

La tutela degli individui in sede di adozione delle misure restrittive: il Tribunale si pronuncia sull'accertamento dei fatti da parte del Consiglio dell'Unione

Andrea Bianco (Dottorando di ricerca in diritto dell'Unione europea – Università degli Studi di Napoli Suor Orsola Benincasa) – 14 dicembre 2022

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il solco tracciato dalla Corte. - 3. Le misure restrittive. - 4. L'obbligo di motivazione.

1. Il 26 ottobre 2022, la quinta sezione del Tribunale dell'Unione europea si è pronunciata sul ricorso presentato da *Dmitry Vladimirovich Ovsyannikov*, volto all'annullamento delle misure restrittive disposte, nei suoi confronti, dal Consiglio dell'Unione.

Con sentenza T-714/20, il giudice dell'Unione ha affermato la sussistenza di un errore di valutazione dei fatti sui quali si fondano le restrizioni ed ha pertanto annullato gli atti che le disponevano.

La sentenza si inserisce nel contesto del conflitto tra Federazione Russa e Ucraina. Al riguardo, è utile ricordare che, in ragione dell'illegale annessione della Crimea da parte della Federazione Russa, il Consiglio PESC adottava la decisione 2014/145, *ex art.* 29 TUE, ed il regolamento 269/2014, *ex art.* 215 par. 2 TFUE, disponendo misure restrittive contro i soggetti responsabili di condotte idonee a compromettere o minacciare l'integrità territoriale, la sovranità o l'indipendenza dell'Ucraina. Nello specifico, nel 2017, il ricorrente veniva designato quale destinatario di tali misure restrittive, in ragione della carica di Governatore di Sebastopoli dallo stesso ricoperta. Di seguito, il ricorrente, che nel 2017 aveva espresso dichiarazioni pubbliche a favore dell'annessione della Crimea, cessava di ricoprire la carica di Governatore e veniva nominato Viceministro dell'industria e del commercio della Federazione Russa. Nel 2020, il Consiglio modificava il motivo di iscrizione del Signor *Ovsyannikov* in "ex Governatore di Sebastopoli" e successivamente prorogava la durata delle misure adottate nei suoi confronti. Contro tali misure, nel dicembre 2020, l'ex Governatore presentava ricorso diretto al loro annullamento.

A bene vedere, la questione si iscrive nel dibattito relativo al sindacato giurisdizionale del giudice dell'Unione su provvedimenti volti a disporre misure restrittive, che trova un precedente nel caso *Kadi* (sentenza della Corte del 18 luglio 2013, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P). Nella decisione in commento, il Tribunale è stato chiamato a verificare la legittimità dei provvedimenti adottati dal Consiglio dell'Unione e, dunque, ad accertare

se lo stesso abbia effettuato una corretta valutazione dei fatti, tenendo conto delle circostanze specifiche relative sia al contesto generale nel quale le misure sono adottate – il conflitto tra la Federazione Russa e l’Ucraina – sia alla situazione particolare dei destinatari delle stesse. Difatti, se l’adozione delle misure discende dalla volontà dell’Unione di promuovere il rispetto dei principi di cui all’art. 2 TUE e di perseguire gli obiettivi di cui all’art. 3 TUE, l’iscrizione di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali nelle liste dei destinatari delle stesse richiede un’analisi approfondita e specifica delle circostanze.

Nel procedere all’esame del percorso argomentativo seguito dal Tribunale, occorre, preliminarmente, sottolineare che la questione va iscritta nell’ambito dell’azione esterna dell’Unione europea, al fine di tutelare i principi di cui all’art. 21 TUE e perseguire gli obiettivi di cui all’art. 22 TUE.

Tra gli strumenti che i Trattati mettono a disposizione dell’Unione, per realizzare tali obiettivi, come ben noto, risulta importante il potere del Consiglio dell’Unione, in formazione PESC, di adottare misure restrittive nei confronti di paesi terzi, ovvero di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali.

