi, par. 53.

si fonda¹³⁵, dev'essere garantito a qualunque entità i cui interessi possano essere lesi da un atto dell'Unione europea, anche qualora tale entità sia uno Stato¹³⁶. Il rispetto dello Stato di diritto, a detta del giudice comunitario, non può essere subordinato al principio di reciprocità su cui si reggono le relazioni internazionali dell'Unione con Stati terzi¹³⁷. La netta posizione della Corte, soprattutto su quest'ultimo punto, risultò indubbiamente controversa: come osservato in dottrina, la questione della reciprocità tra l'Unione e i suoi partner internazionali era già emersa nella nota sentenza Portogallo contro Consiglio del 1999, con la quale il giudice comunitario aveva stabilito l'assenza di effetto diretto delle norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) anche in virtù del fatto che i giudici nazionali di importanti Stati extra-comunitari, membri dell'OMC, avevano precedentemente stabilito la medesima assenza di effetto diretto delle norme dell'OMC nei rispettivi ordinamenti¹³⁸. Nel caso Venezuela contro Consiglio invece, il giudice comunitario, pur riconoscendo che l'Unione non avesse la possibilità di impugnare leggi venezuelane di fronte a un giudice venezuelano, decise di riconoscere al Venezuela il diritto di ricorrere contro un atto dell'Unione dinanzi alla CGUE, ferma restando la necessità di rispettare i requisiti stabiliti dall'articolo 263 del TFUE, prima su tutti l'incidenza diretta e individuale sugli interessi del ricorrente della normativa europea impugnata.

Dal ragionamento della Corte potrebbe derivare un collocamento gerarchico intermedio del principio di reciprocità, che non può prevalere sui principi fondamentali elencati all'articolo 2 del TUE. Alla luce della sentenza Kadi I della Corte, anche il principio del primato del diritto internazionale sembra avere tale ipotetico rango intermedio, che si differenzia dal rango intermedio degli accordi internazionali conclusi dall'Unione. Difatti, gli accordi internazionali conclusi dall'Unione ex art. 218 del TFUE sono considerati sovraordinati al diritto derivato, ma subordinati al diritto primario dell'Unione. Invece, alcuni principi del diritto internazionale, quali il primato del diritto internazionale e il principio di reciprocità, venuti in rilievo rispettivamente nelle sentenze Kadi I e Venezuela della Corte di Giustizia, sembrano essere subordinati ai soli principi fondamentali dell'UE, in particolare quelli elencati all'articolo 2 del TUE. Come visto, è in virtù della garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva, elemento essenziale dello stato di diritto, che la Corte ha disapplicato i menzionati principi di primato del diritto internazionale e di reciprocità nelle sentenze Kadi I e Venezuela. Si potrebbe dunque ipotizzare l'esistenza di un rango intermedio "superiore" da attribuire ad alcuni principi del diritto internazionale, che non

¹³⁵ Art. 2, TUE.

¹³⁶ CGUE, Causa C-872/19 P, cit., par. 50.

¹³⁷ Ivi, par. 51.

¹³⁸ Sentenza della Corte del 23 novembre 1999, Repubblica portoghese contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-149/96, par. 43-44. Si veda anche Miglio A., *Le misure restrittive davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, ibidem, p. 323.

sarebbero subordinati al diritto primario dell'Unione, ma solo al rispetto dei suoi fondamenti, ossia, limitando il novero all'articolo 2 del TUE, il «rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze»¹³⁹.

Determinata la personalità giuridica del Venezuela, ai sensi dell'articolo 263 del TFUE, la CGUE passò all'esame del rispetto del requisito secondo cui una persona giuridica deve essere direttamente interessata dalla decisione oggetto del ricorso affinché lo stesso ricorso sia ricevibile dalla Corte. Avendo equiparato il Venezuela a qualunque altro soggetto giuridico colpito dalle sanzioni, il seguente ragionamento della Corte fu piuttosto lineare: come le sanzioni che limitano l'accesso al mercato dell'Unione ad una azienda sono considerate disposizioni che riguardano direttamente l'azienda in questione, così le sanzioni che impediscono al Venezuela di procurarsi prodotti e servizi sul mercato dell'Unione sono da considerarsi disposizioni che producono direttamente effetti sulla situazione giuridica del Venezuela¹⁴⁰. Di conseguenza, la Corte ammise la ricevibilità del ricorso, e rinviò la causa al Tribunale per il giudizio di merito. Nel settembre del 2023, il Tribunale ravvisò l'infondatezza delle motivazioni presentate dal Venezuela e respinse il ricorso¹⁴¹.

La sentenza Venezuela contro Consiglio della Corte ha aperto una nuova fase per la Politica estera dell'Unione europea. Il potere del Consiglio di imporre sanzioni nei confronti di qualunque Stato terzo o persona extra-comunitaria è oggi bilanciato dall'accesso ad una tutela giurisdizionale effettiva garantito dalla CGUE a qualunque entità sanzionata, sia essa una persona fisica, un'impresa, un'organizzazione o addirittura uno Stato. I ricorsi presentati da Stati terzi hanno indiscutibilmente la rilevanza pratica maggiore: qualora il giudice comunitario dovesse ravvisare fondate motivazioni per annullare un atto con cui il Consiglio ha imposto sanzioni nei confronti di uno Stato, verrebbero meno, in un colpo solo, tutte le restrizioni di portata generale, in particolare le misure di natura commerciale. Con la sentenza Venezuela contro Consiglio, la Corte ha indirettamente manifestato una notevole fiducia nella capacità del Consiglio di imporre sanzioni senza incappare in errori procedurali o violazioni dei principi fondamentali dell'UE, che minerebbero la legittimità delle sanzioni stesse¹⁴². Dubitando della capacità del Consiglio di rispettare diligentemente i limiti imposti dalla giurisprudenza all'attività sanzionatoria¹⁴³, alcuni

¹³⁹ Art. 2, TUE

¹⁴⁰ CGUE, Causa C-872/19 P, cit., par. 69.

¹⁴¹ Sentenza del Tribunale (Grande sezione) del 13 settembre 2023, Repubblica bolivariana del Venezuela contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-65/18 RENV.

¹⁴² Lonardo L., Ruiz Cairò E., *The European Court of Justice Allows Third Countries to Challenge EU Restrictive Measures*, ibidem, pp. 130-131.

¹⁴³ L'esame di tali limiti, o quantomeno di quelli più importanti, è l'argomento centrale del capitolo 3.

osservatori sottolinearono il potenziale “chilling effect” della pronuncia della Corte sull’attività sanzionatoria dell’Unione: secondo taluni commentatori, piuttosto che vedere censurate da una sola sentenza tutte le sanzioni imposte nei confronti di uno Stato, il Consiglio avrebbe drasticamente ridotto l’intensità della sua attività sanzionatoria, limitandosi all’imposizione di misure restrittive indubbiamente legittime¹⁴⁴. Tale chilling effect non si concretizzò, soprattutto a causa dell’invasione russa dell’Ucraina nel febbraio 2022, che portò ad un netto incremento dell’attività sanzionatoria. Ad ogni modo, per quanto all’atto pratico non si sia (ancora) verificato, la sentenza Venezuela contro Consiglio potrebbe aprire nei prossimi anni all’interferenza di Stati esteri intenzionati a destabilizzare i meccanismi sanzionatori dell’Unione, i quali potrebbero abusare del rimedio costituito dal ricorso in CGUE per disincentivare, o perlomeno rallentare, l’adozione di misure restrittive da parte dell’Unione¹⁴⁵.

Infine, è bene rimarcare che il giudizio della Corte ruotò attorno all’interpretazione dell’articolo 263 del TFUE, non del 275, dunque le implicazioni della pronuncia del giudice, sulla carta, vanno ben oltre l’ambito delle misure restrittive. La Corte non ha nemmeno indicato i soli atti PESC come atti che possono riguardare direttamente e individualmente uno Stato terzo, dunque, con la sentenza appena esaminata, la CGUE ha riconosciuto agli Stati terzi un ampio diritto a presentare ricorsi, in nome delle garanzie di tutela giurisdizionale effettiva.

¹⁴⁴ In particolare, Carrozzini A., Kassoti E. *A Curia Mundi? The CJEU’s Judgment in Case C-872/19 P Venezuela v Council*, 16 agosto 2021, articolo pubblicato su eulawanalysis.com [<http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/08/a-curia-mundi-cjeus-judgment-in-case.html>, consultato il 30 dicembre 2023].

¹⁴⁵ Lonardo L., Ruiz Cairò E., *The European Court of Justice Allows Third Countries to Challenge EU Restrictive Measures*, ibidem, pp. 129-130.

CAPITOLO 3

I limiti dell'azione sanzionatoria dell'Unione secondo la giurisprudenza della CGUE.

1. I diritti della difesa: comunicazione degli elementi a carico e diritto di essere ascoltati.

Appurata l'estensione delle competenze della Corte di Giustizia nell'ambito delle misure restrittive PESC, è ora possibile passare all'esame dei più importanti giudizi di merito della Corte. Come anticipato con la prima analisi del caso Kadi, vent'anni fa il livello di diligenza applicato dal Consiglio alle procedure di imposizione di sanzioni PESC, e in particolare di quelle *ad personam*, era molto inferiore rispetto a oggi. L'attenzione al rispetto dei diritti fondamentali dei sanzionati era decisamente scarsa, complice il ristretto margine di sindacato concesso alla CGUE. Di pari passo con l'estensione della tutela giurisdizionale garantita dalla CGUE ai soggetti sanzionati, si è concretizzata negli anni una progressiva limitazione dei margini di discrezionalità del Consiglio nell'imposizione di sanzioni.

Oggi la Corte valuta abitualmente la validità dei fatti e delle circostanze fatti valere dal Consiglio come giustificazione alla base delle sanzioni *ad personam*, mentre due decenni fa veniva chiamata a giudicare la legittimità di atti che non riportavano alcuna motivazione a fondamento dell'adozione di misure restrittive. Si ricorderà, ad esempio, che il signor Kadi e la OMPI, al momento del loro primo ricorso dinanzi al Tribunale, non erano a conoscenza dei motivi per i quali l'UE aveva disposto il congelamento dei fondi, e pertanto i ricorrenti non avevano la possibilità di sindacare la veridicità dei fatti sulla base dei quali erano stati sanzionati¹.

La questione della comunicazione al sanzionato delle informazioni che conducono il Consiglio ad adottare misure restrittive era in realtà già emersa qualche mese prima della prima pronuncia del Tribunale sul caso Kadi. Nell'ottobre del 2002, il Consiglio aveva inserito tra le persone soggette alle sanzioni autonome anti-terrorismo dell'UE² il signor Jose Maria Sison, fondatore

¹ Si veda Cap. 2, par. 2, p. 56.

² Si veda p. 3, nota 4.

del Partito Comunista delle Filippine³. Nella Decisione con cui il Consiglio lo aveva aggiunto all'elenco dei sanzionati, non figurava alcuna giustificazione, come da prassi nei primi anni Duemila. Già allora, il Consiglio era soggetto alle disposizioni del Regolamento (CE) 1049/2001, concernente l'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in vigore ancora oggi⁴. Tale Regolamento, da un lato, garantisce a qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica residente o con sede sociale in uno Stato membro il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni europee⁵, dall'altro, elenca le casistiche eccezionali in cui le istituzioni sono obbligate a negare l'accesso⁶. In particolare, il Regolamento 1049/2001 impedisce l'accesso ai documenti nei casi in cui la cui divulgazione potrebbe compromettere la sicurezza pubblica e le relazioni internazionali⁷. Quando il signor Sison richiese la consultazione dei documenti che avevano indotto il Consiglio a sanzionarlo, il Consiglio si appellò proprio alle eccezioni previste dal Regolamento 1049/2001 per respingere la richiesta dell'esponente comunista filippino, allora residente a Utrecht⁸. Il signor Sison decise allora di presentare un ricorso finalizzato ad ottenere l'annullamento delle decisioni di diniego con cui il Consiglio gli aveva impedito l'accesso ai documenti, ai sensi del Regolamento 1049/2001. In particolare, Sison sostenne il suo ricorso presentando tre motivazioni concatenate, ossia la violazione del diritto di consultazione dei documenti, la violazione dell'obbligo di motivazione degli atti del Consiglio e la violazione del diritto alla difesa⁹. Il Tribunale prese in esame le tre motivazioni partendo dall'ultima.

Il signor Sison sosteneva di non poter presentare ricorso contro l'adozione di sanzioni nei suoi confronti senza conoscere le informazioni contenute nei documenti a cui aveva chiesto di accedere, e che dunque le decisioni di diniego del Consiglio pregiudicavano il suo diritto alla difesa. Il Tribunale risolse rapidamente la questione, specificando che il Regolamento 1049/2001 obbliga le istituzioni a negare l'accesso ai documenti per motivi di sicurezza, senza dover prendere in considerazione le ragioni per cui la divulgazione dei documenti viene richiesta¹⁰. Tra l'altro, chi presenta richiesta di accesso a documenti dell'Unione non è egli stesso tenuto a

³ Decisione del Consiglio 2002/848/CE che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, e che abroga la decisione 2002/460/CE, art. 1, par. 1, punto 9.

⁴ Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

⁵ Regolamento (CE) n. 1049/2001, art. 2, par. 1.

⁶ Regolamento (CE) n. 1049/2001, art. 4.

⁷ Regolamento (CE) n. 1049/2001, art. 4., par. 1, primo e terzo trattino.

⁸ Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione) del 26 aprile 2005, Jose Maria Sison contro Consiglio dell'Unione europea, Cause riunite T-110/03, T-150/03 e T-405/03, par. 4 e ss.

⁹ Ivi, par. 41.

¹⁰ Ivi, par. 55.

presentare motivazioni¹¹. Dunque, secondo il Tribunale, l'obiettivo del signor Sison di presentare ricorso per l'annullamento delle sanzioni imposte nei suoi confronti non era rilevante ai fini della decisione del Consiglio di negare l'accesso ai documenti, e dunque il terzo motivo del ricorrente venne respinto.

In merito al secondo motivo, concernente la violazione dell'obbligo di motivazione, di cui all'articolo 253 del TCE¹², il Tribunale osservò che il Consiglio era obbligato a negare l'accesso ai documenti richiesti dal signor Sison sulla base delle eccezioni previste dall'articolo 4 del Regolamento 1049/2001, quali i motivi di sicurezza pubblica. Di conseguenza, il Consiglio, in linea di principio, era tenuto a spiegare i motivi per cui l'accesso ai documenti da parte del signor Sison potesse compromettere la sicurezza pubblica: il Tribunale osservò però, riprendendo la giurisprudenza pregressa, che in alcuni casi fosse impossibile spiegare le ragioni di pubblica sicurezza alla base del diniego senza rivelare informazioni contenute negli stessi documenti la cui divulgazione veniva negata¹³. Nel caso specifico, il Consiglio non poteva consegnare i documenti al signor Sison, dato che riteneva quest'ultimo un terrorista, ma era proprio in tali documenti che erano contenute le informazioni sulla base delle quali il Consiglio aveva inquadrato il signor Sison come un terrorista¹⁴. Secondo il Tribunale, era possibile risolvere questo circolo vizioso solo concedendo al Consiglio la possibilità di motivare la sua scelta sulla base di informazioni non contenute nei documenti non divulgati, anche a rischio di fornire una giustificazione vaga e breve¹⁵.

Infine, il primo motivo addotto dal ricorrente venne respinto sulla base di una valutazione concernente le circostanze del caso specifico, che non sono rilevanti ai fini di questa analisi. Di particolare interesse è invece l'esame dei principi sanciti dal Tribunale con il suo giudizio: la sentenza riguardava la legittimità delle decisioni con cui il Consiglio aveva negato l'accesso a dei documenti alla luce del Regolamento 1049/2001, e dunque l'ambito PESC e soprattutto la materia delle sanzioni non venivano direttamente in rilievo. All'atto pratico però, l'effetto sui diritti di difesa e sull'accesso a una tutela giurisdizionale effettiva per i soggetti sanzionati fu dirompente: le valutazioni fatte dal Tribunale nel caso del signor Sison erano difatti applicabili a qualunque persona soggetta a sanzioni individuali, in particolar modo alle sanzioni anti-terrorismo. Con la sua pronuncia, dunque, il Tribunale accordò al Consiglio margini di discrezionalità molto estesi: il Consiglio veniva infatti a trovarsi nella posizione di poter sanzionare qualunque persona fosse

¹¹ Regolamento (CE) n. 1049/2001, art. 6, par. 1.

¹² Oggi articolo 296, par. 2, TFUE.

¹³ Tribunale, Cause riunite T-110/03, T-150/03 e T-405/03, cit., par. 60.

¹⁴ Ivi, par. 62.

¹⁵ Ivi, par. 65.

considerata collegata al terrorismo senza rendere note le informazioni sulla base delle quali tale persona veniva ritenuta vicina al terrorismo. Si configurava così una notevole compressione dell'obbligo di motivazione in favore delle esigenze di pubblica sicurezza, da cui discendeva la limitazione pressoché totale dei diritti alla difesa dei soggetti sanzionati, i quali, non conoscendo i motivi per cui venivano sottoposti a misure restrittive, non avevano gli strumenti per presentare ricorsi dinanzi al giudice comunitario. È qui bene ricordare che la decisione del Consiglio di indicare una persona come collegata al terrorismo internazionale non era, e non è tutt'ora, soggetta all'esistenza di una antecedente sentenza di un organo giudiziario competente: in altre parole, il Consiglio aveva e ha ancora la possibilità di indicare una persona come terrorista anche assenza di condanne definitive per atti terroristici emesse nei confronti della persona sanzionata¹⁶. D'altronde, come già visto, le misure restrittive PESC si prefiggono finalità preventive, e non punitive.

Se al quadro appena delineato si aggiungono gli esiti della sentenza Kadi I del Tribunale, emessa qualche mese dopo la prima sentenza Sison, emerge dalla giurisprudenza del 2005 un bilanciamento fortemente pendente verso le esigenze di pubblica sicurezza, a discapito della salvaguardia dei diritti fondamentali dei soggetti sanzionati. È però importante sottolineare che il ricorso del signor Sison non riguardava direttamente le misure restrittive imposte nei suoi confronti, ma le decisioni con cui, ai sensi del Regolamento 1049/2001, il Consiglio aveva negato la divulgazione dei documenti contenenti le informazioni sul politico filippino. La violazione dell'obbligo di motivazione asserita dal signor Sison, dunque, riguardava le giustificazioni addotte dal Consiglio al fine di vietargli l'accesso ai documenti, e non il fatto che la Decisione 2002/848, con cui Sison era stato incluso tra le persone sanzionate, non riportasse alcuna motivazione. Quando invece l'Organizzazione dei Mujaheddin del Popolo d'Iran (OMPI) presentò un ricorso basato, *inter alia*, sul mancato inserimento di motivazioni specifiche e individuali direttamente nell'atto di adozione delle misure restrittive, l'orientamento del Tribunale cambiò completamente¹⁷.

Nella sentenza OMPI I, il Tribunale prese in esame le violazioni dei diritti di difesa e dell'obbligo di motivazione asseritamente commesse dal Consiglio in occasione dell'adozione delle misure restrittive nei confronti dell'Organizzazione dei Mujaheddin. In questo caso la ricorrente, al contrario del signor Sison, impugnò direttamente gli atti con cui il Consiglio aveva

¹⁶ E infatti sufficiente che un'autorità nazionale competente di uno Stato membro, non necessariamente giudiziaria, abbia avviato indagini per partecipazione a o agevolazioni di attività terroristiche a carico del sanzionato. Si veda Cap. 2, par. 1, p. 45.

¹⁷ In merito agli antefatti e alla prima parte della sentenza OMPI I del Tribunale, si veda Cap. 2, par. 1, pp. 49-54.

imposto le sanzioni, in particolare la Decisione 2002/460/CE che aggiornava l'elenco allegato al Regolamento 2580/2001, senza prima chiedere al Consiglio la divulgazione delle informazioni probatorie. Tale strategia si rivelò efficace, e il Tribunale dovette prendere una chiara posizione in merito all'obbligo di giustificare l'adozione di sanzioni *ad personam*.

La OMPI sostenne dinanzi al Tribunale che, con la mancata giustificazione delle sanzioni imposte nei suoi confronti, il Consiglio aveva violato contestualmente il diritto alla difesa garantito a ogni persona e il generale obbligo di motivazione degli atti comunitari, allora previsto dall'articolo 253 del TCE¹⁸. Il Tribunale ravvisò immediatamente che, effettivamente, la garanzia del diritto alla difesa era pienamente applicabile alle decisioni di congelamento dei beni, dato che tale garanzia costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, che dev'essere rispettato anche in mancanza di una norma riguardante lo specifico procedimento¹⁹. Allo stesso modo, considerò pienamente applicabile al Regolamento 2580/2001 e alle decisioni ad esso collegate l'obbligo di motivazione degli atti comunitari²⁰.

Il Tribunale stabilì molto chiaramente, riprendendo le argomentazioni del Consiglio, che i diritti della difesa non potessero concretizzarsi in una comunicazione degli elementi a carico da effettuare prima dell'adozione delle misure restrittive: da un lato, i diritti di difesa applicabili al caso delle sanzioni *ad personam* non possono coincidere con quelli garantiti nei procedimenti penali, dall'altro, tale comunicazione preventiva potrebbe compromettere l'efficacia delle stesse misure restrittive²¹. Inoltre, i diritti di difesa dei sanzionati non possono sostanzarsi nemmeno nell'imposizione d'ufficio di un'audizione del sanzionato successiva all'adozione delle misure restrittive, dato che le persone sanzionate, come chiarito nella prima parte della sentenza, hanno la possibilità di proporre ricorso dinanzi al Tribunale anche subito dopo l'imposizione delle sanzioni²². Infine, il Tribunale osservò che talune limitazioni dei diritti della difesa potessero essere legittimamente previste ed imposte agli interessati per motivi di pubblica sicurezza, soprattutto in circostanze come quella di specie²³.

Cionondimeno, il Tribunale esplicitò che la garanzia dei diritti della difesa nei casi concernenti le sanzioni PESC dovesse concretizzarsi, dopo l'adozione degli atti sanzionatori, sia nella

¹⁸ Ivi, par. 65.

¹⁹ Nel caso specifico, e più in generale prima del Trattato di Lisbona, non esisteva alcuna disposizione concernente le garanzie giuridiche dei soggetti sanzionati, oggi contemplate dal terzo paragrafo dell'articolo 215 TFUE. Tribunale, Causa T-228/02, cit., par. 91 e ss.

²⁰ Ivi, par. 109.

²¹ Ivi, par. 128.