Con riguardo al caso di specie, vengono in rilievo gli art. 29 TUE e 215, par. 2, TFUE, in materia di misure restrittive adottate nei confronti di persone fisiche. L’art. 29, stabilisce che il Consiglio adotta decisioni che definiscono la posizione dell’Unione su una determinata questione. In conseguenza di tale atto, lo stesso organo può emanare, a maggioranza qualificata, su proposta congiunta dell’Alto rappresentante e della Commissione, un regolamento che dispone le misure necessarie, nei confronti di privati (art. 215, par. 2).

La decisione del Consiglio PESC è, quindi, presupposto indefettibile del Regolamento che materialmente dispone le restrizioni.

In forza di tali norme, il Consiglio ha adottato la decisione 2014/145/PESC. La decisione, ad oggi in vigore, come modificata dai successivi atti dell’Unione, dispone le misure del congelamento dei beni e del divieto di transito nel territorio degli Stati membri, nei confronti di persone fisiche che pongano in essere condotte volte a compromettere o minacciare l’integrità territoriale, la sovranità e l’indipendenza dell’Ucraina, ovvero che siano ad esse associate. In esecuzione di tale atto, il Consiglio ha adottato il regolamento 269/2014, più volte modificato dal legislatore europeo, che precisa le modalità di applicazione delle misure considerate. Allegata agli stessi è la lista dei destinatari di tali sanzioni, tra i quali figura il ricorrente.

Atteso che lo scopo di tali atti risulta essere la tutela dell’integrità territoriale, della sovranità e dell’indipendenza ucraina, dato il persistere e l’intensificarsi delle condotte russe volte a pregiudicarla, le misure sono state prorogate.

2. Chiamato a pronunciarsi sulla legittimità degli atti adottati dal Consiglio, il Tribunale, dopo aver verificato la ricevibilità del ricorso, ha proceduto ad accertarne la fondatezza.

Con riguardo alla ricevibilità, il giudice dell'Unione ha rigettato l'eccezione sollevata dal Consiglio, considerando gli atti dei quali si chiede l'annullamento sufficientemente individuabili, malgrado il ricorrente non abbia riportato l'evoluzione legislativa degli stessi. Sul punto, la sentenza è conforme alla precedente giurisprudenza, laddove questa afferma che, nell'ipotesi in cui sussistano gli elementi essenziali del ricorso e questo consenta di comprendere chiaramente la domanda formulata e di individuare gli atti cui essa fa riferimento, lo stesso è ricevibile (sentenza del Tribunale del 4 dicembre 2015, causa T-273/13 e giurisprudenza citata; sentenza del Tribunale del 15 giugno 2017, causa T-262/15 e giurisprudenza citata).

Con riguardo alla fondatezza della domanda, il Collegio ha accertato che il Consiglio abbia correttamente valutato i fatti posti alla base delle misure. Dopo aver affermato, in conformità con la precedente giurisprudenza della Corte, che il potere di valutazione del Consiglio risulta ineluttabilmente sottoposto al sindacato giurisdizionale, il Tribunale ha analizzato i caratteri dell'istituto, al fine di verificare come il Consiglio debba procedere in sede di adozione delle misure restrittive.

In primo luogo, il Tribunale ha precisato che le misure restrittive devono essere fondate su una base fattuale solida e che i relativi provvedimenti devono essere motivati. Ne deriva la necessità di un'approfondita analisi dei fatti che giustificano l'adozione di tali atti e di un'attenta valutazione degli elementi di prova, estesa al contesto nel quale essi si inseriscono, come già affermato dal giudice europeo (sentenza *Kadi*, cit.; sentenza della Corte, del 21 aprile 2015, causa C-630/13 P; sentenza della Corte del 21 aprile 2015, C-605/13 P).

Di seguito, la sentenza ha enfatizzato il legame che necessariamente deve sussistere tra i fatti, in base ai quali le misure sono adottate, e lo scopo perseguito. Con specifico riguardo alle misure restrittive adottate nei confronti di persone fisiche, grava sul Consiglio l'onere di provare l'esistenza di legami sufficienti tra le condotte poste in essere dal soggetto iscritto nella lista e gli eventi che hanno condotto all'adozione delle stesse. È cioè necessario verificare che le misure siano funzionalmente connesse agli obiettivi perseguiti dalla decisione adottata *ex art 29 TUE*. L'adozione di misure restrittive che non risulti, alla luce del contesto generale entro il quale sono adottate ed altresì della situazione specifica dell'interessato, funzionale a perseguire gli scopi che ispirano le stesse, è quindi illegittima. Sul punto, il Tribunale si è conformato alla precedente giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza del Tribunale, del 27 aprile 2022, causa T-108/21; sentenza del Tribunale, del 9 giugno 2021, causa T-580/19; sentenza del Tribunale, del 20 luglio 2017, causa T-619/15; sentenza della Corte, del 21 aprile 2015, causa C-605/13 P; sentenza della Corte, del 28 novembre 2013, causa C-348/12 P).

Preso atto della necessità dell'adeguata analisi dei fatti, che dimostrano il collegamento tra le condotte poste in essere dall'interessato e l'efficacia delle misure allo scopo di perseguire gli obiettivi che ne giustificano l'adozione, il giudice europeo ha ribadito che l'onere della prova grava sul Consiglio dell'Unione (sentenza del Tribunale, del 9 giugno 2021, causa T-580/19). Ed ha affermato che grava altresì sul Consiglio l'onere di accertare se eventuali

cambiamenti delle circostanze abbiano fatto venir meno la necessità delle misure restrittive. Il destinatario delle misure è titolare, invece, di una mera facoltà di portare nuovi elementi fattuali all'attenzione del Consiglio. Pertanto, è l'organo che ha disposto le misure a doverne verificare l'attualità. Nello specifico, al fine di prorogare l'iscrizione del nome di un individuo nell'elenco allegato alla decisione *ex art 29 TUE* ed al regolamento *ex art 215 par. 2*, è necessario accertare che le stesse risultino ancora attuali (sentenza del Tribunale, del 3 luglio 2014, causa T-203/1; sentenza della Corte, del 13 marzo 2012, causa C-376/10 P; sentenza *Kadi*, cit.).

Sul punto, il Tribunale ha precisato che la valutazione dei fatti e la raccolta di elementi di prova deve vertere su due profili. *In primis*, essa deve avere ad oggetto il contesto generale entro il quale le misure sono disposte e che fonda l'adozione delle stesse. *In secundis*, il vaglio del Consiglio deve essere relativo alla specifica situazione degli interessati, tenendo conto dell'evoluzione della stessa (sentenze del Tribunale, del 23 settembre 2020, causa T-510/18; del 9 giugno 2021, causa T-580/29). L'utilizzo di presunzioni è ammesso solo quando previsto dalle norme che dispongono le misure e sempreché sia proporzionato rispetto allo scopo perseguito, nel rispetto della tutela giurisdizionale degli interessati (sentenza del Tribunale, del 3 luglio 2014, causa T-203/12).

Ne consegue che, alla luce del fatto che il ricorrente non ricopre più gli incarichi che avevano fondato l'adozione nei suoi confronti dei provvedimenti impugnati, il solo fatto che lo stesso non abbia esplicitamente preso le distanze dalle condotte russe volte a pregiudicare l'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina non può considerarsi prova idonea a legittimare la proroga delle misure. Infatti, sebbene, in linea generale, il fatto di non distanziarsi dalle condotte lesive dei valori tutelati possa rientrare nella valutazione effettuata dal Consiglio (sentenza del Tribunale, del 27 aprile 2022, causa T-108/21), tale circostanza non pare, nel caso di specie, sufficiente al mantenimento in vigore delle misure restrittive nei confronti dell'interessato.

Il Tribunale ha così accolto il primo motivo del ricorso e non ha ritenuto necessario pronunciarsi sugli altri motivi del ricorso, disponendo l'annullamento degli atti che dispongono le misure, nella parte in cui essi riguardano il ricorrente, per errore nella valutazione dei fatti del Consiglio.