²² Ivi, par. 130. Si ricordi però che i principi esposti nella Sentenza OMPI I in materia di competenze del Tribunale vennero applicati, fino alla sentenza Kadi I della Corte di Giustizia, alle sole sanzioni autonome dell'UE. Si veda Cap. 2, par. 1.

²³ Tribunale, Causa T-228/02, cit., par. 127.

comunicazione all'interessato, da parte del Consiglio, delle informazioni alla base dell'adozione delle misure, sia nel mettere il sanzionato nella posizione di poter far valere utilmente il suo punto di vista in merito alle informazioni comunicategli²⁴.

Quanto all'obbligo di motivazione, il Consiglio provò a sostenere che gli atti di imposizione delle sanzioni fossero motivati, dato che, anche se la specifica Decisione con cui la OMPI era stata sanzionata non conteneva alcuna giustificazione²⁵, il Regolamento 2580/2001 concernente il congelamento dei beni specificava quali persone potessero essere sanzionate²⁶, e tale specifica costituiva, a detta del Consiglio, una valida motivazione delle sanzioni. Il Tribunale respinse la posizione del Consiglio, stabilendo che la motivazione di una misura restrittiva come quella di specie dovesse indicare le ragioni specifiche e concrete per cui il Consiglio considerava applicabile all'interessato la normativa, e che le definizioni generali contenute nelle Posizioni comuni e nei Regolamenti non fossero sufficienti per assolvere all'obbligo di motivazione²⁷.

Infine, confrontando le considerazioni fatte e il caso concreto, il Tribunale riscontrò che il Consiglio non aveva comunicato gli elementi a carico alla OMPI né al momento dell'adozione delle sanzioni (includendo una giustificazione mirata nella Decisione 2002/460), né successivamente. Di conseguenza, il Tribunale ravvisò la violazione dei diritti di difesa del ricorrente e dell'obbligo di motivazione, di cui all'art. 253 del TCE. Pertanto, annullò la Decisione 2005/930/CE, che aveva aggiornato la Decisione 2002/460, nella parte concernente la OMPI: le misure restrittive adottate nei confronti dell'Organizzazione dei Mujaheddin vennero dichiarate illegittime.

Come visto in precedenza, la sentenza del Tribunale non portò alla rimozione delle sanzioni, ma costrinse il Consiglio a correre ai ripari e a comunicare gli elementi a carico alla OMPI. A prescindere dalle conseguenze pratiche, resta la portata epocale della pronuncia del Tribunale: dalla sentenza OMPI I in poi, il Consiglio non poté più trincerarsi dietro alle esigenze di pubblica sicurezza per negare ai soggetti sanzionati l'accesso alle informazioni probatorie. Non solo: il Tribunale chiarì che, nei casi concernenti le sanzioni PESC, i diritti della difesa si concretizzano specificamente nella comunicazione degli elementi a carico e nella contestuale garanzia del diritto del sanzionato di essere ascoltato dopo l'imposizione delle misure restrittive²⁸.

²⁴ Ivi, par. 126.

²⁵ Decisione 2002/460/CE, art. 1, comma 2, punto 12.

²⁶ Regolamento 2580/2001/CE, art. 2, par. 3.

²⁷ Tribunale, Causa T-228/02, cit., par. 143 e 146.

²⁸ Eckes C., Mendes J., *The Right to Be Heard in Composite Administrative Procedures: Lost in between Protection?*, in *European Law Review* vol. 36, pp. 651-670, 2011. In particolare, p. 662 e ss.

Nemmeno il primato del diritto internazionale riuscì a reggere come giustificazione delle mancate comunicazioni degli elementi a carico dei sanzionati. Nel 2008, con la sentenza Kadi I, la Corte di Giustizia, oltre ad affermare la sua competenza a giudicare la legittimità delle sanzioni di derivazione onusiana²⁹, applicò a queste i medesimi principi rilevati nella sentenza OMPI I del Tribunale, e dunque impose al Consiglio l'obbligo di comunicare le informazioni probanti ai sanzionati e di dare a questi la possibilità di essere ascoltati³⁰. Come già visto, le sanzioni di origine onusiana si basano su informazioni raccolte dal Comitato per le Sanzioni delle Nazioni Unite: in occasione del caso Kadi II, la Commissione sollevò davanti alla Corte di Giustizia la questione dei possibili ostacoli materiali alla trasmissione degli elementi a carico del sanzionato dal Comitato per le Sanzioni alle istituzioni dell'Unione³¹. D'altronde, le informazioni sul signor Kadi erano contenute in documenti confidenziali prodotti dall'intelligence statunitense, e il Comitato per le Sanzioni non aveva alcun obbligo di consegnare tali documenti alle istituzioni dell'Unione. Ciononostante, la Corte ribadì che un effettivo controllo giurisdizionale dovesse necessariamente comprendere la valutazione della solidità delle basi di fatto poste a fondamento degli atti sanzionatori controversi³². Per tale motivo, la Corte stabilì che, a prescindere dal tipo di sanzioni e dall'origine delle informazioni, le autorità competenti dell'Unione hanno l'obbligo di fornire al giudice dell'Unione le informazioni e gli elementi probatori utili di cui sono in possesso: è poi compito del giudice, «a cui non possono essere opposti il segreto o la riservatezza di tali informazioni o elementi, attuare, nell'ambito del controllo giurisdizionale che esercita, tecniche che consentano di conciliare le legittime preoccupazioni di sicurezza relative alla natura e alle fonti di informazione prese in considerazione nell'adottare [le sanzioni] con la necessità di garantire adeguatamente all'interessato il rispetto dei suoi diritti processuali»³³. In altre parole, il Consiglio deve attivamente impegnarsi, qualora richiesto, a fornire al giudice dell'Unione le informazioni alla base delle sanzioni imposte contro i soggetti ricorrenti: questo perché, quando le sanzioni vengono contestate, l'onere della prova incombe sul Consiglio. Difatti, nella sentenza Kadi II, la Corte di Giustizia ha espressamente affermato che «in caso di contestazione, è all'autorità competente dell'Unione che incombe il compito di dimostrare la fondatezza dei motivi posti a carico della persona interessata, e non già a quest'ultima di produrre la prova negativa dell'infondatezza di tali motivi»³⁴. Tale onere della prova incombe sul Consiglio a prescindere dalla natura riservata delle informazioni probanti. In sostanza, oltre a dover fornire al sanzionato una motivazione alla base delle sanzioni, il Consiglio è sempre tenuto a trasmettere al giudice

²⁹ Si veda Cap. 2, par. 2, pp. 54-57.

³⁰ CGUE, Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, cit., par. 348.

³¹ CGUE, Cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, par. 79.

³² Ivi, par. 119.

³³ Ivi, par. 125.

³⁴ Ivi, par. 121.

dell'Unione tutta la documentazione probatoria richiesta, a prescindere dalla natura confidenziale di questa. La comunicazione delle informazioni riservate al giudice, chiaramente, non implica l'accesso ai documenti da parte del ricorrente, soprattutto qualora vi siano rischi per la sicurezza pubblica.

L'impatto di tale affermazione della Corte andò ben oltre l'ambito delle sanzioni PESC: contribuì difatti alla riforma delle regole di procedura del Tribunale e della Corte di Giustizia in materia di uso di prove riservate nei procedimenti³⁵. I due Regolamenti di procedura riflettono oggi il principio per cui, qualora una parte principale del procedimento ritenga che la divulgazione dei documenti contenenti gli elementi probatori potrebbe mettere a repentaglio la sicurezza dell'Unione e delle sue relazioni internazionali, tale parte debba produrre le informazioni con atto separato, e spetti poi al giudice dell'Unione trovare le modalità che consentano di garantire il contraddittorio senza comunicare alla parte convenuta le informazioni riservate³⁶.

Tornando all'ambito delle sanzioni, l'impatto della giurisprudenza in materia di obbligo di motivazione delle misure restrittive non può essere sottostimato. Il terzo paragrafo dell'articolo 215 del TFUE, ad esempio, deriva dai principi appena esaminati³⁷: il precedente articolo 301 del TCE non contemplava l'obbligo di inserire le «necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche» negli atti di adozione delle sanzioni. Tutte le Decisioni e i Regolamenti concernenti le sanzioni PESC contengono oggi disposizioni analoghe a quella che segue, tratta dal Regolamento concernente l'imposizione di misure restrittive nei confronti del Libano:

«Il Consiglio trasmette la decisione di cui al paragrafo 1 [la decisione di inserire una persona nell'elenco dei soggetti sanzionati, ndr.], compresi i motivi dell'inserimento nell'elenco, alla persona fisica o giuridica, all'entità o all'organismo interessati direttamente, se l'indirizzo è noto, o mediante la pubblicazione di un avviso, dando a tale persona, entità od organismo la possibilità di presentare osservazioni»³⁸.

³⁵ Si veda Poli S., *L'uso di «prove riservate» nei ricorsi contro le misure restrittive individuali davanti alla Corte di Giustizia*, in Condinanzi M., Amalfitano C. (a cura di), *La Corte di Giustizia dell'Unione europea oltre i trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Giuffrè, 2018, pp 331-354.

³⁶ Articolo 105, Regolamento di procedura del Tribunale; Articolo 190 bis, Regolamento di procedura della Corte di Giustizia.

³⁷ Zagel G. M., *Article 215 on Restrictive measures*, ibidem, p. 33.

³⁸ Regolamento (UE) 2021/1275 del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libano, art. 13, par. 2. La medesima formulazione può essere trovata, ad esempio, in: Decisione 2017/2074(PESC del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela, art. 8, par. 2; Decisione 2013/184/PESC del Consiglio relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Myanmar/Birmania, art. 7, par. 2; Regolamento (UE) 36/2012 del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria e che abroga il regolamento (UE) 442/2011, art. 32, par. 2.

Dato che, con la sentenza Kadi I, la Corte di Giustizia ha stabilito che l'obbligo di motivazione si applica anche alle sanzioni imposte alla luce delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, oggi le Decisioni e i Regolamenti relativi alle misure restrittive onusiane contengono sempre disposizioni che obbligano il Consiglio a essere a conoscenza degli elementi a carico delle persone da sanzionare prima di imporre le misure restrittive. Ad esempio, nella Decisione PESC concernente le misure restrittive adottate nei confronti della Somalia in ottemperanza con le disposizioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, è specificato che il Consiglio dell'Unione europea inserisce nell'elenco delle persone sanzionate i soggetti indicati dal Comitato per le Sanzioni delle Nazioni Unite solo quando quest'ultimo fornisce la motivazione della designazione³⁹. Tale disposizione, evidentemente, si inserisce nel solco della limitazione del primato del diritto onusiano in favore dei diritti fondamentali degli individui, postulata dalla sentenza Kadi I della Corte di Giustizia⁴⁰.

Gli effetti della giurisprudenza della CGUE sulla prassi sanzionatoria del Consiglio risultano evidenti anche prendendo in esame le linee guida per l'imposizione di sanzioni adottate dal Consiglio dopo le sentenze OMPI e Kadi. La versione del 2009 delle linee guida cita esplicitamente la necessità di adottare le sanzioni *ad personam* in conformità con i principi stabiliti dalla giurisprudenza della CGUE⁴¹. Inoltre, sempre nel 2009 il Consiglio ha introdotto il modello unico di notifica delle sanzioni, dimostrando l'intenzione di conformarsi celermente agli obblighi stabiliti dalla Corte⁴².

Negli anni successivi al caso Kadi II, la Corte ha rafforzato l'obbligo di motivazione delle misure restrittive con ulteriori specifiche⁴³. Ad esempio, il giudice dell'Unione ha stabilito che le motivazioni non possono contenere formulazioni generali e stereotipate⁴⁴, che non vi possano essere elementi discordanti nelle motivazioni addotte dal Consiglio⁴⁵, che la motivazione non possa poggiare su elementi estrapolati dalla stampa o da internet⁴⁶. Inoltre, una motivazione si

³⁹ Decisione 2010/231/PESC del Consiglio concernente misure restrittive nei confronti della Somalia e che abroga la posizione comune 2009/138/PESC, art. 8, par. 1.

⁴⁰ Si veda Cap. 2, par. 2.

⁴¹ Consiglio dell'Unione europea, *Orientamenti per l'implementazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel quadro della Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'UE*, Doc. N. 17464/09, Bruxelles, 15 dicembre 2009, p. 7, par. 17.

⁴² Ivi, Allegato II, p. 40.

⁴³ La giurisprudenza citata di seguito è tratta da Poli S., *Le misure restrittive autonome dell'Unione Europea*, ibidem, p. 96.

⁴⁴ Sentenza del Tribunale (Ottava Sezione) del 30 giugno 2016, Fahed Mohamed Sakher Al Matri contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-545/13, par. 146.

⁴⁵ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 21 aprile 2015, Issam Anbouba contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-605/13 P, par. 52.

⁴⁶ Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione) del 17 dicembre 2014, Hamas contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-400/10, par. 110.

considera sufficiente se consente al sanzionato di comprendere lo scopo delle misure restrittive adottate nei suoi confronti⁴⁷.

Se si escludono i regimi sanzionatori orizzontali, la motivazione adottata dal Consiglio deve anche dimostrare i legami tra la persona sanzionata e lo Stato terzo soggetto a misure restrittive. A tal riguardo, la dottrina ha individuato i possibili criteri che il Consiglio dovrebbe prendere in considerazione per evitare contestazioni in sede giudiziaria, ossia: la capacità di guida o influenza diretta sulla condotta dello Stato terzo interessato da parte della persona sanzionata; l'eventuale sostegno economico, logistico, politico o militare fornito dal sanzionato allo Stato terzo soggetto a misure restrittive; eventuali responsabilità del soggetto sanzionato per sottrazione di fondi pubblici dello Stato terzo in questione⁴⁸.

In altri casi, il giudice dell'Unione ha stabilito principi puntuali che meritano un'analisi più approfondita: è il caso del divieto di sanzionare una persona per motivi connessi ai suoi legami familiari e dei principi che regolano la revisione periodica delle motivazioni alla base delle misure restrittive *ad personam*. Tali questioni verranno prese in esame nei due paragrafi che seguono.

2. L'imposizione di misure restrittive sui familiari dei soggetti sanzionati.

Come appena visto, quando le misure restrittive imposte nei confronti di uno Stato terzo contemplano anche misure *ad personam*, che sono oggi previste da tutti i regimi sanzionatori in vigore⁴⁹, il Consiglio è solito disporre il congelamento dei beni delle persone poste alla guida del governo del Paese terzo interessato e delle persone che contribuiscono, materialmente o politicamente, alle condotte dello Stato terzo. Uno dei metodi con cui le persone interessate possono potenzialmente eludere il congelamento dei beni è il preventivo trasferimento di questi a familiari stretti. Ad esempio, se il Consiglio Europeo invitasse Consiglio e Commissione a imporre sanzioni nei confronti di un Paese precedentemente non colpito dalle misure restrittive

⁴⁷ Sentenza del Tribunale (Terza Sezione) del 24 settembre 2014, Ahmed Mohammed Kadhaf Al Dam contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea, Causa T-348/13, par. 66.

⁴⁸ Questi criteri sono elencati e approfonditi in Beaucillon V., *Opening up the Horizon: The ECJ's New Take on Country Sanctions*, in *Common Market Law Review*, 2018, pp. 387-416, in particolare p. 406 e ss. I criteri di Beaucillon sono ripresi in Miglio A., *Le misure restrittive davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, ibidem, p. 326.

⁴⁹ Il sito ufficiale sanctionsmap.eu riporta un regime sanzionatorio che non contempla misure individuali, ossia l'interruzione del commercio di armi con la Cina annunciata dal Consiglio Europeo nel 1989, dopo i fatti di Piazza Tiananmen. Il progetto del Consiglio Europeo, però, non si è mai tradotto in atti vincolanti, ed è dunque rimasto relegato al rango di dichiarazione politica. Il caso cinese è dunque escluso dalle analisi e dalle riflessioni presenti in questo testo. Si vedano le Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, SN/254/3/89 REV 3, 26/27 giugno 1989, Madrid, Allegato II.

dell'UE, i membri del governo di tale Paese, sapendo che plausibilmente verrebbero colpiti dal congelamento dei beni, potrebbero decidere di trasferire ai figli i propri capitali depositati presso le banche dell'Unione, così da non perdere la disponibilità dei capitali in questione e limitare l'efficacia delle sanzioni. Per questo, riprendendo il ragionamento fatto dall'Avvocato Generale Mengozzi nelle conclusioni depositate presso la Corte di Giustizia in merito al caso *Tay Za*, che verrà preso in esame a breve, il Consiglio, nel valutare l'imposizione di misure restrittive individuali, è solito "guardare oltre" le singole persone che detengono il potere decisionale nello Stato terzo interessato, prendendo in esame la posizione dei familiari, delle persone che traggono beneficio dalle condotte governative e dei familiari delle persone che traggono beneficio dalle condotte governative⁵⁰. La finalità, chiaramente, è quella di prevenire l'elusione delle sanzioni, imponendo misure restrittive anche sulle persone che potrebbero aiutare altri soggetti sanzionati ad aggirare il congelamento di beni e capitali⁵¹. Tornando all'esempio di prima, il Consiglio potrebbe valutare il congelamento dei fondi dei figli dei Ministri dello Stato terzo sanzionato. È però legittimo chiedersi come si possa conciliare l'obbligo di motivazione puntuale delle sanzioni, così come elaborato dalla Corte, con le sanzioni imposte sui familiari dei sanzionati in funzione anti-elusione delle misure restrittive.

Il giudice dell'Unione è stato interrogato su questo punto in occasione del caso *Pye Phyo Tay Za* contro Consiglio, noto principalmente come caso *Tay Za*⁵². Uno dei paesi soggetti da più tempo alle misure restrittive dell'Unione europea è il Myanmar⁵³: nel 2006 l'Unione aggiornò il regime sanzionatorio in vigore imponendo nuove misure restrittive nei confronti dei membri dei più importanti apparati statali, delle élite militari, delle persone che beneficiavano delle politiche governative e di tutti i familiari stretti dei sanzionati⁵⁴. Ad esempio, assieme all'allora Presidente del Consiglio di Stato per la Pace e lo Sviluppo del Myanmar, il Generale Than Shwe, venne sanzionata sua moglie, gli otto figli, due nuore e un genero⁵⁵. Tra i sanzionati per i benefici ricevuti

⁵⁰ Conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi del 29 novembre 2011, *Pye Phyo Tay Za* contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-376/10 P, par. 40.

⁵¹ Miadzvetskaya Y., Challet C., *Are EU restrictive measures really targeted, temporary and preventive? The case of Belarus*, in *Europe and the World: A law review*, Vol. 6, No. 1, 2022, p. 10.

⁵² Sentenza del Tribunale (Ottava Sezione) del 19 maggio 2010, *Pye Phyo Tay Za* contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-181/08; Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 13 marzo 2012, *Pye Phyo Tay Za* contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-376/10 P. Si veda Pantaleo L., *Case C-376/10 P, Pye Phyo Tay Za v. Council*, in *Common Market Law Review*, Vol. 49, 2012, pp. 1769-1786.

⁵³ Le prime misure restrittive risalgono all'instaurazione della dittatura militare del Consiglio di Stato per la Restaurazione della Legge e dell'Ordine, che ha governato il Myanmar dal 1988 al 2011. Si veda la Posizione comune 96/635/PESC relativa alla Birmania/Myanmar.

⁵⁴ Posizione comune 2006/318/PESC del Consiglio che proroga le misure restrittive nei confronti della Birmania/Myanmar. In particolare, il riferimento ai familiari dei sanzionati come categoria di persone soggetta a misure restrittive è menzionata: al considerando 4; al considerando 6; all'articolo 4, par. 1, lett. a) e b).

⁵⁵ Posizione comune 2006/318/PESC, Allegato I, punti A1a-A11.

dalle condotte governative, tra gli altri, figuravano il signor Tay Za, amministratore delegato di alcune grandi società birmane, la signora Thidar Zaw, moglie di Tay Za, e il signor Pye Phyo Tay Za, figlio di Tay Za⁵⁶. Considerando illegittimo, in quanto ingiustificato, il congelamento delle sue risorse economiche, il signor Pye Phyo Tay Za presentò un ricorso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea al fine di ottenere l'annullamento delle misure restrittive imposte nei suoi confronti⁵⁷. Presentando le sue argomentazioni, il ricorrente contestò l'insussistenza del legame tra sé stesso e il governo del Myanmar, specificando di essere semplicemente uno studente mai associatosi alle attività della giunta militare allora al potere⁵⁸. Inoltre, sostenne di non essersi avvalso dei vantaggi che le società del padre avevano ottenuto dal regime militare di Myanmar; al contrario, sostenne che le società del padre non traessero alcun vantaggio dalle condotte governative⁵⁹. In realtà, Pye Phyo Tay Za era stato azionista di due società del padre dal 2005 al 2007: durante l'udienza non si espresse in merito all'origine dei capitali che gli avevano consentito l'acquisto delle azioni⁶⁰, e nelle sue conclusioni specificò che essere stato azionista delle società del padre non gli avesse conferito alcun beneficio indebito⁶¹. Nel suo giudizio, il Tribunale stabilì innanzitutto che il Consiglio avesse giustamente considerato i dirigenti di importanti d'impresе birmane, come il signor Tay Za⁶², quali persone associate al regime, in quanto avvantaggiate dalle politiche economiche messe in atto dal governo⁶³. In seguito, il Tribunale specificò che il Consiglio potesse legittimamente presumere che i familiari dei dirigenti d'impresa, come il signor Pye Phyo Tay Za, beneficiassero della funzione svolta da detti dirigenti, e che conseguentemente beneficiassero delle politiche economiche del governo, a meno che suddetti familiari fossero in grado di dimostrare di non aver alcun legame stretto con i dirigenti appartenenti alle loro famiglie⁶⁴. Entrando nel merito del caso specifico, il Tribunale constatò che il ricorrente non si fosse sufficientemente dissociato dalle attività del padre, in virtù della

⁵⁶ Posizione comune 2006/318/PESC, Allegato I, punti J1a-J1c.

⁵⁷ Tribunale, Causa T-181/08, cit. Si noti bene che, per quanto la sentenza sia citata in letteratura come "Sentenza Tay Za", il ricorrente non venne presentato dal signor Tay Za, amministratore delegato della Htoo Trading Co., ma da suo figlio, il signor Pye Phyo Tay Za.

⁵⁸ Tribunale, Causa T-181/08, cit., par. 46.

⁵⁹ Ivi, par. 48.

⁶⁰ Ivi, par. 69.

⁶¹ Ivi, par. 48.