3. La pronuncia in commento conferma il ruolo che l'Unione europea gioca sulla scena internazionale. Invero, quale organizzazione internazionale, essa declina la sua azione esterna nel senso di perseguire gli scopi stabiliti dai Trattati. Nello specifico, è utile rammentare che l'articolo 21 TUE individua i valori e gli obiettivi che gli Stati membri intendono perseguire e che devono informare l'azione internazionale dell'Unione europea, in senso trasversale alle diverse politiche rientranti nell'ambito delle sue competenze e nel rispetto del fondamentale principio di coerenza, sancito dall'art. 22 TUE.

Come emerge poi dai riferimenti che i Trattati fanno alla Carta delle Nazioni Unite, l'Unione si propone di adoperarsi per garantire la realizzazione

degli scopi sanciti dalla stessa e di attuare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Al di là di tale azione di sostegno ed attuazione delle decisioni dell'ONU, l'Unione ha sviluppato un ruolo geopolitico autonomo, soprattutto alla luce del "multilateralismo imperfetto" che ha caratterizzato il funzionamento del consiglio di Sicurezza dagli anni novanta del novecento (A. PASCOLI, *Guerre Civili e Diritto Internazionale*, in *Informazioni della difesa*, n. 3, 2013; P. FERRARA, *La sicurezza dell'Europa e la difesa europea nel mondo multipolare: sfide, minacce, opportunità*, in R. GUALTIERI, J. L. RHI-SAUSI (a cura di), *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2011, p. 33 ss.). Così, lungi dall'essere limitata all'adozione di misure implicant e non implicant l'uso della forza, l'azione dell'Unione è caratterizzata da un novero molto ampio di condotte, tra le quali rientrano le politiche relative alle relazioni economiche esterne, le relazioni esterne condotte dall'UE in altri settori (politica di vicinato, visti, asilo e immigrazione, cooperazione di polizia e giudiziaria, ambiente, ecc.), la politica estera e di sicurezza comune e la politica di sicurezza e difesa comune.

Purtuttavia, con specifico riguardo alla sentenza in esame, viene in rilievo la sua competenza ad adottare misure restrittive nei confronti di individui o gruppi, le cui condotte possano pregiudicare gli interessi tutelati dall'art. 21 TUE. Tali misure, disposte con regolamento (art. 215, par. 2, TFUE), in esecuzione di una decisione PESC che definisce l'azione dell'Unione in ordine ad una determinata situazione (art. 29 TUE), comprendono sanzioni economiche e finanziarie e limiti agli spostamenti sul territorio dell'Unione che incidono profondamente sulla sfera giudica degli interessati (conclusioni dell'AG Wahl, causa C-455/14 P; in dottrina v. S. POLI, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Napoli, 2019; N. LAZZERINI, *La tutela giurisdizionale degli individui rispetto agli atti PESC nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, p. 1086 ss.).

Analogamente alle misure adottate dall'ONU, ex art. 41, lo scopo perseguito dal Consiglio in sede di adozione delle misure restrittive non deve ritenersi diretto all'irrogazione di una pena, in conseguenza di un illecito commesso da una persona fisica. Siffatto strumento è invece volto ad incentivare lo Stato – o il gruppo non statale – cui il destinatario delle misure è collegato, a modificare la propria condotta (C. MORVIDUCCI, *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, in *rivista.eurojus.it*, 2019; A. MIGNOLLI, *Corte di giustizia e misure restrittive individuali tra ampliamento della giurisdizione e self-restraint*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2018, p. 279 ss.). Gli atti disciplinati dall'art. 215, par. 2 TFUE sono, infatti, strumenti di politica estera, mediante i quali l'Unione si propone di garantire che le relazioni internazionali siano ispirate ai principi sanciti dai Trattati. Ne consegue che, affinché il Consiglio agisca ex artt. 29 TUE e 215 TFUE, è sufficiente una condotta statale contraria ai principi di cui all'art. 21, che l'Unione vuole disincentivare. In tale contesto, la compressione di diritti e libertà di persone fisiche risulta funzionale a perseguire tale scopo.

Con riguardo alle misure adottate nel caso Ucraina, le più dure sinora disposte (A. M. AMOROSO, *Il contributo delle misure restrittive UE contro la Russia allo sviluppo del diritto internazionale delle sanzioni*, in *Diritti Comparati*, 2022), esse si caratterizzano aver fissato presupposti per l'individuazione dei destinatari molto generali, che non richiedono la commissione di condotte antigiuridiche. È sufficiente che l'individuo, in ragione delle sue condotte o della posizione ricoperta, risulti collegato con il regime al potere (D. FONDAROLI, F. SGUBBI, *Congelamento di beni senza frontiere. Il caso Ucraina*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 34, 2014).

4. Come conferma la sentenza in commento, tali misure - dirette ad incidere profondamente sulla sfera giuridica dell'individuo - sono sottoposte al sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia, sul combinato disposto degli artt. 275, par. 2 e 263 TFUE, in ossequio agli artt. 47 e 48 della Carta di Nizza (conclusioni dell'AG Wathelet, causa C-72/15; sentenza della Corte del 28 marzo 2017, causa C-72/15; A. MIGNOLLI, *op. cit.*, in *SIE*, n. 2, 2018; L. PALADINI, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della pesc: prassi e giurisprudenza*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2009, p. 341 ss.).

Come già affermato in dottrina, tale controllo non si estende alla verifica circa la contrarietà al diritto internazionale, della condotta che il Consiglio vuole disincentivare, ma risulta circoscritto al rispetto del diritto dell'Unione europea (S. DE VIDO, *(In)certezze giuridiche sulla situazione della Crimea: una «mappa» dei casi pendenti o decisi davanti alle corti europee*, in A. FRANCO, O. RUMYANTSEV (a cura di), *L'Ucraina alla ricerca di un equilibrio Sfide storiche, linguistiche e culturali da Porošenko a Zelens'kyj*, in *Euroasiatica*, n. 14, 2019).

Più in particolare, il sindacato della Corte ha ad oggetto le misure restrittive adottate nei confronti degli individui, con riguardo al rispetto dei diritti fondamentali sanciti dall'ordinamento europeo (sentenza *Kadi*, cit.) ed all'adempimento degli obblighi procedurali che gravano in capo al Consiglio.

In sede di adozione delle misure, infatti, il Consiglio è tenuto a rispettare un obbligo di motivazione di portata particolarmente ampia (sentenza del Tribunale del 4 febbraio 2014, cause riunite T-174/12 e T-80/13. In dottrina, *ex multis*: G. VITALE, *La giurisprudenza dell'Unione in materia di misure restrittive. L'obbligo di motivazione della misura e la tutela giurisdizionale effettiva dei destinatari*, in *rivista.eurojus.it*, 2021; C. MASSA, *EU's restrictive measures in Ukraine before the CJEU: taking stock*, in *rivista.eurojus.it*, 2021; A. CIAMPI, *Le garanzie processuali fondamentali dell'Unione europea quale limite all'attuazione di sanzioni del Consiglio di sicurezza dopo la sentenza Kadi della Corte di giustizia*, in F. SALERNO (a cura di), *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010, p. 119).

La sentenza in parola invita proprio a riflettere su tale obbligo in sede di iscrizione di una persona fisica nelle liste dei destinatari delle misure e sulla conseguente ampiezza del sindacato dei giudici di Lussemburgo.

Alla luce della costante giurisprudenza della Corte, l'obbligo di motivazione gravante sul Consiglio si traduce nel dovere svolgere un'adeguata indagine circa la posizione dei destinatari delle misure allo scopo di accertare che la compressione dei diritti degli stessi risulti funzionale a disincentivare le condotte lesive dei valori dell'Unione.

L'indagine del Consiglio deve quindi vertere, in primo luogo, sul contesto generale entro il quale tali atti sono adottati. Preso atto del potere del Consiglio di qualificare determinate condotte statali (e.g. l'illegittima annessione della Crimea da parte della Federazione Russa) come confliggenti con i principi che informano l'ordinamento europeo, lo stesso può adottare misure nei confronti di individui, allo scopo di disincentivare tali comportamenti (G. VITALE, *op. cit.*; S. POLI, *op. cit.*; A. MIGNOLLI, *op. cit.*).