⁶² Il padre del ricorrente, non il ricorrente stesso.

⁶³ Tribunale, Causa T-181/08, cit., par. 66. È bene ricordare che, con la Sentenza OMPI I, il Tribunale aveva già stabilito di poter sindacare la legittimità della valutazione dei fatti, delle prove e delle circostanze operata dal Consiglio al fine di motivare le sanzioni, ma di non poter sostituire una sua valutazione autonoma a quella fatta dal Consiglio. Nella sentenza Tay Za, ad esempio, il Tribunale si limitò a verificare la legittimità del collegamento tra le attività di Tay Za e il governo birmano riscontrato dal Consiglio: qualora avesse contestato tale legittimità, il Tribunale non avrebbe contestualmente sancito l'assenza del legame tra Tay Za e il governo, ma avrebbe semplicemente stabilito l'insufficienza delle prove raccolte dal Consiglio. Questo concetto è fondamentale per comprendere la portata della sentenza Tay Za e di sentenze analoghe, come la sentenza Prigozhina, che verrà presa in esame più avanti.

⁶⁴ Ivi, par. 67-68.

questione delle quote azionarie a cui si è fatto accenno in precedenza. Inoltre, il Tribunale aggiunse, in termini generali, che l'inclusione dei familiari dei sanzionati nelle categorie di persone soggette alle misure restrittive fosse giustificata dalla necessità di limitare l'elusione delle sanzioni stesse⁶⁵. Come presumibile da quanto appena visto, il ricorso del signor Pye Phyo Tay Za venne respinto, ma la sentenza del Tribunale venne impugnata dinanzi alla Corte di Giustizia.

In occasione del giudizio di secondo grado, la Corte si concentrò sulle affermazioni fatte dal Tribunale in merito alla legittimità delle sanzioni imposte sui familiari delle persone vicine agli apparati statali. La sentenza della Corte fu piuttosto breve, ma nondimeno rilevante: la Corte evidenziò che il criterio adottato dal Tribunale per l'inclusione dei familiari tra le persone sanzionate, ossia l'ipotesi secondo cui i familiari dei dirigenti del Myanmar traevano beneficio dalle condotte governative, non trovasse riscontro negli atti sanzionatori controversi⁶⁶. Proseguendo nel suo ragionamento, la Corte stabilì che un legame familiare non potesse costituire da solo un elemento sufficientemente preciso e concreto, idoneo a dimostrare l'esistenza del beneficio che il sanzionato trae dalle politiche dei dirigenti dello Stato soggetto a misure restrittive⁶⁷. Vennero così annullate le sanzioni imposte nei confronti del signor Pye Phyo Tay Za.

La sentenza Tay Za ebbe un impatto dirompente sulla prassi sanzionatoria del Consiglio: atti come la Posizione comune 2006/318/PESC, concernente le sanzioni imposte nei confronti del Myanmar, dovettero essere interamente rivisti. Si prenda ad esempio il già menzionato caso del Generale Than Shwe: tra i suoi familiari, solo un genero era stato sanzionato con una motivazione personale e specifica⁶⁸, mentre tutti gli altri parenti si trovavano in una situazione analoga a quella di Pye Phyo Tay Za. Inoltre, è interessante notare che, nella sentenza Tay Za, la Corte di Giustizia non si espresse, come invece aveva fatto il Tribunale, in merito alla necessità di limitare le possibilità di elusione delle sanzioni PESC. È certamente innegabile che l'esito del caso Tay Za abbia aumentato le possibilità di aggirare le misure restrittive, in particolare quelle di congelamento dei beni, ma è anche opportuno chiedersi se spetti alla Corte pronunciarsi sulla legittimità di una misura sulla base di considerazioni di efficacia. La risposta dovrebbe essere negativa, soprattutto alla luce delle competenze individuate dal giudice dell'Unione nelle sentenze OMPI e Kadi: il giudice è tenuto a pronunciarsi sui fatti e le circostanze che il Consiglio considera come prove del collegamento tra la persona sanzionata e gli organi dirigenti dello Stato terzo

⁶⁵ Ivi, par. 72.

⁶⁶ CGUE, Causa C-376/10 P, cit., par. 69

⁶⁷ Ivi, par. 70.

⁶⁸ Ci si riferisce al Maggiore Zaw Phyo Win, allora Vicedirettore della sezione esportazioni del Ministero del Commercio birmano. Posizione comune 2006/318/PESC, Allegato I, punto A1ci.

soggetto a misure restrittive, e le strategie anti-elusione sperimentate dal Consiglio non costituiscono fatti o circostanze.

A riprova del fatto che le ragioni di efficacia, per quanto palesi, non possano essere considerate criterio di legittimazione delle sanzioni, è bene prendere in esame il recente caso Prigozhina. Il regime sanzionatorio imposto nei confronti della Russia comprende oggi più di 1800 persone fisiche e giuridiche soggette a misure restrittive individuali⁶⁹. Alla luce della rilevanza politica e strategica delle sanzioni imposte dopo l'invasione dell'Ucraina, le istituzioni dell'Unione considerano particolarmente rilevante la prevenzione dell'aggiramento delle misure restrittive in questione: per questo, il Consiglio si è adoperato per imporre sanzioni anche sui familiari dei dirigenti politici e militari russi, indicando però circostanze puntuali e specifiche come giustificazione, non solo i legami di parentela. È stato questo il caso della signora Violetta Prigozhina, madre di Yevgeniy Viktorovich Prigozhin, noto leader della compagnia militare privata Wagner morto il 23 agosto 2023, cinque mesi dopo la pronuncia del Tribunale qui esaminata⁷⁰. Il nome della signora Prigozhina venne incluso nell'elenco delle persone sanzionate ai sensi del Regolamento 269/2014, concernente l'imposizione di misure restrittive nei confronti della Russia, il 23 febbraio del 2022. La motivazione specificava che Violetta Prigozhina fosse la madre di Yevgeniy Prigozhin e che fosse la proprietaria della Concord Management and Consulting LCC e di altre imprese legate al gruppo Concord, di proprietà di suo figlio fino al 2019⁷¹. Il Consiglio aveva quindi indicato una ragione che andava al di là dei legami familiari della signora Prigozhina: essere proprietaria di imprese legate al leader di una compagnia militare indiscutibilmente coinvolta dell'invasione dell'Ucraina parrebbe di per sé sufficiente come legame tra la sanzionata e l'azione militare russa, a prescindere dal rapporto di parentela tra Prigozhin e sua madre. La parte ricorrente, a conoscenza del precedente costituito dalla sentenza Tay Za, contestò la legittimità della valutazione dei fatti e delle circostanze fatta dal Consiglio al fine di dimostrare che le imprese legate a Yevgeniy Prigozhin fossero effettivamente di proprietà

⁶⁹ Regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, Allegato 1; Decisione 2014/145/PESC del Consiglio concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, Allegato.

⁷⁰ Sentenza del Tribunale (Prima Sezione) del 8 marzo 2023, Violetta Prigozhina contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-212/22. Al 17 gennaio 2024, la sentenza è stata pubblicata esclusivamente in francese, lingua processuale: l'intera analisi della sentenza si basa dunque sulla mia traduzione, non su una traduzione ufficiale.

⁷¹ Decisione 2022/265/PESC del Consiglio che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, Allegato, par. 1 (Persone), punto 223; Regolamento di esecuzione (UE) 2022/260 del Consiglio che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, Allegato, par. 1 (Persone), punto 223.

della signora Prigozhina al momento dell'imposizione delle sanzioni: l'obiettivo della ricorrente era dimostrare che l'unica motivazione addotta dal Consiglio ad essere effettivamente comprovata dai fatti fosse il legame familiare con il leader del gruppo Wagner, motivazione però insufficiente alla luce del principio stabilito dalla sentenza Tay Za. In effetti, il Tribunale rilevò che le prove presentate dal Consiglio dimostravano solo che la signora Prigozhina fosse stata proprietaria del 100% della Concord Management and Consulting LCC solo fino al 2017⁷², e che non fosse stato in alcun modo dimostrato che la ricorrente fosse la proprietaria di altre società legate al figlio al momento dell'imposizione delle sanzioni⁷³. Di conseguenza, l'unica motivazione che resse al vaglio del Tribunale fu proprio il legame di parentela tra Violetta Prigozhina e Yevgeniy Prigozhin. Il Consiglio provò dunque a sostenere, *in extremis*, che il regime sanzionatorio venuto in rilievo nel caso Tay Za fosse differente da quello che comprendeva le misure restrittive imposte nei confronti della signora Prigozhina, e che dunque il ragionamento fatto dalla Corte nel caso Tay Za non potesse essere applicato dal Tribunale nel caso Prigozhina. Il Tribunale, prevedibilmente, respinse l'argomento del Consiglio, e affermò che il principio individuato dalla sentenza Tay Za, secondo il quale non è legittimo imporre misure restrittive nei confronti di un individuo per motivi legati esclusivamente ai suoi legami di parentela, potesse essere applicato *mutatis mutandis*⁷⁴. L'inclusione della signora Prigozhina negli elenchi delle persone sanzionate venne dunque annullata.

Il caso Prigozhina è particolarmente rilevante per due motivi. Il primo, evidentemente, riguarda la rilevanza mediatica e politica delle persone coinvolte: Yevgeniy Prigozhin era indiscutibilmente un figura chiave delle operazioni militari di Mosca, come affermato dallo stesso Tribunale dell'Unione europea nella sentenza Prigozhin contro Consiglio del giugno 2022⁷⁵. Il fatto che proprio la madre di Prigozhin fosse la prima persona sanzionata in seguito all'invasione dell'Ucraina a ottenere l'annullamento delle sanzioni, in particolare per la scarsa diligenza del Consiglio nel raccogliere le prove, indebolì la credibilità delle sanzioni PESC agli occhi dell'opinione pubblica, ivi inclusa l'opinione pubblica russa. Il secondo motivo è più rilevante dal punto di vista giuridico: il 5 giugno 2023, il Consiglio adottò una Decisione PESC che parve configurarsi come una risposta alla sentenza Prigozhina, anche se, chiaramente, nell'atto non venne espressamente menzionata la pronuncia del Tribunale⁷⁶. Con tale Decisione, il Consiglio

⁷² Tribunale, Causa T-212/22, cit., par. 46-47.

⁷³ Ivi, par. 70.

⁷⁴ Ivi, par. 96.

⁷⁵ Sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) del 1° giugno 2022, Yevgeniy Viktorovich Prigozhin contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-723/20.

⁷⁶ Decisione 2023/1094/PESC del Consiglio che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. Si veda Bennink S., Mooring E., Vrijhoef O., *Annual Developments in EU*

modificò la Decisione 2014/145/PESC concernente le sanzioni imposte nei confronti della Russia al fine di includere i familiari stretti degli imprenditori russi tra le categorie sanzionabili⁷⁷, dato che risultava accertato che alcuni imprenditori russi di spicco stessero operando «una pratica sistematica di distribuzione dei loro fondi e beni tra i familiari stretti e altre persone spesso al fine di nascondere i loro beni, eludere le misure restrittive e mantenere il controllo sulle risorse a loro disposizione»⁷⁸. Di conseguenza, il Consiglio incluse nuovamente il nome di Violetta Prigozhina negli elenchi delle persone sanzionate, applicando le opportune modifiche (ad esempio, la signora Prigozhina è ora menzionata come «ex proprietaria della Concord Management and Consulting LLC») e specificando che il motivo principale dell'imposizione delle sanzioni è il vantaggio che la signora Prigozhina trae dall'essere una familiare stretta di Yevgeniy Prigozhin⁷⁹. È dunque legittimo pensare che il caso Prigozhina sia destinato a riaprirsi: le sanzioni contro Violetta Prigozhina sono ancora in vigore, nonostante le modifiche apportate al regime sanzionatorio sembrino contrastare con la giurisprudenza della CGUE e nonostante Yevgeniy Prigozhin sia morto il 23 agosto 2023.

A prescindere dalla situazione specifica della signora Prigozhina, la situazione appena analizzata evidenzia l'esistenza di un "braccio di ferro" tra il Consiglio e la Corte: se negli ultimi 20 anni il bilanciamento tra esigenze politiche e tutela dei diritti fondamentali dei sanzionati si è gradualmente spostato verso questo secondo polo, le sanzioni imposte contro la Russia come contromisura dopo l'invasione dell'Ucraina sembra stiano portando il Consiglio a "forzare la mano" al fine di raggiungere gli obiettivi politici e di sicurezza dell'Unione, come già evidenziato dal nuovo approccio all'applicazione extra-territoriale delle misure restrittive⁸⁰.

3. La revisione periodica delle motivazioni

A prescindere dalla questione dei legami familiari, il caso Prigozhina dimostra che è possibile, per quanto illegittimo, che l'Unione imponga delle sanzioni sulla base di informazioni obsolete. Allo stesso modo, le motivazioni addotte dall'Unione a sostegno delle sanzioni possono divenire obsolete se non sottoposte a una diligente revisione periodica. Generalmente, gli atti concernenti

Sanctions Litigation, in Gonzalez R., Thompson J. (a cura di), *Sanctions 2024*, International Comparative Legal Guides (ICLG), Londra, 2023.

⁷⁷ Decisione 2023/1094/PESC, art. 1.

⁷⁸ Decisione 2023/1094/PESC, considerando 5.

⁷⁹ Regolamento di esecuzione (UE) 2023/1765 del Consiglio che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, allegato, par. 1 (Persone), punto 223.

⁸⁰ Si veda Cap. 1, par. 6, pp. 39 e ss.

l'imposizione di misure restrittive contengono disposizioni, più o meno dettagliate, relative alla revisione delle sanzioni: l'ultima versione degli orientamenti per le sanzioni, adottata dal Consiglio nel 2018, dedica diversi paragrafi alla procedura in questione⁸¹, e il documento concernente le migliori pratiche per l'attuazione effettiva di misure restrittive, aggiornato l'ultima volta nel 2022, specifica che la revisione ed eventuale cancellazione dagli elenchi di persone sanzionate per motivi obsoleti è «essenziale per la credibilità e la legittimità delle misure restrittive»⁸². L'importanza delle revisioni è facilmente comprensibile alla luce della brevità del lasso di tempo concesso alle persone sanzionate per presentare un ricorso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea, ossia due mesi dalla notifica dell'imposizione delle misure restrittive⁸³. Per questo motivo, gli atti UE concernenti l'imposizione di sanzioni restano in vigore solo per un lasso di tempo limitato, solitamente inferiore ai 12 mesi⁸⁴, dopo il quale devono essere revisionati al fine di essere prorogati o modificati, anche nelle parti concernenti le singole sanzioni *ad personam*. Gli atti di proroga o modifica delle Decisioni PESC e dei Regolamenti che impongono le misure restrittive sono a loro volta Decisioni PESC e Regolamenti: a partire dall'adozione degli atti di proroga o modifica, le persone sanzionate hanno nuovamente a disposizione due mesi per presentare eventuali ricorsi dinanzi al Tribunale. In pratica, la finestra temporale entro la quale è possibile contestare la legittimità delle sanzioni PESC dinanzi al giudice dell'Unione si apre almeno una volta all'anno per tutti i soggetti sanzionati. Fanno eccezione le sanzioni di origine onusiana, rispetto alle quali il Consiglio si limita a dare attuazione alle eventuali modifiche apportate dal Consiglio di Sicurezza⁸⁵. Il fatto che le modifiche apportate ai regimi sanzionatori di origine onusiana non dipendano dal Consiglio non toglie alle persone sanzionate la possibilità di presentare ricorsi dinanzi al Tribunale, come stabilito dalla sentenza Kadi I della Corte di Giustizia⁸⁶. Non vi è però la certezza che si apra almeno una volta all'anno una finestra temporale di due mesi entro i quali è possibile presentare ricorso contro le sanzioni di origine onusiana.

Le persone sanzionate possono anche invitare l'Unione, in via extra-giudiziale, a revisionare l'imposizione di misure restrittive nei loro confronti qualora ritengano che nuovi elementi

⁸¹ Consiglio dell'Unione Europea, *Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE*, ST 5664/2018, Bruxelles, 4 maggio 2018, pp. 14-15.

⁸² Consiglio dell'Unione Europea, *Le migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive*, ST 10572/2022, Bruxelles, 27 giugno 2022, p. 9, par. 18.

⁸³ Art. 263, par. 6, TFUE.

⁸⁴ Miadzvetskaya Y., Challet C., *Are EU restrictive measures really targeted, temporary and preventive? The case of Belarus*, cit., p. 4; *Procedura di adozione e di riesame delle sanzioni dell'UE*, sito web ufficiale del Consiglio dell'Unione europea, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/adoption-review-procedure/> [consultato il 19 gennaio 2024].

⁸⁵ Consiglio dell'Unione Europea, *Le migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive*, cit., p. 11, par. 24.

⁸⁶ Si veda Cap. 2, par. 2.

rendano obsolete le motivazioni addotte dal Consiglio come originaria base per l'adozione delle sanzioni. Le richieste individuali di cancellazione dagli elenchi delle persone sanzionate devono essere inviate per iscritto al Segretariato Generale del Consiglio, allegando gli opportuni documenti giustificativi⁸⁷. Successivamente, il gruppo di lavoro competente, coadiuvato dal gruppo RELEX qualora debbano essere affrontate questioni di natura strettamente giuridica, esamina la richiesta della persona sanzionata⁸⁸. Se la richiesta della persona sanzionata viene accolta, il Consiglio ne espunge il nome dagli elenchi delle persone soggette a misure restrittive. Si concretizza così l'obbligo, individuato per la prima volta nella sentenza OMPI I del Tribunale, di mettere il sanzionato nella posizione di poter far valere utilmente il suo punto di vista in merito alle misure restrittive⁸⁹. La possibilità di sottoporre al Consiglio le richieste di riesame delle sanzioni è specificata in ogni atto UE concernente l'imposizione di misure restrittive, in conformità con l'articolo 215, terzo paragrafo, del TFUE. Per quanto riguarda le sanzioni di origine onusiana, la Risoluzione 1730 (2006) ha istituito in seno al Segretariato delle Nazioni Unite «un punto di contatto per la ricezione delle richieste di cancellazione dagli elenchi»⁹⁰.

Chiaramente, la revisione delle sanzioni è una procedura ricca di complicazioni: ottenere informazioni aggiornate sulle persone sanzionate, che talvolta non sono nemmeno facilmente localizzabili (si pensi ai soggetti accusati di terrorismo) è un'operazione che può prevedere importanti sforzi diplomatici o di intelligence⁹¹. Oltre ad essere potenzialmente irte di ostacoli, le procedure di revisione possono portare il Consiglio a constatare di non essere più a conoscenza di elementi sufficientemente precisi e aggiornati per mantenere determinate misure restrittive in vigore: in fasi di particolare rilevanza delle esigenze di pubblica sicurezza e di relazioni esterne, revisionare con diligenza le misure restrittive potrebbe non essere nel primario interesse politico dell'Unione. Revisioni poco diligenti possono però condurre a contestazioni in sede giudiziaria.

Uno dei casi più celebri di annullamento delle sanzioni legato alla revisione periodica delle sanzioni riguarda la signora Aisha Muammer Mohamed El-Qaddafi, figlia dell'ex leader libico Muammar Gheddafi. Nel febbraio del 2011, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adottò la Risoluzione 1970 (2011), concernente l'introduzione di misure restrittive nei confronti della

⁸⁷ Consiglio dell'Unione Europea, *Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE*, cit., p. 51, par. 19.

⁸⁸ Ivi, par. 21. In merito al ruolo dei gruppi di lavoro e del RELEX, si veda Cap. 1, par. 4, p. 35.

⁸⁹ Tribunale, Causa T-228/02, cit., par. 126.

⁹⁰ S/RES/1730 (2006); Consiglio dell'Unione Europea, *Le migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive*, cit., p. 11, par. 23.

⁹¹ Negli orientamenti del 2018 è infatti specificato che le parti concernenti la revisione delle sanzioni «riguardano soprattutto le sanzioni autonome dell'UE». Consiglio dell'Unione Europea, *Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE*, ibidem, p. 14, nota 11.

Libia, a causa di comprovate violazioni gravi dei diritti umani. Il Consiglio dell'Unione europea diede seguito alle disposizioni del Consiglio di Sicurezza adottando la Decisione 2011/137/PESC e il Regolamento 204/2011⁹². Tra le persone colpite dalle sanzioni individuali previste dalla Risoluzione 1970 (2011), e dunque anche dagli atti dell'UE appena menzionati, figurava anche la signora El-Qaddafi, in ragione della sua associazione stretta con il regime del padre. Muammar Gheddafi morì nell'ottobre del 2011, a qualche mese di distanza dall'implementazione del regime sanzionatorio. Il nome della signora El-Qaddafi rimase però negli elenchi delle persone sanzionate dall'Unione, dato che le responsabilità della figlia del leader libico nelle violazioni dei diritti umani perpetrate dal regime erano considerate comprovate a prescindere dal suo legame di parentela con il padre. Il 23 giugno del 2014, il Consiglio adottò la Decisione 2014/380/PESC e il Regolamento d'esecuzione 689/2014, che modificavano i precedenti atti concernenti le sanzioni alla Libia⁹³. Il nome di Aisha El-Qaddafi rimase negli elenchi anche dopo la revisione del 2014, con la sola motivazione di un generico legame stretto con il regime del padre, che era stato rovesciato tre anni prima. Dunque, nel settembre 2014, la figlia di Muammar Gheddafi propose per la prima volta un ricorso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea, sostenendo che le motivazioni alla base delle misure restrittive adottate nei suoi confronti non fossero sufficienti. Effettivamente, nella sua pronuncia del 2017, il Tribunale riscontrò che, alla luce di tutta la giurisprudenza pregressa in materia di obbligo di motivazione delle misure restrittive PESC, le ragioni proposte dal Consiglio come base delle sanzioni imposte nei confronti della signora El-Qaddafi fossero insufficienti, oltre che obsolete: di conseguenza, le misure restrittive controverse vennero annullate⁹⁴.

Ciononostante, il nome di Aisha El-Qaddafi rimase negli elenchi delle persone sanzionate in seguito a nuove revisioni. La signora El-Qaddafi, dunque, impugnò gli atti di revisione del marzo 2017 e, per adattamento del ricorso, gli atti di revisione del marzo 2020⁹⁵. Tale ricorso venne depositato nel maggio del 2019, a più di due anni di distanza dall'adozione degli atti controversi del 2017 ma a meno di due mesi dalla notifica, effettuata dal Consiglio solo nel marzo del 2019⁹⁶.

⁹² Decisione 2011/137/PESC del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libia; Regolamento (UE) 204/2011 del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libia.

⁹³ Decisione 2014/380/PESC del Consiglio che modifica la decisione 2011/137/PESC concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libia; Regolamento di esecuzione (UE) 689/2014 del Consiglio che attua l'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento (UE) 204/2011 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libia.

⁹⁴ Sentenza del Tribunale (Terza Sezione) del 28 marzo 2017, Aisha Muammer Mohamed El-Qaddafi contro Consiglio dell'Unione europea., Causa T-681/14.

⁹⁵ Sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) del 21 aprile 2021, Aisha Muammer Mohamed El-Qaddafi contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-322/19. L'adattamento dei ricorsi sulla base di nuovi elementi di fatto e di diritto è disciplinato dall'art. 84 del Regolamento di procedura del Tribunale.

⁹⁶ Ivi, par. 68.

Le motivazioni notificate dal Consiglio riguardavano dichiarazioni pubbliche fatte dalla ricorrente nel 2011 e nel 2013, con le quali Aisha El-Qaddafi aveva invitato la popolazione libica a vendicare la morte del padre⁹⁷, e le giustificazioni addotte dal Comitato per le Sanzioni delle Nazioni Unite dopo una revisione effettuata nel 2015⁹⁸. Il Tribunale si pronunciò nel 2021, e constatò che i motivi adottati dal Consiglio erano obsoleti, e non potevano giustificare le decisioni del 2017 e del 2020 di prorogare le sanzioni imposte nei confronti della ricorrente. Venne così confermato l'annullamento delle sanzioni. Successivamente, il Consiglio impugnò la sentenza del Tribunale, ma la Corte di Giustizia respinse il ricorso in appello⁹⁹. Le sanzioni in vigore nei confronti di Aisha El-Qaddafi vennero definitivamente rimosse solo nel novembre del 2023, data l'assenza di nuovi motivi utili al fine del mantenimento delle misure restrittive¹⁰⁰. Ad oggi, il congelamento dei fondi disposto dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è ancora in vigore¹⁰¹, dunque l'UE sta disapplicando il diritto di origine onusiana, nel solco di quanto stabilito dalla Corte di Giustizia con la sentenza Kadi I.

Si noti bene che, dato che le motivazioni alla base delle sanzioni non sono state diligentemente aggiornate dal Consiglio dopo la sentenza del 2017, le misure restrittive imposte nei confronti della signora El-Qaddafi sono rimaste in vigore illegittimamente per almeno sei anni. È evidente che un congelamento dei beni di così lunga durata possa arrecare importanti pregiudizi alla persona sanzionata. Non deve dunque sorprendere il fatto che la Corte abbia preso posizione anche in materia di risarcimento dei danni causati dalle misure restrittive e di provvedimenti di sospensione provvisoria delle sanzioni.

4. Il risarcimento dei danni cagionati dalle sanzioni PESC

L'articolo 340 del TFUE stabilisce che «in materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni»¹⁰². Inoltre, stando

⁹⁷ Ivi, par. 86.

⁹⁸ Ivi, par. 12.

⁹⁹ Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 20 aprile 2023, Consiglio dell'Unione europea contro Aisha Muammer Mohamed El-Qaddafi, Causa C-413/21 P.

¹⁰⁰ Decisione di esecuzione 2023/2503/PESC del Consiglio che attua la decisione 2015/1333/PESC, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libia; Regolamento di esecuzione (UE) 2023/2504 del Consiglio, del 9 novembre 2023, che attua il regolamento (UE) 2016/44, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libia.

¹⁰¹ Punto LYi.009 della lista dei soggetti sanzionati in virtù della Risoluzione 1970 (2011) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

¹⁰² Art. 340, par. 2, TFUE.

al testo dell'articolo 268 del TFUE, la CGUE è competente a conoscere le controversie relative al risarcimento dei danni di cui all'articolo 340¹⁰³. Nel corso degli anni, la giurisprudenza della CGUE ha stabilito che il sorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione derivante da un comportamento illecito delle istituzioni dipende da tre fattori, ossia «l'illiceità del comportamento ascritto alle istituzioni, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento fatto valere e il danno lamentato»¹⁰⁴

Un primo interessante caso di valutazione della responsabilità extracontrattuale dell'Unione nell'ambito delle misure restrittive è rappresentato dalla sentenza Sison III del Tribunale¹⁰⁵. Nel 2007 il signor José Maria Sison presentò un ricorso finalizzato ad ottenere l'annullamento delle misure restrittive imposte nei suoi confronti e ad ottenere il risarcimento del danno cagionatogli dal congelamento dei beni¹⁰⁶. Poco dopo, il Tribunale dell'Unione europea, procedendo mediante procedura accelerata, decise di annullare le sanzioni in vigore nei confronti del signor Sison, rimandando a un secondo momento la decisione relativa al risarcimento dei danni¹⁰⁷. Tale sentenza sul risarcimento dei danni venne emessa nel novembre del 2011.

Il Tribunale valutò la sussistenza delle tre condizioni che devono essere soddisfatte al fine di ravvisare il sorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Quanto all'illiceità del comportamento ascritto alle istituzioni, il Tribunale ricordò, menzionando la giurisprudenza pregressa, che l'illegittimità di un atto dell'UE non è di per sé sufficiente per considerare illecita la condotta dell'Unione¹⁰⁸. Al contrario, è necessario ravvisare una violazione grave e manifesta, da parte delle istituzioni, di un norma preordinata a conferire diritti ai singoli¹⁰⁹. Il signor Sison indicò, quali norme preordinate a conferire diritti ai singoli violate dall'Unione con le sanzioni illegittime imposte nei suoi confronti, il diritto fondamentale al rispetto della vita privata e dei beni dei singoli o, in alternativa, l'articolo 2 del Regolamento 2580/2001, letto in combinato disposto con l'art. 1 della Posizione comune 2001/931/PESC, ossia la norma che limitava il novero dei soggetti passibili di essere sanzionati in funzione anti-terroristica¹¹⁰. Il Tribunale stabilì che le disposizioni concernenti le categorie di persone che possono essere sanzionate, quali gli

¹⁰³ Art. 268, TFUE.

¹⁰⁴ Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione ampliata) del 23 novembre 2011, Jose Maria Sison contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-341/07, par. 28. Si veda anche la giurisprudenza ivi menzionata.

¹⁰⁵

¹⁰⁶ Il signor Sison aveva precedentemente presentato un ricorso finalizzato ad ottenere l'annullamento delle decisioni con cui il Consiglio gli aveva negato l'accesso alla documentazione probatoria. Si veda, in questo capitolo, Par. 1, pp. 73-76.

¹⁰⁷ Sentenza del Tribunale (Settima Sezione) del 30 settembre 2009, José Maria Sison contro Consiglio, Causa T-341/07.

¹⁰⁸ Tribunale, Causa T-341/07, cit., par. 31.

¹⁰⁹ Ivi, par. 33.

¹¹⁰ Ivi, par. 41.

articoli del Regolamento 2580/2001 e della Posizione comune 2001/931 appena citati, possono essere considerate norme preordinate a tutelare gli interessi dei singoli tramite la limitazione del campo di applicazione delle sanzioni, e dunque una violazione grave e manifesta di tali norme può effettivamente far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione¹¹¹. Al contempo però, il Tribunale osservò che le norme menzionate dal signor Sison fossero di difficile interpretazione e applicazione¹¹², e dunque stabilì che la sola violazione dell'articolo 2 del Regolamento 2580/2001, letto in combinato disposto con l'art. 1 della Posizione comune 2001/931, non fosse sufficientemente grave da far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione¹¹³.

Il Tribunale specificò inoltre che la violazione del diritto fondamentale alla proprietà privata derivava dall'illegittimità delle sanzioni e fosse da questa inscindibile. Avendo precedentemente affermato che l'illegittimità delle sanzioni ascrivibile all'errata applicazione di un atto UE non fosse una violazione sufficientemente grave e manifesta, il Tribunale stabilì che anche la violazione del diritto alla proprietà privata del signor Sison non fosse sufficientemente qualificata da far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione¹¹⁴. Il signor Sison, dunque, nonostante il pluriennale congelamento illegittimo dei suoi beni, non si vide corrisposto alcun risarcimento.

Due anni dopo l'ultima sentenza Sison, il Tribunale si pronunciò nuovamente in materia di risarcimento dei danni. Nell'ottobre del 2008, il signor Abdulbasit Abdulrahim, residente in Regno Unito, venne inserito nell'elenco delle persone sanzionate dalle Nazioni Unite in quanto membro del Gruppo combattente islamico libico, considerato vicino ad Al-Qaeda. Di conseguenza, il Consiglio inserì il nominativo del signor Abdulrahim nell'elenco delle persone sanzionate ai sensi del Regolamento 881/2002 concernente le sanzioni anti-terrorismo di origine onusiana¹¹⁵. Nel 2009 il signor Abdulrahim presentò al Tribunale dell'Unione europea un ricorso finalizzato ad ottenere l'annullamento delle sanzioni e un risarcimento del danno, sostenendo di aver lasciato il Gruppo combattente islamico libico nel 2001. Prima che il Tribunale potesse pronunciarsi, il Comitato per le Sanzioni delle Nazioni Unite espunse il nominativo di Abdulrahim dall'elenco delle persone soggette a misure restrittive, e nel gennaio del 2011 l'Unione europea

¹¹¹ Ivi, par. 51.

¹¹² Ivi, par. 62.

¹¹³ Ivi, par. 74.

¹¹⁴ Ivi, par. 80.

¹¹⁵ Regolamento (CE) 1330/2008 della Commissione recante centotreesima modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani, Allegato, Punto 1.

fece lo stesso¹¹⁶. Nel febbraio del 2012, il Tribunale stabilì che non vi fosse più luogo a provvedere sulla domanda di annullamento, e che la richiesta di risarcimento dei danni fosse manifestamente infondata, dato che il danno non era stato né quantificato né dimostrato dal ricorrente¹¹⁷. In particolare, il Tribunale specificò che il ricorrente non era stato in grado di dimostrare il nesso di causalità tra l'adozione degli atti sanzionatori da parte dell'UE e il danno materiale subito, dato che la causa diretta e immediata del danno subito dal signor Abdulrahim era l'originale decisione sanzionatoria del Comitato per le Sanzioni delle Nazioni Unite¹¹⁸. È bene sottolineare che, come qui ribadito dal Tribunale, in caso di richiesta di risarcimento del danno, l'onere della prova ricade sul ricorrente: in questo caso, dunque, spettava al signor Abdulrahim dimostrare l'effettività del danno e il nesso di causalità tra le sanzioni illegittime e il danno stesso.

Il signor Abdulrahim presentò ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia, chiedendo che venisse comunque valutata la legittimità delle misure restrittive, a prescindere dal fatto che non fossero più in vigore¹¹⁹. La pronuncia della Corte fu senza dubbio innovativa: venne infatti stabilito che dalla dichiarazione dell'illegittimità degli atti UE di imposizione delle misure restrittive consegue il riconoscimento del danno morale subito dal ricorrente. In altre parole, dato che le sanzioni *ad personam* danneggiano la reputazione di un operatore commerciale, misure restrittive illegittime arrecano danni morali ingiustificati. Di conseguenza, a prescindere dall'origine delle misure restrittive e dalla loro eventuale avvenuta cessazione, il giudice dell'Unione è tenuto a valutare la legittimità delle sanzioni, in quanto l'annullamento delle misure restrittive, anche se non più in vigore, può costituire una riabilitazione del soggetto sanzionato e «una certa forma di riparazione del danno morale subito»¹²⁰. La causa venne rinviata al Tribunale, che stabilì l'annullamento del Regolamento 1330/2008, nella parte concernente l'inserimento di Abdulbasit Abdulrahim nell'elenco delle persone sanzionate dal Regolamento 881/2002.

Il caso Abdulrahim, per quanto interessante, non si risolse in un risarcimento materiale del danno, ma solo nel risarcimento morale rappresentato dalla stessa sentenza di annullamento. Il primo caso in cui prese forma una liquidazione del danno risale al 2014, quando il Tribunale si pronunciò in merito alla legittimità delle misure restrittive imposte nei confronti della Safa Nicu Sepahan Co., una società per azioni iraniana, sanzionata nel 2011 per motivi legati alla produzione

¹¹⁶ Regolamento (UE) 36/2011 della Commissione recante centoquarantatreesima modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani.

¹¹⁷ Ordinanza del Tribunale del 28 febbraio 2012, Abdulbasit Abdulrahim contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea, Causa T-127/09.

¹¹⁸ Tribunale, Causa T-127/09, par. 52.

¹¹⁹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 28 maggio 2013, Abdulbasit Abdulrahim contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea, Causa C-239/12 P.

¹²⁰ Ivi, par. 83.

di armi nucleari. Con il suo ricorso, la Safa Nicu, oltre a chiedere l'annullamento delle misure restrittive per l'infondatezza della motivazione, chiese un risarcimento del danno materiale e morale di più di 7,5 milioni di euro¹²¹. La richiesta di annullamento venne accolta: il Tribunale riscontrò che effettivamente il Consiglio non era stato in grado di dimostrare debitamente che la Safa Nicu avesse fornito materiale per lo sviluppo di tecnologie nucleari in Iran¹²². Dopodiché, il Tribunale passò alla valutazione delle tre condizioni che devono essere verificate per accertare la responsabilità extracontrattuale da condotta illecita dell'Unione. Quanto all'illiceità del comportamento ascritto alle istituzioni, il Tribunale ricordò che l'accertamento dell'illegittimità delle sanzioni non comporta automaticamente l'illiceità della condotta del Consiglio¹²³. Occorre infatti stabilire se la violazione commessa dall'istituzione sia sufficientemente grave e manifesta, alla luce dei margini di discrezionalità di cui l'istituzione in questione dispone. Nel caso di specie, la violazione commessa dal Consiglio riguardava l'obbligo di motivazione delle sanzioni, il quale, essendo alla base del diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale effettiva del sanzionato, non poteva dar luogo, a detta del Tribunale, ad alcun margine di discrezionalità¹²⁴. Inoltre, il Tribunale stabilì che « la regola che impone al Consiglio di dimostrare la fondatezza delle misure restrittive adottate non riguarda[va] una situazione particolarmente complessa, e che essa [fosse] chiara e precisa e pertanto non comporta[sse] difficoltà di applicazione o di interpretazione»¹²⁵. Il Tribunale concluse dunque che « nelle circostanze di specie, un'amministrazione normalmente prudente e diligente sarebbe stata in grado di comprendere, al momento dell'adozione del primo atto impugnato, che le spettava raccogliere informazioni o elementi di prova che giustificassero le misure restrittive nei confronti della ricorrente»¹²⁶. Venne dunque ravvisata l'illiceità del comportamento ascritto al Consiglio.

Quanto all'effettività del danno, il Tribunale dovette valutare se il pregiudizio cagionato fosse valutabile e certo; quanto al nesso di causalità, il Tribunale dovette stabilire se effettivamente il comportamento illecito ascritto all'Unione fosse stato la causa principale del danno subito dal ricorrente¹²⁷. Tali valutazioni dovettero essere fatte sia per valutare il risarcimento del danno materiale, che il risarcimento del danno morale. Secondo il Tribunale, la Safa Nicu era stata in

¹²¹ Sentenza del Tribunale (Prima Sezione) del 25 novembre 2014, Safa Nicu Sepahan Co. contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-384/11, par. 20. Si veda anche Querci I., *Il Tribunale dell'Unione liquida per la prima volta il danno morale conseguente all'inserimento in un elenco di misure restrittive individuali*, in Eurojus online, https://rivista.eurojus.it/il-tribunale-dellunione-liquida-per-la-prima-volta-il-danno-morale-conseguente-allinserimento-in-un-elenco-di-misure-restrittive-individuali/?generate_pdf=1969 [consultato il 31 gennaio 2024].

¹²² Tribunale, Causa T-384/11, cit., par. 38.

¹²³ Ivi, par. 50. Si veda, in questo paragrafo, p. 90.

¹²⁴ Ivi, par. 61.

¹²⁵ Ivi, par. 62.

¹²⁶ Ivi, par. 68.

¹²⁷ Ivi, par. 70 -71 e giurisprudenza citata.

grado di dimostrare il nesso tra le sanzioni illegittime dell'Unione e un danno d'immagine quantificabile nella perdita di 2 milioni di euro di potenziali profitti¹²⁸. Tuttavia, riprendendo la sentenza Abdulrahim, il Tribunale aggiunse che la sentenza di annullamento delle sanzioni era di per sé una forma di riparazione idonea a ridurre l'ammontare del risarcimento. Di conseguenza, l'ammontare corrisposto come risarcimento del danno morale venne ridotto a 50mila euro¹²⁹. Quanto al danno materiale, la Safa Nicu presentò argomentazioni concernenti l'interruzione di diversi rapporti commerciali asseritamente cagionata dall'inaccessibilità ai fondi depositati in UE. Il Tribunale respinse però questi argomenti della ricorrente in quanto infondati. Cionondimeno, con la sentenza Safa Nicu, per la prima volta, l'annullamento delle misure restrittive PESC fu accompagnato da una condanna al risarcimento del danno per condotta illecita, anche se tale risarcimento ammontava a meno di un centesimo della cifra richiesta dal ricorrente.

Il caso Abdulrahim e il caso Safa Nicu risultano accomunati da un fattore comune, oltre alla richiesta del risarcimento dei danni: in entrambe le controversie, i richiedenti chiesero l'annullamento dei Regolamenti concernenti le sanzioni, senza però impugnare i corrispondenti atti PESC¹³⁰. È bene ricordare che il meccanismo sanzionatorio dell'Unione non regge sia su atti PESC, sia su Regolamenti non PESC: ai sensi dell'articolo 215 del TFUE, il Consiglio adotta Regolamenti che attuano e disciplinano in dettaglio gli aspetti economici e finanziari delle Decisioni PESC concernenti le sanzioni¹³¹. Già con la sentenza OMPI I, antecedente al Trattato di Lisbona, il Tribunale aveva operato la distinzione tra gli atti PESC che dispongono le sanzioni e i Regolamenti da questi discendenti, rivendicando la piena competenza a valutare la legittimità dei soli Regolamenti¹³². Come visto, l'articolo 275 del TFUE ha poi attribuito alla CGUE la competenza a valutare la legittimità di tutti gli atti sanzionatori, PESC e non¹³³. Con lo sviluppo del filone giurisprudenziale concernente il risarcimento dei danni cagionati dalle sanzioni illegittime, il giudice dell'Unione si è infine trovato a dover stabilire se la sua competenza a sindacare gli atti PESC relativi alle sanzioni, nonostante la generale assenza di giurisdizione in ambito PESC, consentisse anche la valutazione delle controversie concernenti i risarcimenti dei danni cagionati da atti sanzionatori PESC. Tale questione venne in rilievo nel caso *Bank Refah Kargaran contro Consiglio*.

¹²⁸ Ivi, par. 78-85.

¹²⁹ Ivi, par. 86-92.

¹³⁰ Il caso Abdulrahim portò alla parziale censura del Regolamento (CE) n. 1330/2008, il caso Safa Nicu portò alla parziale censura del Regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio e del Regolamento di esecuzione (UE) n. 503/2011 del Consiglio.

¹³¹ Art. 215, par. 2, TFUE. Si veda Cap. 1, par. 4.

¹³² Si veda cap. 2, par. 1, p. 51.

¹³³ Si veda Cap. 2, par. 3.

La Bank Refah Kargaran è una banca iraniana che nel 2010 venne sottoposta a misure restrittive dall'Unione europea, in quanto considerata coinvolta nei programmi di sviluppo delle armi nucleari di Teheran¹³⁴. Nel 2013, tali sanzioni vennero annullate dal Tribunale dell'Unione europea per insufficienza di motivazione, come in altri casi visti in precedenza¹³⁵. Dopo la pronuncia di annullamento, la banca presentò un secondo ricorso finalizzato a ottenere il risarcimento dei danni cagionati dalle sanzioni illegittime, chiedendo al Tribunale di condannare l'Unione a risarcire un ammontare pari a 68,6 milioni di euro per il danno materiale e 52,5 milioni di euro per il danno morale¹³⁶. Aprendo tale procedimento, però, la Bank Refah non operò la distinzione tra i danni cagionati dalla Decisione PESC concernente l'imposizione delle sanzioni e dal Regolamento discendente dalla Decisione: al contrario, chiese un risarcimento complessivo per i danni cagionati da tutti gli atti con cui l'UE aveva imposto sanzioni nei suoi confronti. La distinzione venne tuttavia evidenziata dal Tribunale in occasione della sentenza: il Tribunale avocò a sé la competenza a giudicare la controversia in merito al risarcimento dei danni cagionati dal Regolamento 423/2007 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran, in virtù dell'articolo 268 del TFUE, ma sostenne di non avere giurisdizione relativamente alla controversia sul risarcimento dei danni cagionati dalla Decisione 2010/413/PESC, sempre concernente le misure restrittive adottate nei confronti dell'Iran. Difatti, a detta del Tribunale, l'articolo 275 del TFUE conferiva al giudice dell'Unione la competenza a giudicare la sola legittimità delle sanzioni adottate con atti PESC, mentre non potevano essere trovate all'interno dei Trattati disposizioni che conferissero al giudice dell'Unione la competenza a disporre il risarcimento dei danni causati da un atto PESC¹³⁷. Di conseguenza, il Tribunale entrò nel merito del sorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione solo relativamente ai Regolamenti con cui il Consiglio aveva inserito il nome della ricorrente nell'elenco delle persone sanzionate ai

¹³⁴ Decisione 2010/413/PESC del Consiglio concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga la posizione comune 2007/140/PESC, Allegato II, par. 1, lett. B, punto 6; Regolamento di esecuzione 668/2010 del Consiglio che attua l'articolo 7, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 423/2007 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran, Allegato, lett. B, punto 4.

¹³⁵ Sentenza del Tribunale (Quarta Sezione) del 6 settembre 2013, Bank Refah Kargaran contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-24/11.

¹³⁶ Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione) del 10 dicembre 2018, Bank Refah Kargaran contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-552/15, par. 23. Al 25 gennaio 2024, la sentenza è stata pubblicata esclusivamente in francese, lingua processuale: l'intera analisi della sentenza si basa dunque sulla mia traduzione, non su una traduzione ufficiale.