Al fine di iscrivere poi la persona fisica nell'elenco dei destinatari delle misure, è necessario dimostrare un collegamento tra lo stesso e le condotte che minacciano o ledono i valori di cui all'art. 21 TUE (C. MASSA, *op. cit.*; A. MIGNOLLI, *op. cit.*; A. CIAMPI, *op. cit.*). Ciò che viene in rilievo, è che la condotta o la posizione dell'individuo si inseriscano nel contesto generale entro il quale le misure restrittive sono adottate e che la compressione dei diritti dell'individuo disincentivi il mantenimento delle condotte che ledono i valori dell'Unione.

Imprescindibile è, dunque, la verifica circa l'idoneità delle misure a realizzare lo scopo perseguito; verifica che può ricondursi all'accertamento del rispetto di proporzionalità (C. MASSA, *op. cit.*; S. POLI, *op. cit.*; M. MARCHEGIANI, *Il principio di protezione equivalente nel caso Kadi*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2014, p. 169 ss.; A. CUYVERS, *Give me "one good reason": the unified standard of review for sanctions after Kadi II*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 1768).

Preso atto che l'onere della prova grava sul Consiglio e che l'interessato ha la facoltà e non il dovere di offrire all'istituzione dell'Unione elementi di prova rilevanti, il dovere di accertamento dei fatti può apprezzarsi tanto in senso statico quanto dinamico. Infatti, in sede di adozione delle misure e di prima iscrizione dell'interessato negli elenchi dei destinatari, il Consiglio è tenuto a svolgere un'indagine fattuale, vertente sul contesto generale e sulla situazione specifica dell'individuo. Allo stesso tempo, dopo l'adozione delle misure ed in sede di proroga, lo stesso organo è tenuto a verificare, *motu proprio*, se siano intervenute modifiche fattuali del contesto generale o della particolare situazione dell'individuo, che impongano una revisione delle misure o che rendano ingiustificata la perdurante iscrizione dell'interessato nelle liste. Anche l'indagine effettuata ai fini della proroga è volta ad accertare che il mantenimento delle misure abbia l'effetto di indurre la cessazione delle condotte lesive dei valori dell'Unione.

Dalla giurisprudenza della Corte emerge altresì che tale obbligo di motivazione ha portata tale da escludere presunzioni, le quali risultano ammesse solo in certi contesti e se rafforzate dalle circostanze del caso.

Tornando al caso in esame, lungi dall'iscrivere – o prorogare l'iscrizione – nelle liste, di un soggetto, sulla base di una deduzione da idee preconcrete

circa il suo legame con il regime al potere, risulta necessario dimostrare che la sua posizione ovvero le sue condotte rafforzino le azioni contrarie ai valori che fondano l'Unione e soprattutto che la compressione della sfera giuridica dell'individuo abbia il potenziale di influenzare il comportamento dell'autore di tali condotte (e.g. la Federazione Russa) (L. PANTALEO, *Case C-376/10 P, Pye Phyto Tay Za v. Council, Judgment of the European Court of Justice (Grand Chamber) of 13 March 2012*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1769)

In conclusione, gli atti di cui agli artt. 29 TUE e 215 TFUE devono considerarsi strumenti di politica estera, attraverso i quali l'Unione europea si propone di promuovere, nella comunità internazionale, il rispetto dei suoi principi fondamentali e dei suoi valori. In quest'ottica, l'individuo-destinatario della misura non deve considerarsi un soggetto che l'Unione vuole punire per la commissione di una determinata condotta.

Pur alla luce di tale considerazione, che subordina il privato agli scopi di politica estera e sicurezza comune, l'Unione resta una comunità di diritto (COM/2014/158 final), entro la quale la tutela degli interessi meritevoli e legittimi dell'individuo deve essere garantita. Strumento di tale tutela è il sindacato giurisdizionale della Corte, la cui incisività ed ampiezza pone un necessario argine al potere del Consiglio e bilancia gli interessi politici dell'Unione con la sfera giuridica dell'individuo.