¹³⁷ Bergamaschi N., *La sentenza Bank Refah Kargaran: l'evoluzione del controllo giurisdizionale sulla PESC*, in *European Papers*, Vol. 5, 2020, pp. 1371-1383, in part. p. 1374; Carrozzini A., Lonardo L., *Non-Contractual Liability For EU Sanctions: Towards the Normalization of CFSP*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol 26, Issue 3, 2021, pp. 459-476, in part. p. 461.

sensi del Regolamento 423/2007¹³⁸. Il Tribunale non ravvisò l'illiceità del comportamento ascritto all'Unione, e pertanto respinse integralmente il ricorso¹³⁹.

La Bank Refah Kargaran impugnò la sentenza, e nell'ottobre del 2020 la Corte di Giustizia si pronunciò in secondo grado¹⁴⁰. Pronunciandosi in merito alla competenza del giudice dell'Unione a valutare le controversie concernenti il risarcimento dei danni cagionati dagli atti PESC, la Corte riconobbe che effettivamente « l'articolo 275 TFUE non menziona espressamente la competenza [...] a statuire sul danno asseritamente subito a causa di misure restrittive previste da decisioni PESC»¹⁴¹. La Corte però aggiunse che, in linea con gli orientamenti espressi in altre sentenze concernenti le sanzioni, il risarcimento dei danni è un rimedio che «deve essere valutato alla luce del sistema complessivo di tutela giurisdizionale dei singoli istituito dai Trattati»¹⁴². Dato che l'articolo 21 del TUE sancisce che la PESC ha tra i suoi fondamenti il valore dello Stato di diritto, e che il risarcimento dei danni è una forma di rimedio alle violazioni dei principi dello Stato di diritto, la Corte stabilì di essere competente a valutare la riparazione del danno cagionato da misure restrittive adottate nei confronti di persone fisiche o giuridiche previste da decisioni PESC¹⁴³. Tra l'altro, come osservato dalla Corte, i Regolamenti con cui vengono imposte le sanzioni non sono mere copie delle Decisioni PESC da cui discendono: una persona fisica soggetta solo alle restrizioni all'accesso nel territorio dell'Unione non figurerebbe nell'elenco delle persone sanzionate dai Regolamenti concernenti gli aspetti economici e finanziari delle misure restrittive, ma subirebbe comunque un danno d'immagine o materiale¹⁴⁴. Ciononostante, entrando nel merito della controversia specifica la Corte non ravvisò il sorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione e respinse il ricorso.

A prescindere dall'esito concreto della controversia, con la sentenza Bank Refah Kargaran la Corte completò il quadro giuridico del risarcimento dei danni cagionati dalle sanzioni PESC, e per certi versi si spinse oltre. Il contesto attuale, come visto, consente alle persone sanzionate di richiedere risarcimenti dei danni, materiali e non, cagionati dagli atti di imposizione di misure

¹³⁸ Nel caso specifico, si trattava del Regolamento (UE) 961/2010 e del Regolamento d'esecuzione (UE) 1245/2011.

¹³⁹ Tribunale, Causa T-552/15, cit., par. 59.

¹⁴⁰ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2020, Bank Refah Kargaran contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-134/19 P.

¹⁴¹ Ivi, par. 31.

¹⁴² Ivi, par. 34. Si tratta del medesimo principio alla base della sentenza Rosneft: si veda Cap. 2, par. 4, p. 64.

¹⁴³ CGUE, Causa C-134/19 P, cit., par. 44. Alcuni autori sostenevano che la CGUE avesse tale competenza prima ancora che la Corte stessa si pronunciasse a riguardo. Bestagno F., *Danni derivanti da misure restrittive in ambito PESC e azioni di responsabilità contro l'UE*, in Eurojus, Vol. 4, 2020, p. 281; Eckes C., *Common Foreign and Security Policy: The Consequences of the Court's Extended Jurisdiction*, in European Law Journal, Vol. 22, No. 4, 2016, p. 500.

¹⁴⁴ CGUE, Causa C-134/19 P, cit., par. 41.

restrittive, a prescindere dal fatto che questi siano atti PESC o meno. È però doveroso ricordare che la nozione di “misura restrittiva” non è stata definita o limitata chiaramente né dai Trattati né dalla giurisprudenza¹⁴⁵, dunque, come osservato da diversi autori, la sentenza *Bank Refah Kargaran* potrebbe rappresentare un’ulteriore estensione delle competenze della CGUE nel complesso dell’ambito PESC, non solo nell’ambito degli atti UE comunemente noti come atti sanzionatori¹⁴⁶.

5. La sospensione delle misure restrittive PESC e i provvedimenti provvisori

L’articolo 278 del TFUE stabilisce che i ricorsi presentati dinanzi alla CGUE non hanno effetto sospensivo¹⁴⁷. Nel caso delle sanzioni, presentare un ricorso finalizzato all’annullamento delle misure restrittive non comporta la sospensione delle misure restrittive stesse in attesa della pronuncia del giudice. Ciononostante, il giudice può, in via eccezionale, ordinare la sospensione dell’esecuzione di un atto impugnato o disporre provvedimenti provvisori qualora lo ritenga necessario¹⁴⁸. Si tratta di misure eccezionali, in quanto vige la presunzione di legittimità degli atti adottati dalle istituzioni. L’articolo 156 del Regolamento di Procedura del Tribunale stabilisce i requisiti cumulativi da rispettare per presentare domanda di sospensione dell’esecuzione di un atto impugnato: innanzitutto, la domanda di sospensione deve riferirsi a un atto impugnato dal richiedente¹⁴⁹, inoltre, il richiedente ha l’onere di fornire al Tribunale tutte le prove e i motivi utili a dimostrare l’urgenza della sospensione (o il *periculum in mora*, ossia l’irreparabile danno che verrebbe causato dalla mancata sospensione per tutta la durata del procedimento) e la parvenza di fondatezza della richiesta di annullamento dell’atto impugnato (altresì detto *fumus boni iuris*)¹⁵⁰. Infine, la domanda di sospensione dev’essere presentata con un atto separato dal ricorso principale¹⁵¹. Nell’esaminare la richiesta di sospensione, il giudice del procedimento sommario è tenuto a valutare il bilanciamento degli interessi delle parti in causa¹⁵².

¹⁴⁵ Si veda Cap. 2, par. 3.

¹⁴⁶ Tra questi: Carrozzini A., Lonardo L., *Non-Contractual Liability For EU Sanctions: Towards the Normalization of CFSP*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol 26, Issue 3, 2021, pp. 459-476; Eckes C., *Constitutionalising the EU Foreign and Security Policy*, *VerfBlog*, 18 ottobre 2020, <https://verfassungsblog.de/constitutionalising-the-eu-foreign-and-security-policy/>; Verellen T., *In the Name of the Rule of Law? CJEU Further Extends Jurisdiction in CFSP (Bank Refah Kargaran)*, in *European Papers*, Vol. 6, 2021, pp. 17-24.

¹⁴⁷ Art. 278, TFUE.

¹⁴⁸ Artt. 278 e 279, TFUE.

¹⁴⁹ Art. 156, par. 1, Regolamento di Procedura del Tribunale.

¹⁵⁰ Art. 156, par. 3, Regolamento di Procedura del Tribunale.

¹⁵¹ Art. 156, par. 4, Regolamento di Procedura del Tribunale.

¹⁵² Ordinanza del presidente della Corte del 23 febbraio 2001, *Repubblica d’Austria contro Consiglio dell’Unione europea*, Causa C-445/00 R, par. 73.

Un buon esempio di domanda di sospensione provvisoria dell'esecuzione delle sanzioni è rappresentato dal caso Iranian Offshore Engineering & Construction Co. Contro Consiglio. La Iranian Offshore Engineering & Construction Co, nota anche con l'acronimo IOEC, è una società iraniana specializzata nell'installazione e manutenzione di impianti marini di grosse dimensioni, quali impianti di estrazione di idrocarburi. Nel dicembre del 2011 il Consiglio dell'Unione europea aggiunse la IOEC all'elenco delle persone soggette a misure restrittive in virtù del regime sanzionatorio autonomo in vigore nei confronti dell'Iran¹⁵³. Nel febbraio del 2012, la IOEC presentò un ricorso finalizzato ad ottenere l'annullamento delle sanzioni, mentre un anno dopo, nel febbraio del 2013, depositò presso la Cancelleria del Tribunale un atto separato concernente la richiesta di sospensione dell'esecuzione delle misure restrittive in attesa della pronuncia del Tribunale¹⁵⁴. L'ordinanza del Presidente del Tribunale in merito alla richiesta di sospensione prese dapprima in esame la sussistenza del *periculum in mora*. A tal proposito, la IOEC presentò documentazione concernente il danno economico già subito e sostenne che il perdurare delle sanzioni avrebbe plausibilmente compromesso l'esistenza stessa della società¹⁵⁵. Nell'esaminare la documentazione, il Presidente del Tribunale riprese la giurisprudenza pregressa al fine di affermare che il solo rischio di danno finanziario non è generalmente irreparabile, dato che la compensazione economica, in caso di sentenza definitiva favorevole al ricorrente, può risarcire debitamente il danno¹⁵⁶. Di conseguenza, i soggetti sanzionati che richiedono la sospensione provvisoria delle misure restrittive sono tenuti a dimostrare il rischio di un danno non riparabile tramite risarcimento, quali il rischio di ridimensionamento irreversibile delle quote di mercato detenute o l'effettivo rischio di fallimento¹⁵⁷. Nel caso specifico della IOEC, il Presidente del Tribunale rilevò l'insufficienza della documentazione fornita dalla ricorrente, e stabilì che la richiesta non soddisfaceva il requisito dell'urgenza della sospensione.

Di notevole rilevanza è l'esame del bilanciamento degli interessi fatto dal Presidente del Tribunale. Nella valutazione degli interessi in gioco, il giudice è tenuto a valutare l'effetto della sospensione in caso di successivo respingimento del ricorso principale, da un lato, e l'effetto del diniego della sospensione in caso di successivo annullamento dell'atto impugnato con il ricorso principale, dall'altro. Secondo il Presidente, nel caso di specie la ricorrente avrebbe potuto

¹⁵³ Decisione 2011/783/PESC del Consiglio che modifica la Decisione 2010/413/PESC relativa a misure restrittive nei confronti dell'Iran, Allegato, lett. B, punto 30; Regolamento di esecuzione (UE) n. 1245/2011 del Consiglio che attua il Regolamento (UE) n. 961/2010 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran, Allegato, lett. B, punto 30.

¹⁵⁴ Ordinanza del Presidente del Tribunale dell'11 marzo 2013, Iranian Offshore Engineering & Construction Co. contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-110/12 R, par. 8 e 9.

¹⁵⁵ Ivi, par. 18.

¹⁵⁶ Ivi, par. 20.

¹⁵⁷ Ivi, par. 20.

ottenere un risarcimento del danno cagionato dalla mancata sospensione delle misure restrittive in caso di annullamento degli atti sanzionatori. Al contrario, nel caso in cui il Presidente avesse deciso di sospendere l'esecuzione delle misure restrittive, e il Tribunale avesse poi respinto il ricorso principale, la sospensione avrebbe dato alla IOEC il tempo di ritirare tutti i capitali congelati depositati in UE, rendendo di fatto privo di effetto il ripristino delle sanzioni dopo l'eventuale respingimento del ricorso principale¹⁵⁸. Di conseguenza, il Presidente evidenziò che la sospensione avrebbe avvantaggiato la ricorrente più di quanto la mancata sospensione l'avrebbe danneggiata. Per tutti i motivi sin qui elencati, il Presidente respinse la domanda di sospensione, senza nemmeno valutare la sussistenza del *fumus boni iuris*. Ad essere particolarmente rilevante è il fatto che il bilanciamento di interessi del caso IOEC è potenzialmente applicabile alla grande maggioranza delle richieste di sospensione delle misure restrittive, certamente quando queste prevedono il congelamento dei fondi del sanzionato: la rimozione del blocco dei capitali e dei beni depositati in UE è di fatto irreversibile, dato che, a prescindere dalle possibilità di accoglimento del ricorso per l'annullamento delle sanzioni, il sanzionato si proteggerebbe preventivamente ritirando quanto depositato in UE. Di conseguenza, è possibile affermare che la sospensione provvisoria di una misura di congelamento di beni disposta nei confronti di una persona sanzionata sarebbe, nei fatti, tutt'altro che provvisoria, e priverebbe di efficacia pratica l'eventuale respingimento del ricorso principale. Non deve dunque sorprendere che nessuna domanda di sospensione provvisoria del congelamento dei beni sia mai stata accolta¹⁵⁹.

Tuttavia, tale ragionamento non si applica necessariamente anche alle richieste di sospensione delle sanzioni di natura non economica, come dimostrato dal recente caso Mazepin, che plausibilmente rappresenterà un importante precedente per la giurisprudenza futura. Nikita Mazepin è un ex pilota di Formula 1: ha corso per la scuderia statunitense Haas nella stagione sportiva 2021. Il padre di Nikita Mazepin è Dmitry Arkadievich Mazepin, che fino al marzo del 2022 è stato l'amministratore delegato della Uralchem e vice-presidente del Consiglio di Amministrazione della Uralkali, due aziende russe molto rilevanti nel settore del petrolchimico e dell'estrazione mineraria. La Uralkali è anche stata un importante sponsor della scuderia Haas durante la stagione 2021, proprio quando Nikita Mazepin era uno dei due piloti della squadra. Il 9 marzo 2022, in seguito all'aggressione russa ai danni dell'Ucraina, il Consiglio dell'Unione europea aggiunse i nominativi di Dmitry Mazepin e Nikita Mazepin all'elenco delle persone sanzionate dalla Decisione 2014/145/PESC e dal Regolamento 269/2014, concernenti «misure

¹⁵⁸ Ivi, par. 34.

¹⁵⁹ Tra i casi più recenti: Ordinanza del presidente del Tribunale del 19 aprile 2023, UC contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-6/23 R; Ordinanza del presidente del Tribunale del 27 marzo 2023, Cogebi e Cogebi, a.s. contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-782/22. Si veda R. Bennink S., Mooring E., Vrijhoef O., *Annual Developments in EU Sanctions Litigation*, ibidem.

restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina»¹⁶⁰. In particolare, Nikita Mazepin venne sanzionato con la seguente motivazione:

«Nikita Mazepin è il figlio di Dmitry Arkadievich Mazepin, direttore generale di JSC UCC Uralchem. Essendo Uralchem sponsor della Haas F1 Team, Dmitry Mazepin è il principale sponsor delle attività di suo figlio presso la Haas F1 Team.

È pertanto una persona fisica associata a uno degli imprenditori di spicco (suo padre) che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina»

Alla luce della giurisprudenza presa in esame nei precedenti paragrafi, questa motivazione appare problematica già da una prima lettura. Oltre al fatto che non era la Uralchem, ma la Uralkali, lo sponsor della scuderia Haas, la motivazione delle sanzioni imposte nei confronti di Nikita Mazepin può essere accostata alla motivazione delle sanzioni imposte nei confronti di Violetta Prigozhina, vista in precedenza¹⁶¹. Anche in questo caso, difatti, la motivazione non sembra specificare né un eventuale legame di Nikita Mazepin con le attività di destabilizzazione dell'Ucraina, né gli eventuali benefici tratti da Nikita Mazepin dalle attività di una persona o entità implicata nella destabilizzazione dell'Ucraina. Tra l'altro, è doveroso specificare che, dopo l'inizio dell'invasione russa in Ucraina, la Haas ha immediatamente licenziato Nikita Mazepin e ha interrotto il rapporto di sponsorship con la Uralkali.

Nel novembre del 2022, Nikita Mazepin presentò dinanzi al Tribunale dell'Unione europea un ricorso finalizzato ad ottenere l'annullamento delle sanzioni imposte nei suoi confronti. Poco dopo, depositò presso la Cancelleria del Tribunale un atto di richiesta di misure provvisorie. Dato che diversi Gran Premi di Formula 1 si corrono in Unione europea, e che le misure restrittive imposte nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili della destabilizzazione dell'Ucraina prevedono il divieto di accesso nel territorio dell'Unione, Nikita Mazepin sosteneva che le sanzioni dell'UE gli impedissero di esercitare la sua professione, dato che nessuna scuderia avrebbe messo sotto contratto un pilota in grado di correre solo una parte delle gare della stagione sportiva¹⁶². Per questo, chiese al Tribunale di sospendere le sanzioni fino alla pronuncia nel

¹⁶⁰ Decisione 2022/397/PESC del Consiglio che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, Allegato, Persone, punti 723 e 732; Regolamento di esecuzione (UE) 2022/396 del Consiglio che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, Allegato, Persone, punti 723 e 732.

¹⁶¹ In questo capitolo, par. 2, pp. 82-84.

¹⁶² Nella stagione di Formula 1 2023, ad esempio, sei delle ventidue gare del calendario si sono svolte in Unione europea.

procedimento principale, ma solo nei limiti delle misure restrittive che gli impedivano di negoziare un nuovo contratto con una scuderia di Formula 1¹⁶³. Più nel dettaglio, Nikita Mazepin sosteneva che dovesse essergli concessa la possibilità di entrare in UE in tre specifiche circostanze, ossia per negoziare un contratto con una squadra non sponsorizzata da suo padre o da un altro soggetto sanzionato, per partecipare alle corse e alle attività ad esse correlate, per sottoporsi alle visite mediche necessarie per guidare in Formula 1. Chiese inoltre di poter aprire un conto bancario in UE per depositare lo stipendio da pilota e sostenere le spese di viaggio¹⁶⁴. In sintesi, domandando l'applicazione di misure provvisorie, come previsto dall'articolo 156 del Regolamento di Procedura del Tribunale, Nikita Mazepin chiese la sospensione parziale delle sanzioni, un caso senza reali precedenti.

Seguendo le disposizioni concernenti le domande di sospensione provvisoria dell'esecuzione dell'atto impugnato, Nikita Mazepin sottopose al Presidente del Tribunale documenti e argomentazioni finalizzati a dimostrare il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora*. Quanto alla plausibile fondatezza del suo ricorso, il ricorrente sostenne che l'unica parte accurata e debitamente dimostrata della motivazione adottata dal Consiglio al momento dell'adozione delle sanzioni fosse il legame di parentela col padre Dmitry. Quanto al resto della motivazione, secondo il ricorrente il Consiglio aveva commesso un grave errore nell'indicare la società sbagliata come sponsor della scuderia Haas: difatti, la Uralkali, effettivo sponsor della Haas, non era di diretta proprietà del padre, al contrario della Uralchem¹⁶⁵. Inoltre, Nikita Mazepin sostenne che il Consiglio non fosse riuscito a dimostrare che l'accordo di sponsorship al centro della vicenda avesse portato al ricorrente stesso benefici altrimenti non ottenibili¹⁶⁶. Sostenendo che la motivazione del Consiglio potesse reggere solo nella parte concernente il legame col padre, e sapendo che il solo legame di parentela non potesse essere il motivo alla base delle sanzioni dell'Unione data la giurisprudenza pregressa¹⁶⁷, Nikita Mazepin riteneva presente il *fumus boni iuris* del suo ricorso principale. Il Consiglio contestò le argomentazioni del ricorrente, sottolineando innanzitutto che l'80% delle quote della Uralkali erano detenute dalla Uralchem, e che dunque Dmitry Mazepin era, nei fatti, il proprietario della Uralkali¹⁶⁸. Inoltre, il Consiglio aggiunse, sottoponendo al Presidente del Tribunale i modesti risultati sportivi di Nikita Mazepin,

¹⁶³ Ordinanza del presidente del Tribunale del 27 ottobre 2023, Nikita Dmitrievich Mazepin contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-743/22 RIII, par. 18. L'ordinanza non è stata tradotta in italiano, dunque l'intera analisi si basa sulla mia traduzione dall'inglese, lingua processuale.

¹⁶⁴ Presidente del Tribunale, Causa T-743/22 RIII, cit., par. 18.

¹⁶⁵ Ivi, par. 30.

¹⁶⁶ Ivi, par. 32.

¹⁶⁷ Si veda, in questo capitolo, par. 2.

¹⁶⁸ Ivi, par. 35.

che il ricorrente non avrebbe ottenuto il contratto con la Haas senza la sponsorship del padre¹⁶⁹. Di conseguenza, secondo il Consiglio, Nikita Mazepin non era stato sanzionato per i soli legami col padre, ma per il fatto che avesse ampiamente beneficiato delle attività di Dmitry Mazepin. Il giudizio fu abbastanza peculiare: il Presidente del Tribunale scelse di stabilire se effettivamente Nikita Mazepin avrebbe potuto ottenere il contratto con la Haas senza la sponsorship della Uralkali, a prescindere dal ruolo del padre in tale società. Giudicando sufficientemente positivi i risultati ottenuti da Nikita Mazepin in Formula 3 e Formula 2, le serie minori della Formula 1, il Presidente stabilì che il ricorrente avrebbe potuto ottenere un contratto in Formula 1 anche senza la sponsorship della Uralkali¹⁷⁰. Di conseguenza, venne stabilita la sussistenza del *fumus boni iuris*, data la plausibile insufficienza della motivazione adottata dal Consiglio.

Quanto al requisito dell'urgenza, Nikita Mazepin sostenne che non partecipare a una seconda stagione sportiva, dopo aver già saltato la stagione 2022 a causa delle sanzioni dell'UE, avrebbe irrimediabilmente compromesso la sua carriera, a prescindere dall'esito del procedimento principale¹⁷¹. Nella sua risposta, il Consiglio sostenne che le sanzioni dell'UE non impedissero a Nikita Mazepin di esercitare la professione di pilota automobilistico in altre parti del mondo, e che le sanzioni non fossero l'unico motivo per il quale Mazepin non poteva più correre in Formula 1, dato che la Haas, squadra statunitense non vincolata al rispetto delle misure dell'Unione, aveva licenziato il pilota prima ancora che venissero imposte le sanzioni dall'Unione, conseguentemente all'inizio del conflitto russo-ucraino¹⁷². Il Presidente del Tribunale sposò la posizione di Nikita Mazepin, sostenendo che le possibilità di esercitare la professione di pilota in altre parti del mondo non potesse compensare il danno derivante dal non poter partecipare alla competizione automobilistica più prestigiosa del panorama sportivo, e che Mazepin non sarebbe riuscito a tornare in Formula 1 senza la sospensione delle misure restrittive, nei limiti delle misure provvisorie richieste dal ricorrente. Di conseguenza, il Presidente rilevò la sussistenza del *periculum in mora*¹⁷³.

La valutazione del bilanciamento degli interessi in gioco si basò sulle informazioni esaminate dal Presidente per stabilire la sussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*. Il Presidente affermò che Nikita Mazepin fosse «un giovane sportivo non coinvolto nell'aggressione ai danni dell'Ucraina e non legato ad attività economiche che forniscono risorse al governo della Federazione Russa»¹⁷⁴. Il Presidente aggiunse, con toni poco convenzionali, che Mazepin «stesse

¹⁶⁹ Ivi, par. 36.

¹⁷⁰ Ivi, par. 49.

¹⁷¹ Ivi, par. 68.

¹⁷² Ivi, par. 73 e 74.

¹⁷³ Ivi, par. 83.

¹⁷⁴ Ivi, par. 98.

soltanto chiedendo di poter continuare la sua carriera in Formula 1 senza il supporto del padre»¹⁷⁵. Il Presidente concluse che i rischi derivanti dall'applicazione delle misure provvisorie richieste da Nikita Mazepin fossero meno rilevanti del danno non pecuniario che il pilota avrebbe sicuramente sofferto in caso di mancata sospensione delle sanzioni. Di conseguenza, la domanda di misure provvisorie presentata da Nikita Mazepin venne accolta.

Dopo l'ordinanza del Presidente, il Consiglio modificò la motivazione delle sanzioni imposte nei confronti di Nikita Mazepin al fine di aggirare l'ordine di sospensione. Mazepin presentò un'altra domanda di misure provvisorie, incontrando nuovamente un giudizio favorevole¹⁷⁶. Nel novembre del 2023, invece, il Tribunale respinse un ricorso presentato da Dmitry Mazepin, padre di Nikita, contro le sanzioni dell'Unione¹⁷⁷. Nel frattempo, le misure provvisorie richieste da Nikita Mazepin sono entrate in vigore, e il pilota gode al momento della libertà di entrare nel territorio dell'Unione europea per ragioni professionali.

L'ordinanza del Presidente del Tribunale concernente il caso Mazepin è particolare sotto almeno tre profili. Il primo, che potrebbe fare del caso Mazepin un importante precedente, è il fatto che sia stata applicata per la prima volta una sospensione parziale delle sanzioni dell'Unione. Non si tratta di una forzatura, dato che i Trattati e il Regolamento di Procedura del Tribunale prevedono espressamente la possibilità per il giudice di ordinare i provvedimenti appropriati qualora necessario, e nulla esclude la sospensione parziale delle sanzioni dal novero dei possibili provvedimenti provvisori¹⁷⁸. È però rilevante considerare che, data l'illogicità della sospensione in toto delle sanzioni qualora queste prevedano misure di natura finanziaria¹⁷⁹, la formula trovata dal giudice nell'ordinanza esaminata poc'anzi potrebbe aprire uno spiraglio nuovo: la sospensione provvisoria delle sanzioni, limitatamente alle misure restrittive di carattere non economico, potrebbe diventare un nuovo strumento a tutela degli interessi essenziali delle persone sanzionate, fermo restando il carattere eccezionale dei provvedimenti di sospensione. La seconda considerazione da fare, che invece farebbe propendere per un inquadramento del caso Mazepin come *unicum*, riguarda la situazione estremamente peculiare del pilota russo. Sarebbe infatti avventato ravvisare nell'ordinanza del Presidente del Tribunale una generale apertura alle domande di sospensione delle sanzioni per importanti motivi professionali. Difatti, il caso di

¹⁷⁵ Ibidem. La mia traduzione in italiano non rende l'idea del tono quasi compassionevole dell'affermazione del Presidente, che in inglese, lingua processuale, è riportata come segue: « He merely asks that he be given the opportunity to pursue his career as a Formula 1 driver without the financial support of his father».

¹⁷⁶ Ordinanza del presidente del Tribunale del 19 luglio 2023, Nikita Mazepin contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-743/22 R II.

¹⁷⁷ Sentenza del Tribunale dell'8 novembre 2023, Dmitry Arkadievich Mazepin contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-282/22.

¹⁷⁸ Art. 279, TFUE; art. 156, par. 2, Regolamento di Procedura del Tribunale

¹⁷⁹ Si veda, in questo paragrafo, p. 98.

Nikita Mazepin è estremamente particolare: si tratta di un pilota di Formula 1, professione svolta da pochissimi individui al mondo che sono, ad oggi, “obbligati” ad accedere in Unione europea almeno una decina di volte all’anno. Sarebbe probabilmente complesso, per altri soggetti sanzionati, far valere dinanzi al giudice dell’Unione una qualsivoglia analogia con il caso Mazepin, data l’estrema peculiarità della situazione del pilota. Viene difficile immaginare altre attività lavorative, al di là del professionismo sportivo, che i soggetti sanzionati siano totalmente e ingiustamente impossibilitati a svolgere qualora privati della possibilità di accedere al territorio dell’Unione. L’ultima questione che emerge dal caso Mazepin riguarda l’applicazione pratica dei provvedimenti provvisori ordinati dal Presidente del Tribunale: ad esempio, in cosa si concretizza il diritto di entrare in UE esclusivamente per negoziare un contratto in Formula 1? Il Presidente non ha stabilito né limiti temporali né specificato le attività che Mazepin può svolgere mentre si trova nel territorio dell’Unione. Per fare un altro esempio, nell’ottobre del 2023 il pilota russo ha comunicato tramite i suoi canali social di essersi recato a Milano per allenarsi e sottoporsi a non meglio specificate visite mediche¹⁸⁰. Non è chiaro se tali visite mediche rientrassero tra quelle menzionate dal Presidente del Tribunale, tanto che l’Italia ha concesso un visto a Nikita Mazepin, mentre gli altri paesi dell’Unione no.

A prescindere dall’esito del procedimento principale, il caso Mazepin verrà plausibilmente in rilievo nei futuri procedimenti concernenti l’applicazione di provvedimenti provvisori nei casi di ricorsi contro le sanzioni dell’Unione.

6. Libertà d’espressione e sanzioni PESC

Un ultimo elemento da prendere necessariamente in esame in questa analisi dei limiti dell’azione sanzionatoria dell’Unione è la questione della libertà d’espressione, tutelata dall’articolo 11 della Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione europea. Tale questione è rilevante per due motivi: il primo concerne tutti i regimi sanzionatori, e riguarda le dichiarazioni e le manifestazioni di pensiero che possono rendere un soggetto passibile di misure restrittive, il secondo riguarda nello specifico il regime sanzionatorio in vigore nei confronti della Russia, e in

¹⁸⁰ *Sanctioned Ex-F1 Driver Mazepin Visits Italy After Getting Visa*, in Bloomberg Online, 3 ottobre 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-10-03/sanctioned-ex-f1-driver-mazepin-visits-italy-after-getting-visa> [consultato il 5 febbraio 2024].

particolare il divieto di trasmissione e radiodiffusione dei contenuti prodotti dagli enti mediatici sanzionati¹⁸¹.

Come già visto, i regimi sanzionatori adottati nei confronti di Stati terzi prevedono misure *ad personam* per gli individui considerati collegati, a diverso titolo, alla destabilizzazione del Paese in questione o alle condotte degli organi dirigenti del Paese in questione. Ad esempio, la Decisione 2015/1763/PESC contempla l'adozione di misure restrittive nei confronti «delle persone fisiche che compromettono la democrazia od ostacolano la ricerca di una soluzione politica in Burundi, anche mediante atti di violenza, repressione o incitamento alla violenza»¹⁸². È bene soffermarsi su quest'ultima categoria di persone, ossia i soggetti che compromettono la situazione del Burundi mediante incitamenti alla violenza: qual è il confine tra legittima propaganda politica e incitamento alla violenza? Vi sono dei criteri che il Consiglio deve rispettare per identificare gli incitamenti alla violenza o dispone di massima discrezionalità?

La giurisprudenza in materia si è sviluppata negli ultimi 10 anni. Un primo procedimento d'interesse riguarda il caso Mikhalchanka contro Consiglio. Aliaksei Mikhalchanka è un giornalista e conduttore televisivo bielorusso che, nel 2012, conduceva un celebre programma per la TV di Stato bielorusso, la ONT. Ritenendo il programma di Mikhalchanka « uno strumento della propaganda di Stato televisiva che sostiene e giustifica la repressione dell'opposizione democratica e della società civile», il Consiglio decise di includere il nominativo del presentatore nell'elenco delle persone sanzionate dalla Decisione 2012/642/PESC e dal Regolamento 765/2006, concernenti le misure restrittive adottate nei confronti della Bielorussia¹⁸³. Il regime sanzionatorio in vigore consentiva infatti l'adozione di misure restrittive nei confronti di persone «responsabili di gravi violazioni dei diritti umani o della repressione della società civile e dell'opposizione democratica, o le cui attività costituiscono altrimenti una seria minaccia per la democrazia o lo stato di diritto in Bielorussia, o ogni altra persona loro associata» e, più in generale, nei confronti dei sostenitori del Presidente Lukashenko¹⁸⁴. Dopo l'adozione delle misure restrittive appena menzionate, il signor Mikhalchanka presentò un ricorso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea al fine di ottenere l'annullamento delle sanzioni. La valutazione del

¹⁸¹ Per un esame più dettagliato, si vedano: Sarzo M., *La Corte di giustizia dell'Unione europea e le misure restrittive individuali: quale standard of review per la libertà d'espressione?*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, Società editrice il Mulino, Vol. 16, No. 2, 2022, pp. 409-419.

¹⁸² Decisione 2015/1763/PESC del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Burundi, art. 1, lett. a).

¹⁸³ Decisione 2012/642/PESC del Consiglio relativa a misure restrittive nei confronti della Bielorussia, Allegato, Persone, punto 138; Regolamento di esecuzione (UE) n. 1017/2012 del Consiglio, del 6 novembre 2012, che attua l'articolo 8 bis, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 765/2006 relativo a misure restrittive nei confronti della Bielorussia, Allegato, Persone, punto 138.

¹⁸⁴ Decisione 2012/642/PESC del Consiglio, art. 3, par. 1.

Tribunale si concentrò sull'effettivo impatto propagandistico del programma di Mikhalchanka, al fine di stabilire se questo costituisse effettivamente una seria minaccia per la democrazia o per lo stato di diritto in Bielorussia. Il Tribunale concluse che il Consiglio non fosse stato in grado di fornire argomentazioni e documentazioni in grado di dimostrare la dimensione dell'audience del programma di Mikhalchanka e l'effettiva capacità del signor Mikhalchanka di influenzare i media bielorussi¹⁸⁵. Di conseguenza, le sanzioni imposte nei confronti di Aliaksei Mikhalchanka vennero annullate. Pur non prendendo in diretta considerazione possibili violazioni del diritto d'espressione, il Tribunale demarcò una prima linea di confine dell'azione sanzionatoria nei confronti di giornalisti e opinionisti, sostenendo che le sanzioni adottate in virtù di manifestazioni di pensiero di una persona sono legittime solo qualora il Consiglio sia in grado di dimostrare l'effettiva capacità di influenza della persona sanzionata. Si tratta evidentemente di un criterio piuttosto vago, e plausibilmente già contenuto negli stessi atti sanzionatori venuti in rilievo nel caso Mikhalchanka, dato che questi contemplavano la possibilità di imporre sanzioni nei confronti di persone «le cui attività costitui[ssero] [...] una *seria* minaccia per la democrazia o lo stato di diritto in Bielorussia»: l'aggettivo “seria” dovrebbe far supporre la rilevanza pubblica della persona sanzionata.

Il successivo caso Kiselev spinse il Tribunale ad approfondire la questione delle misure restrittive adottate in virtù delle manifestazioni di pensiero delle persone sanzionate¹⁸⁶. Nel maggio del 2015, il signor Dmitrii Konstantinovich Kiselev, allora capo dell'agenzia di stampa russa “Rossiya Segodnya”, presentò un ricorso avverso alle sanzioni adottate nei suoi confronti dall'Unione europea, che lo aveva sanzionato ritenendolo una figura centrale della propaganda governativa russa¹⁸⁷. Il ricorso del signor Kiselev si distinse da quello presentato dal signor Mikhalchanka perché il primo, al contrario del secondo, dedusse, a sostegno del suo ricorso, alcune motivazioni concernenti la violazione del diritto alla libertà d'espressione¹⁸⁸. Di conseguenza, il Tribunale prese posizione in merito alla portata della libertà d'espressione quale

¹⁸⁵ Sentenza del Tribunale (Prima Sezione) del 10 maggio 2016. Aliaksei Mikhalchanka contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-693/13, par. 106.

¹⁸⁶ Per un'analisi approfondita delle possibili implicazioni del caso Kiselev sulla giurisprudenza concernente le sanzioni adottate in risposta all'invasione russa dell'Ucraina, si veda Di Turi C., *Il conflitto in Ucraina e la “propaganda di guerra” della Federazione russa: quali reazioni da parte dell'Unione europea?*, in Eurojus, No. 2, 2022, pp. 327-338.

¹⁸⁷ Decisione di esecuzione 2014/151/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2014, che attua la decisione 2014/145/PESC, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, Allegato, punto 5; Regolamento di esecuzione (UE) n. 284/2014 del Consiglio che attua il regolamento (UE) n. 296/2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, Allegato, punto 5.

¹⁸⁸ Sentenza del Tribunale (Nona Sezione) del 15 giugno 2017, Dmitrii Konstantinovich Kiselev contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-262/15, par. 26, in particolare secondo e quinto motivo.

limite al potere discrezionale del Consiglio in fase di definizione dei criteri alla base delle misure restrittive.

Innanzitutto, il Tribunale ricordò che i criteri individuati dal Consiglio ai fini dell'imposizione delle misure restrittive possono essere considerati conformi con il diritto dell'Unione solo se compatibili con le condizioni poste da norme di rango superiore, compresa la Carta di Nizza¹⁸⁹. Come già accennato, il diritto alla libertà d'espressione è tutelato dall'articolo 11 della Carta di Nizza, ma tale diritto non è assoluto, bensì è soggetto a possibili limitazioni laddove queste siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione¹⁹⁰. La CEDU contiene disposizioni analoghe, e i suoi principi sono considerati parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali¹⁹¹. Per valutare la legittimità della limitazione della libertà d'espressione del signor Kiselev, il Tribunale applicò un triplice test, analogo a quelli riscontrabili in precedenti sentenze della Corte EDU e della CGUE stessa, verificando la sussistenza delle seguenti condizioni: l'Unione deve disporre di una base legale per la limitazione della libertà d'espressione, la limitazione deve perseguire finalità di interesse generale e non deve essere sproporzionata¹⁹². In merito alla previsione per legge della limitazione della libertà d'espressione, il Tribunale riscontrò che gli atti sanzionatori fossero di portata generale e sufficientemente chiari da lasciar desumere al ricorrente di poter rientrare nelle categorie dei soggetti sanzionabili. In particolare, il Tribunale si soffermò su uno dei criteri individuati dal Consiglio ai fini dell'imposizione delle misure restrittive, ossia il «sostegno attivo» del sanzionato al governo russo in relazione agli atti di destabilizzazione dell'Ucraina: effettivamente, tale formulazione non è una definizione precisa, ma il Tribunale la considerò sufficientemente chiara ai fini della sussistenza del criterio della previsione per legge, in quanto, come affermato dalla Corte EDU, è impossibile «raggiungere una precisione assoluta nella redazione delle leggi, specialmente in settori in cui la situazione varia secondo le opinioni predominanti nella società»¹⁹³. Di conseguenza, venne riconosciuta la sussistenza del primo criterio di legittimazione delle restrizioni della libertà d'espressione.

Le finalità di interesse generale furono riconosciute dal Tribunale senza analisi approfondite, dato che l'adozione di misure restrittive nei confronti di persone che sostengono attivamente le attività del governo russo risponde alla finalità di preservare la pace, prevenire i conflitti e

¹⁸⁹ Ivi, par. 64. L'articolo 6 del TUE attribuisce alla Carta dei Diritti fondamentali il medesimo rango dei Trattati, dunque la Carta di Nizza costituisce diritto primario.

¹⁹⁰ Art. 52, par. 1 Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea. Al paragrafo 67 della sentenza in esame, il Tribunale riconosce il carattere non assoluto della libertà d'espressione.

¹⁹¹ Art. 10, Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; art. 6, par. 3, TUE.

¹⁹² Tribunale, Causa T-262/15, cit., par. 69.

¹⁹³ Ivi, par. 75.

rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite¹⁹⁴. Nella valutazione del criterio di proporzionalità, infine, il Tribunale espresse un orientamento molto chiaro, caratterizzato da un netto discostamento dalla giurisprudenza della Corte EDU. Difatti, la giurisprudenza della Corte EDU limita le possibilità di restrizione della libertà di espressione a pochissime circostanze, ma riguarda casi di persone residenti in uno Stato aderente alla CEDU che sono state “censurate” dagli stessi Stati in cui risiedono. Il caso del signor Kiselev, a detta del Tribunale, era diverso, in quanto venivano in rilievo «le misure restrittive, di natura cautelare e non penale, che il Consiglio [aveva] adottato per reagire alle azioni e alle politiche del governo russo che destabilizzano l’Ucraina», e non per colpire soltanto un singolo individuo¹⁹⁵. Seguendo tale ragionamento, il Tribunale definì un suo metro di valutazione della proporzionalità delle sanzioni controverse: decise di dover stabilire se e quanto le sanzioni dell’Unione dissuadessero i giornalisti russi dall’esprimersi liberamente su questioni politiche di interesse generale, quali le azioni e le politiche del governo russo per la destabilizzazione dell’Ucraina¹⁹⁶. Nel caso in cui fosse stata ravvisata tale implicazione generale delle sanzioni dell’Unione, le misure restrittive sarebbero state considerate sproporzionate. Nella fattispecie però, il Tribunale stabilì che le misure restrittive dell’Unione non stessero avendo un generale effetto dissuasivo sui media russi, ma avessero l’obiettivo di colpire i soggetti che, tramite la loro attività giornalistica, contribuivano al successo della macchina propagandistica russa¹⁹⁷. In conclusione, il Tribunale stabilì che le misure restrittive non intaccavano la sostanza della libertà d’espressione del signor Kiselev, in quanto questi conservava il suo «diritto a esercitare la libertà di espressione segnatamente nell’ambito della sua attività professionale nel settore dei media, nel paese in cui risiede e lavora»¹⁹⁸.

In conclusione, non venne riconosciuta la violazione del diritto alla libertà d’espressione del signor Kiselev e il ricorso venne respinto. A rendere particolarmente interessante il caso Kiselev è il fatto che il Tribunale abbia espressamente deciso di allontanarsi dagli orientamenti della Corte EDU, adottando criteri di valutazione delle limitazioni della libertà d’espressione decisamente meno stringenti, almeno nell’ambito delle sanzioni PESC. D’altronde, come ricordato dallo stesso Tribunale, seguire gli orientamenti della Corte EDU porterebbe ad escludere pressoché totalmente la possibilità di limitare la libertà d’espressione nel dibattito politico o in questioni di pubblico

¹⁹⁴ Ivi, par. 81. Si veda art. 21, paragrafo 2, lettera c), TUE.

¹⁹⁵ Tribunale, Causa T-262/15, cit., par. 97.

¹⁹⁶ Ivi, par. 116.

¹⁹⁷ Ivi, par. 117 e ss.

¹⁹⁸ Ivi, par. 123.

interesse, e dunque a ridurre la possibilità di imporre sanzioni nei confronti di personaggi pubblici come il signor Mikhalchanka e il signor Kiselev¹⁹⁹.

L'interpretazione del Tribunale riscontrabile nella sentenza Kiselev può essere ritrovata anche nella più recente sentenza Cabello Rondón, concernente Diosdado Cabello Rondón, Presidente dell'Assemblea nazionale costituente Venezuelana e Vicepresidente del Partito Socialista Unito del Venezuela²⁰⁰. Nel 2021, il Tribunale si pronunciò in merito al ricorso presentato dal signor Cabello Rondón al fine di ottenere l'annullamento delle sanzioni in vigore nei suoi confronti. Tali sanzioni erano state imposte nel gennaio del 2018 perché il politico venezuelano era considerato «coinvolto nelle attività volte a compromettere la democrazia e lo stato di diritto in Venezuela, anche utilizzando i mezzi di comunicazione per attaccare e minacciare pubblicamente l'opposizione politica, altri media e la società civile»²⁰¹. Anche in questo caso, il ricorrente invocò una violazione del suo diritto alla libertà d'espressione: in questa circostanza, tra l'altro, le misure restrittive non erano collegate ad uno specifico processo di destabilizzazione, come nel caso delle posizioni del signor Kiselev in favore dell'invasione russa dell'Ucraina, ma ad una generica attività di compromissione della democrazia e dello stato di diritto tramite strumenti mediatici. Anche in questo caso, il Tribunale si discostò dagli orientamenti generali della Corte EDU, ma riprese il secondo paragrafo dell'articolo 10 della CEDU, non menzionato nella sentenza Kiselev, per specificare che «l'esercizio della libertà di espressione comporta doveri e responsabilità che si applicano anche ai media, anche in questioni di grande interesse generale»²⁰². Dopodiché, il Tribunale operò lo stesso triplice test eseguito nella sentenza Kiselev e, conseguentemente, respinse il ricorso.

L'ultimo interessante caso da prendere in esame, in materia di libertà d'espressione e sanzioni PESC, riguarda la sentenza RT France contro Consiglio, concernente lo specifico caso del divieto di radiotrasmissione dei contenuti prodotti da alcune società mediatiche russe, altresì detto “media ban”²⁰³. RT France è una società attiva in campo mediatico, finanziata quasi interamente dallo

¹⁹⁹ Si veda, in particolare, Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Grande Sezione) del 15 ottobre 2015, *Perinçek contro Svizzera*, Causa 27510/08, par. 197 e giurisprudenza ivi citata.

²⁰⁰ Sentenza del Tribunale (Settima Sezione) del 14 luglio 2021, *Diosdado Cabello Rondón contro Consiglio dell'Unione europea*, Causa T-248/18.

²⁰¹ Decisione 2018/90/PESC del Consiglio che modifica la decisione (PESC) 2017/2074, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela, Allegato, punto 7; Regolamento di esecuzione (UE) 2018/88 del Consiglio che attua il regolamento (UE) 2017/2063, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela, Allegato, punto 7.

²⁰² Si veda anche Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Prima Sezione) del 17 dicembre 2004, *Pedersen e Basgaard contro Danimarca*, Causa 49017/99, par. 78 e giurisprudenza ivi citata.

²⁰³ Decisione 2014/512/PESC del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, articolo 4 octies; Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, articolo 2 septies.

Stato russo e operativa in Francia, dove detiene la sede legale. Dopo l'inizio dell'aggressione russa ai danni dell'Ucraina, RT France è stata inserita tra i nominativi elencati nell'allegato IX della Decisione 2014/512/PESC e nell'allegato XV del Regolamento 833/2014, venendo dunque colpita dal media ban. Nel marzo 2022, RT France presentò un ricorso presso il Tribunale dell'Unione al fine di ottenere l'annullamento delle misure restrittive²⁰⁴. Il caso ebbe particolare rilevanza perché le realtà soggette a media ban sono tutte in una situazione analoga a quella della RT France, e dunque l'annullamento delle misure restrittive nel caso in specie avrebbe plausibilmente condotto ad altri ricorsi avversi ai media ban²⁰⁵. Il condizionale è d'obbligo perché il ricorso della RT France venne respinto, anche se, a tutto gennaio 2024, è pendente il ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia.

Il secondo dei motivi dedotti dalla RT France a sostegno del suo ricorso riguardava la supposta violazione della libertà di espressione e informazione. Tale argomento, centrale nell'intera sentenza, spinse il Tribunale ad operare il triplice test, una volta appurato che il divieto di radiotrasmissione costituisce una compressione della libertà d'espressione²⁰⁶. Il rispetto dei requisiti di previsione per legge, di perseguimento di un obiettivo generale e di rispetto del contenuto essenziale del diritto alla libertà d'espressione venne riscontrati agilmente dal Tribunale, per motivazioni analoghe a quelle individuate nella sentenza Kiselev²⁰⁷. Successivamente, il Tribunale si dilungò notevolmente nell'esame del criterio di proporzionalità, considerato, in questo caso, la chiave di volta dell'intero test. In primis, il Tribunale prese in esame svariate dichiarazioni fornite da diversi ospiti nel corso dei programmi trasmessi da RT France appena dopo l'inizio dell'operazione militare russa, al fine di affermare che, come sostenuto dal Consiglio, RT France fosse un mezzo di comunicazione posto sotto lo stabile controllo del Cremlino, che lo sfruttava per diffondere disinformazione e propaganda nei paesi francofoni dell'Unione²⁰⁸. Di conseguenza, il Tribunale riconobbe che «il divieto temporaneo di diffusione dei contenuti della ricorrente» costituiva «una misura appropriata per conseguire l'obiettivo di esercitare la massima pressione sulle autorità russe»²⁰⁹, e riconobbe inoltre il carattere necessario

²⁰⁴ Sentenza del Tribunale (Grande Sezione) del 27 luglio 2022, RT France contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-125/22.

²⁰⁵ Si veda Maffeo A., *La sottile linea di confine tra libertà di informazione e propaganda di guerra: il caso RT France*, in Mastroianni R., Ferraro F. (a cura di), *Libertà di Informazione e Diritto dell'Unione Europea. Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, in particolare pp. 205 e ss.

²⁰⁶ Tribunale, Causa T-125/22, cit., par. 142 e ss.

²⁰⁷ Per un resoconto più approfondito, si vedano: Sassi S., *La soft war dell'Unione Europea: il caso RT-France vs. Consiglio*, in *Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, Vol. 6, 2022, pp. 1253-1259; Poli S., *Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe*, in *I Post di AISDUE*, Vol. IV, No. 8 2022, pp. 113-129.

²⁰⁸ Tribunale, Causa T-125/22, cit., par. 170 e ss.

²⁰⁹ Ivi, par. 194.

del media ban, dato che, nel contesto straordinario e di estrema urgenza costituito dal conflitto russo-ucraino, il Consiglio non sarebbe riuscito a raggiungere i suoi obiettivi senza misure restrittive come quelle adottate²¹⁰. In conclusione, il Tribunale respinse l'argomento della ricorrente secondo cui il media ban comporta una violazione del diritto alla libertà d'espressione e, successivamente, respinse l'intero ricorso.

Nella sentenza RT France, il Tribunale sembra mantenere un buon equilibrio in un contesto, quello della guerra in Ucraina, in cui il Consiglio sta sperimentando un approccio alle sanzioni duro e intransigente, come dimostrato dalle conseguenze del caso Prigozhina o dall'apparente introduzione dell'extraterritorialità delle sanzioni, di cui si è discusso in precedenza. È infatti doveroso osservare che il Tribunale non ha riconosciuto la generale legittimità del media ban come misura restrittiva applicabile in ambito PESC, ma ha invece focalizzato il suo ragionamento sul caso specifico di RT France, facendo leva sulla sua natura di canale propagandistico del Cremlino. Come sottolineato in dottrina, il Tribunale non era mai entrato così nel dettaglio dei contenuti mediatici prodotti dai ricorrenti, e questo in virtù della natura straordinaria sia della situazione di RT France, sia del media ban, il quale, come sembra sostenere il Tribunale, merita un orientamento giurisprudenziale specifico, trattandosi, per ora, di una misura restrittiva eccezionale²¹¹. Se, da un lato, riconoscere una restrizione illegittima della libertà di espressione di RT France sarebbe stato probabilmente in controtendenza rispetto ai precedenti casi Cabello Rondón e Kiselev, dall'altro, un ragionamento non strettamente legato al conflitto russo-ucraino avrebbe potuto condurre ad un riconoscimento del media ban come misura restrittiva PESC generalmente applicabile e non straordinaria²¹². Come riconosciuto dallo stesso Tribunale, il media ban applicato al caso russo ha la specifica funzione di contrastare i tentativi di disinformazione di Mosca, e pertanto, come sostenuto da alcuni, assume i caratteri di uno strumento difensivo di *soft war*, che non possono essere riscontrati in tutte le tipologie di misure restrittive²¹³. Al di là di ogni possibile considerazione sul confine tra manifestazioni di pensiero e disinformazione²¹⁴, l'Unione europea sostiene che i canali mediatici finanziati dal Cremlino

²¹⁰ Ivi, par. 197 e ss.

²¹¹ Poli S., *Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe*, ibidem, p. 126.

²¹² Si veda Sarzo M., *La Corte di giustizia dell'Unione europea e le misure restrittive individuali: quale standard of review per la libertà d'espressione?*, ibidem, p. 210.

²¹³ In particolare, Sassi S., *La soft war dell'Unione Europea: il caso RT-France vs. Consiglio*, ibidem.

²¹⁴ Come sottolineato da Maffeo, alcuni osservatori hanno criticato la sentenza del Tribunale, sostenendo che in essa venga operato un parallelismo tra pensiero non occidentale e propaganda di guerra. Millet F. X., *Suspension de RT France, le dilemme entre mesure d'exception et respect de la liberté d'expression*, in Le Figaro, <https://www.lefigaro.fr/vox/politique/francoisxavier-millet-suspension-de-rt-france-le-dilemme-entre-mesure-d-exception-et-respect-de-la-liberte-d-expression-20220823>; menzionato in Maffeo A., *La sottile linea di confine tra libertà di informazione e propaganda di guerra: il caso RT France*, ibidem, p. 211, note 62 e 63.

facciano manipolazione delle informazioni e propaganda di guerra, e il Tribunale dell'Unione, proprio nella sentenza RT France, sostiene che tale posizione dell'Unione sia suffragata dai fatti, e che pertanto il media ban sia applicabile, essendo questo uno strumento di contrasto alla disinformazione e alla propaganda di guerra. Di conseguenza, il media ban rimane una misura restrittiva unica nel suo genere, finalizzata a contrastare una specifica condotta di uno specifico Stato terzo, al pari di altre misure menzionate nel primo capitolo, come il divieto di impartire ai cittadini della Corea del Nord una formazione specialistica in discipline legate alla produzione di armamenti nucleari²¹⁵. Chiaramente, tale affermazione non è un postulato assoluto: nei prossimi anni il Consiglio potrebbe scegliere di estendere ad altri regimi sanzionatori alcune delle misure restrittive che sino ad ora sono state applicate solo nei confronti della Russia, come i divieti di radiotrasmissione. Ciò che qui si vuole sottolineare è che, con la sentenza RT France, il Tribunale non si è precluso la possibilità di dichiarare illegittimo un futuro media ban applicato ad un caso non equiparabile a quello russo: la sentenza RT France, in altre parole, non costituisce un precedente, se non per le altre persone giuridiche incluse negli elenchi di cui all'allegato IX della Decisione 2014/512/PESC e all'allegato XV del Regolamento 833/2014, concernenti l'imposizione di misure restrittive nei confronti della Russia.

²¹⁵ Si veda Cap. 1, par. 5, p. 36.

CONCLUSIONI

Le sanzioni rappresentano uno dei più importanti strumenti di politica estera di cui l'Unione europea è dotata, sicuramente il più importante tra gli strumenti non strettamente orientati alla cooperazione internazionale. Questo testo vuole però riconoscere alle sanzioni un ruolo ancor più rilevante: negli ultimi venti anni, i regimi sanzionatori sono stati uno dei più importanti banchi di prova della politica estera comune, dal punto di vista politico, normativo e giurisprudenziale. Sul piano politico, le sanzioni sono oggi lo specchio del posizionamento internazionale dell'Unione: l'UE non adotta misure restrittive efficaci ogni volta che viene ravvisata in un Paese terzo una possibile violazione dei principi fondamentali menzionati all'articolo 2 del TUE, ma asseconda necessariamente i suoi interessi di politica estera ed economica. Se così non fosse non si spiegherebbe, ad esempio, l'assenza di misure restrittive nei confronti di tanti Stati che non tutelano il pluralismo politico o la parità tra uomo e donna¹, quali la Cina o l'Arabia Saudita. La spiegazione principale va cercata nel carattere intergovernativo della PESC: le sanzioni vengono adottate solo quando nessuno dei 27 Stati membri pone il veto, e dunque serve sempre raggiungere l'unanimità per adottare atti che possono avere significativi riflessi sul piano commerciale e sulle relazioni internazionali. Non bisogna dunque pensare che le sanzioni PESC siano l'espressione del primato della tutela dei principi fondamentali del diritto e della democrazia nell'esercizio della politica estera: un caso eloquente riguarda la travagliata adozione dell'undicesimo pacchetto di sanzioni nei confronti della Russia, tenuta in stallo per mesi da Ungheria e Grecia per ragioni legate alla tutela di interessi economici, fino al superamento dell'impasse nel giugno del 2023².

Il carattere intergovernativo della PESC non ha però impedito alle sanzioni di essere anche un 'laboratorio' di sperimentazione dal punto di vista normativo. Come visto, le sanzioni costituiscono sì sono sviluppate in una "zona grigia" del diritto dell'Unione, in primis a causa dell'assenza di una definizione specifica della nozione di "misura restrittiva"³. Solo la giurisprudenza, con i suoi tempi, ha posto limiti all'azione sanzionatoria, ma ciò non ha impedito e non impedisce al legislatore di "forzare la mano" ed esplorare nuove vie per massimizzare l'efficacia delle sanzioni comprimendo i diritti fondamentali dei sanzionati, soprattutto nelle fasi di maggiore tensione sullo scenario internazionale. In questo senso, le sanzioni hanno spesso assunto caratteristiche quasi paradossali: l'azione sanzionatoria dell'Unione, che si prefigge di garantire il rispetto dei diritti fondamentali e dei principi fondamentali del diritto nel mondo, talvolta ha essa stessa comportato, come visto, svariate violazioni dei diritti fondamentali dei

¹ Entrambi principi su cui si fonda l'Unione, secondo l'articolo 2 del TUE.

² Rettman A., *Orbán still vetoing EU's Russia sanctions over bank insult*, euobserver.com, 16 giugno 2023 [https://euobserver.com/world/157156, consultato il 25 febbraio 2024]

³ In particolare, si veda Cap. 2, par. 3.

sanzionati, primi su tutti i diritti di difesa. Le sanzioni, in sintesi, sono uno strumento molto potente, dato il non trascurabile peso politico ed economico dell'Unione, che ancora oggi si sviluppa in uno spazio di diritto dai confini poco definiti: il ruolo della CGUE non può dunque essere sottostimato, e non deve sorprendere che la Corte di Giustizia dell'Unione sia negli anni diventata il foro più importante al mondo per le questioni concernenti le sanzioni internazionali. Per certi versi, presumendo la diligenza di Commissione e Consiglio nel rispetto dei diritti fondamentali dei sanzionati, la Corte non dovrebbe avere un ruolo così preponderante nell'ambito delle sanzioni: i casi di illegittimità delle misure restrittive per motivazioni legate a violazioni dei principi dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali dei sanzionati dovrebbero, in linea di principio, verificarsi solo eccezionalmente. All'atto pratico però, i tanti ricorsi giunti dinanzi al Tribunale dell'Unione europea ai fini dell'annullamento delle misure restrittive, i quali spesso sono stati vinti dai ricorrenti, dimostra che il legislatore trascurava troppo spesso la salvaguardia dei diritti fondamentali dei sanzionati, peraltro in un ambito molto sensibile dal punto di vista politico e mediatico. Non è un caso che la Corte, approfittando della sua competenza a valutare la legittimità delle misure restrittive adottate in ambito PESC⁴, stia gradualmente affermando il suo ruolo di garante dei diritti fondamentali delle persone anche nel più ampio campo della politica estera.

Tutta la giurisprudenza analizzata in questo testo potrebbe portare ad interrogarsi sulla possibilità di attribuire alla CGUE la generale competenza a sindacare la legittimità di qualunque atto PESC: per quanto il Consiglio abbia talvolta dimostrato un atteggiamento attento alle disposizioni della Corte in materia di diritti fondamentali dei sanzionati, ad esempio con l'adozione di linee guida e migliori pratiche molto in linea con i principi stabiliti dalla giurisprudenza⁵, quando la situazione internazionale comporta la necessità di una certa urgenza ed efficacia delle misure restrittive, come nel caso delle sanzioni anti-terrorismo e delle sanzioni alla Russia, le istituzioni dell'Unione danno la priorità assoluta alla massimizzazione dell'impatto delle sanzioni, trascurando talvolta le garanzie giuridiche. Con questo non si vuole sostenere che Commissione e Consiglio debbano cambiare orientamento: un'Unione che mira all'approfondimento dell'integrazione politica necessita di una politica estera comunitaria impattante, efficace e credibile. D'altro canto però, la storia delle sanzioni dell'Unione dimostra che l'attribuzione alla CGUE della competenza a sindacare la legittimità degli atti PESC non

⁴ Art. 275, par. 2, TFUE.

⁵ Consiglio dell'Unione Europea, *Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE*, ibidem; Consiglio dell'Unione Europea, *Le migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive*, ibidem.

comporta un ridimensionamento eccessivo del carattere intergovernativo della politica estera comune, e aiuterebbe forse a migliorare la stessa credibilità della PESC.

Al contempo, si auspica che il Consiglio prenda in seria considerazione la giurisprudenza pertinente alla sua attività e continui a farne linee guida per l'azione sanzionatoria futura. È plausibile che nei prossimi anni l'UE continuerà ad imporre sanzioni con una certa intensità, escogitando nuove modalità e finalità: nell'ultimo quinquennio le sanzioni hanno preso strade nuove, integrando elementi fortemente innovativi, quali ad esempio gli effetti extraterritoriali delle sanzioni imposte nei confronti della Russia o la possibilità di sanzionare persone accusate di corruzione introdotta dai regimi sanzionatori contro Moldova e Libano. Tale approccio innovativo è assolutamente logico, ma dev'essere necessariamente accompagnato da un alto livello di attenzione al rispetto dei diritti fondamentali dei sanzionati, soprattutto in un periodo come quello attuale, in cui l'attività sanzionatoria è ai massimi storici, in risposta all'invasione russa dell'Ucraina. Le sentenze di annullamento della Corte contribuiscono a peggiorare la percezione pubblica delle sanzioni: è infatti bene ricordare che tali sentenze si fondano generalmente su violazioni gravi commesse dal Consiglio. Inoltre, come visto, dalla sentenza Venezuela contro Consiglio è derivata la possibilità per uno Stato terzo di ottenere l'annullamento di tutte le restrizioni di carattere generale imposte nei suoi confronti. In altre parole, oggi un basso livello di attenzione ai principi cardine sanciti dalla giurisprudenza costerebbe al Consiglio più caro che mai, non solo in termini di credibilità, ma anche di tempo e risorse sprecate.

Occorre fare un'ultima osservazione sugli orientamenti più recenti della Corte. Non si deve infatti pensare che, sulle sanzioni, si stia giocando un "braccio di ferro" tra Corte e Consiglio, quanto piuttosto tra tutela dei diritti fondamentali e interessi di politica estera e sicurezza. Se, da un lato, garantire il rispetto dei diritti fondamentali delle persone è anche un dovere del Consiglio, dall'altro la CGUE non è del tutto cieca alle necessità del legislatore: lo si è visto molto chiaramente nel caso RT France, che ha visto un Tribunale estremamente attento al quadro internazionale in cui si collocano le sanzioni alla Russia⁶. Per quanto in questo testo si siano voluti individuare i principali criteri applicati dalla CGUE per valutare la legittimità delle misure restrittive, non vi è una formula meccanicamente perfetta, ma ogni caso viene preso in esame singolarmente entrando nello specifico del contesto internazionale di riferimento e della posizione dei ricorrenti. Soprattutto nei casi concernenti ricorrenti russi, sanzionati a causa del loro supporto alla guerra in Ucraina, la Corte ha sempre valutato con cautela le diverse situazioni, alla luce del delicato contesto internazionale e della posizione dell'UE. In un campo delicato come le sanzioni PESC, sviluppatosi in un'area grigia del diritto dell'Unione, è essenziale che la Corte mantenga

⁶ Si veda Cap. 3, par. 6, pp. 111-114.

questo approccio al fine di evitare orientamenti eccessivamente sbilanciati, come successo in passato (basti pensare all'orientamento del Tribunale nel caso Kadi I)⁷. In anni recenti, invece, la Corte si è talvolta attestata su posizioni molto favorevoli ai ricorrenti: la sentenza Venezuela contro Consiglio, come visto, ha aperto agli Stati terzi la possibilità di presentare ricorsi per annullamento, equiparando le garanzie giuridiche dei Paesi a quelle riconosciute alle persone sanzionate, nonostante l'articolo 275 del TFUE, che attribuisce la competenza specifica alla Corte, richiami solo le sanzioni *ad personam*⁸.

In sintesi, dato che il bilanciamento di tutela dei diritti dei sanzionati e interessi di sicurezza e politica estera dipende anche dal contesto internazionale di riferimento, è essenziale che la Corte, da una parte, e la Commissione e il Consiglio, dall'altra, si impegnino nei rispettivi campi d'azione al fine di trovare il bilanciamento opportuno. Al momento, mentre la CGUE sembra particolarmente attenta agli interessi di sicurezza dell'Unione, soprattutto nelle sue sentenze più recenti, il Consiglio sembra meno ricettivo nei confronti dei principi stabiliti dalla giurisprudenza. Nel futuro prossimo, i tanti casi pendenti legati alle sanzioni alla Russia forniranno con tutta probabilità nuovi precedenti, che Commissione e Consiglio dovranno necessariamente tenere in considerazione al fine di ottimizzare lo sforzo sanzionatorio.

⁷ Si veda Cap. 2, par. 1, pp. 45-48.

⁸ Il ragionamento della Corte viene analizzato in Cap. 2, par. 5, pp. 68 e ss.

Bibliografia

- AA.VV, *On target?: EU sanctions as security policy tools*, ISSUE report n. 25, Settembre 2015
- Abazi V, Eckes C., *Closed Evidence in EU Courts: Security, Secrets and Access to Justice*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 753 ss.
- Adam R., Tizzano A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2020
- Ali A., *Dalle misure restrittive dell'Unione europea alla "guerra economica" nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina*, in *Questione Giustizia* n. 1/2022
- Asada M. (a cura di), *Economic sanctions in International Law and Practice*, Routledge, New York (Stati Uniti), 2020.
- Baroni L., *Le « liste antiterrorismo »: riflessioni sull'accesso ai documenti, l'obbligo di motivazione ed il diritto alla difesa nella recente giurisprudenza comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, Vol. 5, 2007, pp. 1015-1038
- Bartoloni M. E., *Simple Abstention and Constructive Abstention in the Context of International Economic Sanctions: Two Too Similar Sides of the Same Coin?*, in *European Papers*, Vol. 7, No. 3, 2022, pp. 1121-1130.
- Bauer S., Bromley M., *The European Union Code of Conduct on Arms Exports*, SIPRI Policy Paper No. 8, Stockholm International Peace Research Institute, 2004.
- Beaucillon V., *Opening up the Horizon: The ECJ's New Take on Country Sanctions*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 404
- Bennink S., Mooring E., Vrijhoef O., *Sanctions Annual Developments in EU Sanctions Litigation*, in Gonzalez R., Thompson J. (a cura di), *Sanctions 2024*, International Comparative Legal Guides (ICLG), Londra, 2023
- Bergamaschi N., *La sentenza Bank Refah Kargaran: l'evoluzione del controllo giurisdizionale sulla PESC*, in *European Papers*, Vol. 5, 2020, pp. 1371-1383
- Bestagno F., *Danni derivanti da misure restrittive in ambito PESC e azioni di responsabilità contro l'UE*, in *Eurojus*, Vol. 4, 2020
- Biersteker T., Eckert S., *Addressing challenge to targeted sanctions, an update to the Watson report*, Watson Institute for International Studies, 2009
- Bohr S., *Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community*, in *European Journal of International Law*, Vol. 4, No. 2, 1993, pp. 256-268
- Bovino C., *La battaglia contro la proliferazione nucleare si combatte anche nelle aule delle Corti Ue*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 3 dicembre 2013
- Cameron I. (a cura di), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, Cambridge, 2013
- Caranta R., *Il diritto di accesso alle informazioni nel diritto europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico comunitario*, 2003/3-4, pp. 870
- Carrozzini A., Lonardo L., *Non-Contractual Liability For EU Sanctions: Towards the Normalization of CFSP*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol 26, Issue 3, 2021, pp. 459-476

- Cavallaro M. E., Giordano F. M., *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2018
- Chachko E., *Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence*, in «Yale Journal of International Law» n.44, New Heaven (Connecticut), 2019
- Challet C., *Reflections on Judicial Review of EU Sanctions Following the Crisis in Ukraine by the Court of Justice of the European Union*, Collegio d'Europa, Research paper in Law, n. 4/2020
- Challet C., *The Impact of the Adjudication of Sanctions against Russia before the Court of Justice of the EU*, in Bossuyt F., Van Elsuwege P., *Principled Pragmatism in Practice. The EU's Policy towards Russia after Crimea*, Studies in EU External Relations, Vol. 19, 2021
- Consiglio dell'Unione Europea, *Le migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive*, ST 10572/2022, Bruxelles, 27 giugno 2022
- Consiglio dell'Unione Europea, *Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE*, ST 5664/2018, Bruxelles, 4 maggio 2018
- Cortright D., Lopez G. A., *The Sanctions Decade: assessing UN strategies in the 1990s*, Lynne Rienner Pub, Boulder (Stati Uniti), 2000
- Coulon E., *Statistiche commentate dell'attività del Tribunale nel 2022*, in Sito ufficiale della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7041/it
- Cuyvers V. A., "Give Me One Good Reason": *The Unified Standard of Review for Sanctions after Kadi II*, in *Common Market Law Review*, 2014, pp. 1776-1780
- De Wet E., *The Role of European Courts in the Development of a Hierarchy of Norms within International Law: Evidence of Constitutionalisation?*, *European Constitutional Law Review*, Vol. 5 , Issue 2 , giugno 2009 , pp. 284 – 306
- Del Vescovo D., *Il principio della effettività della tutela giurisdizionale: alla ricerca del difficile equilibrio tra lotta al terrorismo e tutela dei diritti fondamentali*, in *Nomos*, vol. 1/2018
- Di Turi C., *Il conflitto in Ucraina e la "propaganda di guerra" della Federazione russa: quali reazioni da parte dell'Unione europea?*, in *Eurojus*, No. 2, 2022, pp. 327-338
- Eckes C., *Constitutionalising the EU Foreign and Security Policy*, *VerfBlog*, 18 ottobre 2020, <https://verfassungsblog.de/constitutionalising-the-eu-foreign-and-security-policy/>, DOI: 10.17176/20201018-113327-0.
- Eckes C., *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights - The Case of Individual Sanctions*, Oxford University Press, Oxford (Regno Unito), 2009,
- Eckes C., *EU Restrictive Measures against Natural and Legal Persons*, in *Common Market Law Review*, vol. 51, No. 3, 2014, pp. 869-90
- Eckes C., *International Sanctions against Individuals: A Test Case for the Resilience of the European Union's Constitutional Foundations*, *European Public Law* vol. 15, 2009
- Eckes C., *Judicial review of European anti-terrorism measures - The Yusuf and Kadi judgments of the Court of First Instance*, *European Law Journal* 2008, pages 74–92
- Eckes C., Mendes J., *The Right to Be Heard in Composite Administrative Procedures: Lost in between Protection?*, in *European Law Review* vol. 36, pp. 651-670, 2011

- Eckes C., *The Law and Practice of EU Sanctions*, in Blockmans S., Koutrakos P. (a cura di), *Research Handbook on the EU's Foreign and Security Policy*, Cheltenham, 2018, p. 219.
- Eckes C., *Common Foreign and Security Policy: The Consequences of the Court's Extended Jurisdiction*, in *European Law Journal*, Vol. 22, No. 4, 2016, pp. 492-518
- Eriksson M., *In Search of a Due Process – Listing and Delisting practices of the European Union*, Uppsala University, Uppsala (Svezia), 2009
- Gaeta G., *Sanzioni economiche dell'UE in materia di politica estera ed obbligo di motivazione: le indicazioni della Corte di Giustizia sul diritto al controllo in materia di libertà fondamentali*, in *Archivio penale* n.1, 2022
- Gazzini T., *Restrictive Measures (Sanctions) adopted by the EU from the Standpoint of International and EU Law*, in *European Law Review*, vol. 36, pp. 798-817
- Giumelli F., *Bringing effectiveness into the debate: a guideline to evaluating the success of EU targeted sanctions*, in *Central European Journal of International and Security Studies*, Vol. 4, Issue 1, pp. 101-122
- Giumelli F., *How EU sanctions work : a new narrative*, European Union Institute for Security Studies EUISS, Parigi, 2013
- Giumelli F., *Quando sono utili le sanzioni internazionali? L'Italia, la Russia e l'Unione Europea*, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2018
- Gowlland-Debbas V. (a cura di), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, Martinus Nijhoff Publisher, Leida (Paesi Bassi), 2004.
- Happold M., Eden P. (a cura di), *Economic Sanctions in International Law*, Oxford, 2019, (in particolare Pantaleo L., *Sanction Cases in European Courts*, pp. 185-188.)
- Helwig N., Pesu M., *EU decision-making on sanctions regimes*, in *Sharpening EU sanctions policy* («FIIA report» n. 63), pp. 85-100, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2020
- Herzog P., Campbell C., Zagel G., *Smit & Herzog on the Law of the European Union* (in part. Zagel Gudrun Monica, *Article 215 on Restrictive Measures e Article 275 on the Court of Justice of the European Union*)
- Johansen S. O., *H. v. Council et Al. – A Minor Expansion of the CJEU's Jurisdiction Over the CFSP*, in *European Papers*, Vol. 1, 2016, pp. 1297-1299
- Keatinge T., Dall E., Bassiri Tabrizi A., Lain S., *Transatlantic (Mis)alignment. Challenges to US-EU Sanctions Design and Implementation*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, Londra, Luglio 2017
- Kellerbauer M., Klamert M., Tomkin J. (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford (Regno Unito), 2019
- Kern A., *Economic Sanctions: Law and Public Policy*, Palgrave Macmillan, Londra, 2009
- Klein E., *Sanctions by International Organizations and Economic Communities*, in *Archiv des Völkerrechts*, Vol. 30, No. 1, 1992
- Kokott J., Rudolf B., *Fritz Werner Industrieausrustungen GmbH v. Federal Republic of Germany*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 90, No. 2, aprile 1996, pp. 286-290

- Kuplewatzky N., *Venezuela v. Council: The Standing of Third Countries Before the EU Courts*, in *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 16, Issue 5, 2021, pp. 203-208
- Kuyper P. J., *Sanctions against Rhodesia: The EEC and the International of General International Legal Rules*, in *Common Law Market Review*, Vol. 12, Issue 2, Giugno 1975, pp. 231-244
- Kuyper, P.J., *Community Sanctions against Argentina: Lawfulness under Community and International Law*, in: O. Keefe D., Schermers H.G. (a cura di), *Essays in European Law and Integration*, Kluwer, Deventer (Paesi Bassi), 1982, pp. 141 e ss
- Lenaerts K., *The Kadi Saga and the Rule of Law within the EU*, in *SMU Law Review*, Vol. 67, Issue 4, Gennaio 2014.
- Leppavirta L., *Procedural rights in the context of restrictive measures: does the adversarial principle survive the necessities of secrecy?*, in *European Papers*, vol. 2, 2017, pp. 649-669
- Lester M., Hobson F., *Targeted sanctions and sanctions targeted: Iranian banks in the European Court*, in *Butterworths Journal of International Banking and Financial Law*, Maggio 2013, pp. 278-280
- Lonardo L., Ruiz Cairò E., *The European Court of Justice Allows Third Countries to Challenge EU Restrictive Measures*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 18, Issue 1, marzo 2022, pp. 114-131
- Losman L. D., *Rhodesia: a decade under sanctions*, in *Il Politico*, Vol. 43, N. 2, giugno 1978, pp. 321-340
- Ludlow N. P., *Solidarity, Sanctions and Misunderstanding: The European Dimension of the Falklands Crisis*, in *International History Review*, Vol. 43, No. 3, 2021, pp. 508-524
- Martin L. L., *Institutions and Cooperation: Sanctions during the Falkland Islands Conflict*, in *International Security*, Vol. 16, No. 4, 1992, pp. 143-178
- Masahiko A. (a cura di), *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Taylor & Francis, Londra, 2021
- Massa C., *EU's restrictive measures in Ukraine before the CJEU: taking stock*, in *Eurojus*, Vol. 1, 2021
- Mastroianni R., Ferraro F. (a cura di), *Libertà di Informazione e Diritto dell'Unione Europea. Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022 (in particolare Maffeo A., *La sottile linea di confine tra libertà di informazione e propaganda di guerra: il caso RT France*; Lattanzi S., *La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino*)
- Messina M., *The European Union's non-contractual liability following country and counterterrorism sanctions: Is there anything to learn from the Safa Nicu Sepahan case?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 25, Issue 5, 2018
- Miadzvetskaya Y., Challet C., *Are EU restrictive measures really targeted, temporary and preventive? The case of Belarus*, in *Europe and the World: A law review*, Vol. 6, Issue 1, 2022
- Miglio A., *Le misure restrittive davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Quaderni di Sidiblog*, 2021, pp. 317-329
- Minter W., *When Sanctions Worked: The Case of Rhodesia Reexamined*, in *African Affairs*, Vol.

87, Aprile 1988, pp. 207-237

- Misheva K., Duic Dunja, *The EU Restrictive Measures - What if the Court of Justice of European Union finds them not Being Legal: Cases in Croatia and Republic of Macedonia*, in *Balkan social science review*, Vol. 6, Dicembre 2015, pp. 21-41
- Montaldo S., Costamagna F., Miglio A., *EU Law Enforcement: The Evolution of Sanctioning Powers*, Routledge, 2021
- Moser C., Rittberger B., *The CJEU and EU (de-)constitutionalization: Unpacking jurisprudential responses*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 20, Issue 3, Luglio 2022, pp. 1038-1070
- Nanopoulos E., *The Fight against Terrorism, Fundamental Rights and the EU Courts: The Unsolved Conundrum*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 14, 2012, pp. 269-295
- Ott A., *Case C-130/10 European Parliament v. Council of the European Union, Judgment of 19 July 2012*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 19, No. 1, pp. 589-594.
- Over de Linden H., *The Court of Justice's Difficulty with Reviewing Smart Sanctions as Illustrated by Rosneft*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 24, Issue 1, 2019, pp. 27-42
- Paffarini J., *I diritti della difesa e il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva delle persone soggette a provvedimenti di congelamento*, in *DPCE*, 2019/1, pp. 881-887
- Pantaleo L., *Case C-376/10 P, Pye Phyto Tay Za v. Council*, in *Common Market Law Review*, Vol. 49, 2012, pp. 1769-1786
- Petralia G., *Il ruolo della Corte di giustizia nel settore della politica estera e di sicurezza comune: verso nuove contaminazioni di sovranazionalità?*, in *Federalismi*, n. 23, 2017, pp. ???
- Pocar F., Baruffi M. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014
- Poli S., *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 *Diritto dell'Unione europea*, n. 2/2019, p. 310
- Poli S., *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
- Poli S., *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
- Poli S., *L'utilizzo di «prove riservate» nei ricorsi contro le misure restrittive individuali davanti alla Corte di giustizia*, in *Condinanzi M, Amalfitano V. (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. 331-354.
- Poli S., *Le misure restrittive autonome dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019
- Poli S., *Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe*, in *I Post di AISDUE*, Vol. IV, No. 8 2022, pp. 113-129.

- Portela C., *Countering extraterritorial effects of US sanctions*, European Union Institute for Security Studies, Brief 22, Ottobre 2021
- Portela C., *Sanctions in EU foreign policy*, in *Sharpening EU sanctions policy* («FIIA report» n. 63), pp. 21-47, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2020
- Portela Clara, *European Union sanctions and Foreign Policy. When and why do they work?*, Routledge, Londra (Regno Unito), 2010
- Querci I., *Il Tribunale dell'Unione liquida per la prima volta il danno morale conseguente all'inserimento in un elenco di misure restrittive individuali*, in Eurojus online, https://rivista.eurojus.it/il-tribunale-dellunione-liquida-per-la-prima-volta-il-danno-morale-conseguente-allinserimento-in-un-elenco-di-misure-restrittive-individuali/?generate_pdf=1969
- Ronzitti N. (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Brill, Leiden (Paesi Bassi), 2016
- Ronzitti N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Giappichelli, Torino, 2021
- Russel M., *EU sanctions: A key foreign and security policy instrument*, European Parliamentary Research Service, 2018
- Sarzo M., *La Corte di giustizia dell'Unione europea e le misure restrittive individuali: quale standard of review per la libertà d'espressione?*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, Società editrice il Mulino, Vol. 16, No. 2, 2022, pp. 409-419
- Sassi S., *La soft war dell'Unione Europea: il caso RT-France vs. Consiglio*, in *Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, Vol. 6, 2022, pp. 1253-1259
- Savino M., *Kadi II, ultimo atto: un modello globale per la prevenzione amministrativa?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, Vol. 11, 2013, pp. 1052-1059
- Savino M., *Kadi II: i diritti dei sospetti terroristi presi sul serio?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2011, 258 ss.
- Scerbo A. M. R., *Il Tribunale di I grado si pronuncia sulla controversia tra il Consiglio e l'Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran*, in *DPCE*, vol.1, 2009, n.1, pp. 120 ss.
- Sossai M., *Sanzioni delle Nazioni Unite e Organizzazioni Regionali*, Roma Tre Press, Roma, 2020
- Spaventa E., *Case T-256/07, Peoples Mojahedin Organization of Iran v. Council, judgment of the Court of First Instance of 23 October 2008, Case T-284/08, Peoples Mojahedin Organization of Iran v. Council, judgment of the Court of First Instance of 4 December 2008*, in *Common Market Law Review*, vol. 46, 2009, pp. 1239-1263
- Tesauro G., *Manuale di Diritto dell'Unione europea - Volume II*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021
- Tzanakopoulos A., *Kadi Showdown: Substantive Review of (UN) Sanctions by the ECJ*, in *Blog of the European Journal of International Law*, 19 luglio 2013, <https://www.ejiltalk.org/kadi-showdown/>
- Tzanakopoulos A., *Disobeying the Security Council. Countermeasures against Wrongful Sanctions*, Oxford University Press, Oxford (Regno Unito), 2013
- Urbanski K., *The European Union and International Sanctions. A model of Emerging Actorness*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (Regno Unito), 2020

- Van Elsuwege Peter, *Upholding the rule of law in the Common Foreign and Security Policy: H v. Council*, in *Common Market Law Review*, Vol. 54, Issue 3, 2017, pp. 841-858
- Verellen T., *H v. Council: Strengthening the Rule of Law in the Sphere of the CFSP, One Step at a Time*
- Verellen T., *In the Name of the Rule of Law? CJEU Further Extends Jurisdiction in CFSP (Bank Refah Kargaran)*, in *European Papers*, Vol. 6, 2021, pp. 17-24
- Vermeulen G., De Bondt W., *Finding the Right Balance between Effective Measures and Fundamental Human Rights Guarantees*, in *Revue internationale de droit penal*, vol. 79, 2008, pp. 379-402
- Vestergaard J., *Restrictive measures in the fight against terrorism. The UN System and the European Courts*, *NewJournal of European Criminal Law*, Vol. 10, Issue 1, 2019, pp. 86-92
- Vitale G., *La giurisprudenza dell'Unione in materia di misure restrittive. L'obbligo di motivazione della misura e la tutela giurisdizionale effettiva dei destinatari*, in *Eurojus*, n. 1/2021, pp. 274 ss.
- Weschler J., *The evolution of Security Council innovations in sanctions*, in *International Journal*, Vol. 65, No. 1, inverno 2009/10, pp. 31-43

Giurisprudenza

Sentenza del Tribunale (Nona Sezione) del 26 ottobre 2015, Andriy Portnov contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-290/14

Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 19 dicembre 2018, Mykola Yanovych Azarov contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-530/17 P

Sentenza del Tribunale (Settima Sezione) del 14 luglio 2021, Diosdado Cabello Rondón c. Consiglio dell'Unione Europea, Causa T-248/18,

Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 7 aprile 2016, Central Bank of Iran contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-266/15

Ordinanza del Presidente del Tribunale del 27 marzo 2023, Cogebi e Cogebi c. Consiglio dell'Unione europea, Causa T-782/22 R

Sentenza del Tribunale (Quarta Sezione) del 21 marzo 2012, Fulmen e Mahmoudian contro Consiglio dell'Unione europea, Cause riunite T-439/10 e T-440/10

Sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) del 21 aprile 2021, Aisha Muammer Mohamed El-Qaddafi contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-322/19

Sentenza della Corte del 15 ottobre 1987, Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) contro Georges Heylens e altri, Causa 222/86

Sentenza della Corte del 23 aprile 1986, Parti écologiste "Les Verts" contro Parlamento europeo, Causa 294/83

Sentenza del Tribunale (Settima Sezione) del 25 giugno 2015, Iranian Offshore Engineering & Construction Co. contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-95/14

Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 21 settembre 2005, Yassin Abdullah Kadi contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee, Causa T-315/01.

Sentenza della Corte (Grande sezione) del 3 settembre 2008, Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee, Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P

Sentenza del Tribunale (Settima sezione) del 4 dicembre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-284/08

Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 15 luglio 1964, Flaminio Costa contro E.N.E.L., Causa 6-64.

Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 5 febbraio 1963, N. V. Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte, Causa 26-62.

Sentenza della Corte del 12 dicembre 1972, International Fruit Company N.V. ed altri contro Produktschap Voor Groenten En Fruit, Cause riunite 21/24-72

Sentenza della Corte del 17 ottobre 1995, Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH contro Repubblica federale di Germania, Causa C-70/94.

Sentenza della Corte del 14 gennaio 1997, *The Queen, ex parte Centro-Com Srl contro HM Treasury e Bank of England*, Causa C-124/95.

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 luglio 2012, *Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea*, Causa C-130/10

Sentenza della Corte dell'11 giugno 1991, *Commissione delle Comunità europee contro Consiglio delle Comunità europee*, Causa C-300/89.

Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione ampliata) del 21 settembre 2005, *Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, Causa T-306/01.

Sentenza del Tribunale del 23 ottobre 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran contro Consiglio*, Causa T-256/07

Sentenza del Tribunale del 4 dicembre 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran contro Consiglio*, Causa T-284/08

Sentenza del Tribunale (Settima Sezione) dell'11 giugno 2009, *Omar Mohammed Othman contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, Causa T-318/01.

Sentenza del Tribunale (Settima Sezione) del 30 settembre 2010, *Yassin Abdullah Kadi contro Commissione europea*, Causa T-85/09,

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 18 luglio 2013, *Commissione europea e altri contro Yassin Abdullah Kadi*, Cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 luglio 2016, *H. contro Consiglio dell'Unione europea at al.*, Causa C-455/14 P.

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 28 marzo 2017, *PJSC Rosneft Oil Company, contro Her Majesty's Treasury e altri*, Causa C-72/15

Sentenza della Corte del 6 ottobre 1982, *Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo SpA contro Ministero della sanità*, Causa 283/81

Sentenza della Corte del 9 marzo 1994, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH contro Repubblica Federale di Germania*, Causa C-188/92;

Sentenza della Corte del 15 febbraio 2001, *Nachi Europe GmbH contro Hauptzollamt Krefeld*, Causa C-239/99;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 25 luglio 2018, *Georgsmarienhütte GmbH e a. contro Bundesrepublik Deutschland*, Causa C-135/16.

Sentenza della Corte del 25 luglio 2002, *Unión de Pequeños Agricultores contro Consiglio dell'Unione europea*, Causa C-50/00 P;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e altri contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, Causa C-583/11 P.

Sentenza del Tribunale (Quarta Sezione ampliata) del 20 settembre 2019, *Repubblica bolivariana del Venezuela contro Consiglio dell'Unione europea*, Causa T-65/18, par. 23.

Sentenza del Tribunale (Sesta Sezione) del 13 settembre 2018, Joint-Stock Company "Almaz-Antey" Air and Space Defence Corp., anciennement OAO Concern PVO Almaz-Antey contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-515/15.

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 giugno 2021, Repubblica bolivariana del Venezuela contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-872/19 P.

Sentenza della Corte del 23 novembre 1999, Repubblica portoghese contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-149/96

Sentenza del Tribunale (Grande sezione) del 13 settembre 2023, Repubblica bolivariana del Venezuela contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-65/18 RENV

Sentenza del Tribunale (Ottava Sezione) del 30 giugno 2016, Fahed Mohamed Sakher Al Matri contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-545/13.

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 21 aprile 2015, Issam Anbouba contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-605/13 P.

Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione) del 17 dicembre 2014, Hamas contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-400/10.

Sentenza del Tribunale (Terza Sezione) del 24 settembre 2014, Ahmed Mohammed Kadhaf Al Dam contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea, Causa T-348/13

Sentenza del Tribunale (Ottava Sezione) del 19 maggio 2010, Pye Phyo Tay Za contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-181/08

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 13 marzo 2012, Pye Phyo Tay Za contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-376/10 P.

Sentenza del Tribunale (Prima Sezione) del 8 marzo 2023, Violetta Prigozhina contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-212/22

Sentenza del Tribunale (Terza Sezione) del 28 marzo 2017, Aisha Muammer Mohamed El-Qaddafi contro Consiglio dell'Unione europea., Causa T-681/14

Sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) del 21 aprile 2021, Aisha Muammer Mohamed El-Qaddafi contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-322/19,

Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 20 aprile 2023, Consiglio dell'Unione europea contro Aisha Muammer Mohamed El-Qaddafi, Causa C-413/21 P.

Sentenza del Tribunale (Quarta Sezione) del 6 settembre 2013, Bank Refah Kargaran contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-24/11.

Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione) del 10 dicembre 2018, Bank Refah Kargaran contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-552/15.

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2020, Bank Refah Kargaran contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-134/19 P.

Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione) del 26 aprile 2005, Jose Maria Sison contro Consiglio dell'Unione europea, Cause riunite T-110/03, T-150/03 e T-405/03

Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione ampliata) del 23 novembre 2011, Jose Maria Sison contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-341/07.

Sentenza del Tribunale (Settima Sezione) del 30 settembre 2009, José Maria Sison contro Consiglio, Causa T-341/07.

Ordinanza del Tribunale del 28 febbraio 2012, Abdulrahim contro Consiglio e Commissione, Causa T-127/09.

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 28 maggio 2013, Abdulbasit Abdulrahim contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea, Causa C-239/12 P.

Sentenza del Tribunale (Prima Sezione) del 25 novembre 2014, Safa Nicu Sepahan Co. contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-384/11

Ordinanza del presidente della Corte del 23 febbraio 2001, Repubblica d'Austria contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-445/00 R, par. 73.

Ordinanza del Presidente del Tribunale dell'11 marzo 2013, Iranian Offshore Engineering & Construction Co. contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-110/12 R

Sentenza del Tribunale (Nona Sezione) del 15 giugno 2017, Dmitrii Konstantinovich Kiselev contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-262/15

Sentenza del Tribunale (Prima Sezione) del 10 maggio 2016. Aliaksei Mikhalchanka contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-693/13

Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Grande Sezione) del 15 ottobre 2015, Perinçek contro Svizzera, Causa 27510/08

Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Prima Sezione) del 17 dicembre 2004, Pedersen e Basgaard contro Danimarca, Causa 49017/99

Sentenza del Tribunale (Settima Sezione) del 14 luglio 2021, Diosdado Cabello Rondón contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-248/18.

Sentenza del Tribunale (Grande Sezione) del 27 luglio 2022, RT France contro Consiglio dell'Unione europea, Causa T-125/22.