



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

Le sanzioni economiche nel diritto internazionale ed europeo – Trade compliance e contenzioso

Il contenzioso sulle misure restrittive davanti alle giurisdizioni dell'Unione europea

Monica Parodi

Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea

Università degli Studi di Firenze

Monica.parodi@unifi.it

Inquadramento: le misure restrittive generali e individuali nel Diritto dell'UE

1. Misure restrittive di carattere individuale

- Es: **DECISIONE 2014/145/PESC** DEL CONSIGLIO del 17 marzo 2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina
Regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina

2. Misure restrittive di carattere settoriale contro uno Stato terzo

- Es. **Decisione (PESC) 2017/2074** del Consiglio, del 13 novembre 2017, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela; **Regolamento (UE) 2017/2063** del Consiglio, del 13 novembre 2017, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela

3. Regimi tematici globali

- Es. **Decisione (PESC) 2020/1999** del Consiglio del 7 dicembre 2020 relativa a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani; **Regolamento (UE) 2020/1998** del Consiglio del 7 dicembre 2020 relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani

→ <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions-different-types/#country>

Fondamento giuridico e procedura di adozione

Articolo 21 TUE: Principi e obiettivi dell'Azione esterna dell'UE

Articolo 29 TUE: «Il **Consiglio** adotta **decisioni** che definiscono la **posizione dell'Unione** su una **questione particolare di natura geografica o tematica**. Gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione».

Articolo 215 TFUE: «**1.** Quando una decisione [PESC] 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'AR e della Commissione, adotta le misure necessarie**. Esso ne informa il Parlamento europeo. **2.** Quando una decisione [PESC] 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*».

Articolo 291 TFUE: atti di esecuzione (di cui è competente la Commissione). Eventuali atti di esecuzione sono adottati dal Consiglio, ove necessario.

La tutela giurisdizionale nell'Unione europea

Il controllo della legittimità degli atti dell'Unione si basa su due specie complementari di procedimenti giurisdizionali:

- i **ricorsi diretti** (tra cui, in particolare, **il ricorso di annullamento** e il **ricorso per responsabilità extracontrattuale**)
- il **rinvio pregiudiziale di validità e interpretativo**

I Trattati hanno istituito «un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti dell'Unione»

→ **In che misura e con quale intensità le misure restrittive dell'UE sono sottoposte al controllo del giudice dell'Unione?**

Il tema della tutela giurisdizionale in relazione alle misure restrittive è *complesso per due ordini di ragioni*: 1) ***l'estensione limitata della competenza della CGUE sugli atti PESC***; 2) ***il diritto di legittimazione attiva dei cd ricorrenti non privilegiati soggetto a una disciplina stringente e soprattutto non sempre chiara.***

1. L'estensione limitata della competenza della CGUE sugli atti PESC

Art. 275 TFUE: «**La Corte di giustizia dell'UE** (Corte di giustizia + Tribunale dell'UE) **non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla PESC, né [su] gli atti adottati in base a dette disposizioni.**

Tuttavia, la Corte è competente a controllare il rispetto dell'art. 40 del TUE e a **pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'art. 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 TUE».

La Corte di giustizia dell'UE è competente a pronunciarsi su ricorsi riguardanti il controllo di legittimità degli atti adottati in base al TFUE.

2) Il diritto di legittimazione attiva dei cd ricorrenti non privilegiati soggetti a una disciplina stringente

Art. 263, par. 4, TFUE: «Qualsiasi **persona fisica o giuridica** può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un **ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione**».

- **DESTINATARI DI SANZIONI ISCRITTI IN UNA LISTA REDATTA DAL CONSIGLIO E ALLEGATA IN UNA DECISIONE PESC**: In base al combinato disposto tra l'art. 275 TFUE e l'art. 263, par. 4, TFUE, chiunque sia inserito in una lista di destinatari di misure restrittive individuali può ricorrere in annullamento chiedendo l'annullamento della decisione PESC e del Regolamento attuativo davanti al Tribunale dell'UE, entro il termine di due mesi a decorrere dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza.

OGGETTO DEL RICORSO:

- **Profili di illegittimità di natura procedurale:** soprattutto la ***violazione dell'obbligo di motivazione (art. 296 TFUE)***, la *lesione dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva (art. 47 Carta)*, *l'insufficiente comunicazione degli elementi probatori posti a fondamento del listing*.
 - **Profili di illegittimità di natura sostanziale:** assenza di una base fattuale adeguata; mancanza di un nesso sufficientemente qualificato tra la condotta del ricorrente e gli obiettivi perseguiti dal regime sanzionatorio.
- L'onere probatorio incombe sul Consiglio.

Esempi

i) Listing fondato su legami familiari o personali: *«la mera esistenza di un rapporto familiare o di prossimità non consente di presumere automaticamente un sostegno al regime. In assenza di elementi concreti che dimostrino un vantaggio personale o un contributo effettivo al mantenimento del regime, il listing risulta privo di base fattuale sufficiente»*. **Tribunale, causa T-181/08, Tay Za c. Consiglio, 19 maggio 2010**

ii) Listing fondato su rapporti commerciali o finanziari con entità pubbliche o con soggetti collegati al regime: *«Il semplice fatto di operare in un sistema bancario statale o di intrattenere relazioni con entità pubbliche non è stato ritenuto sufficiente»*. **Tribunale, Causa T-496/10, Bank Mellat c. Consiglio, 29 gennaio 2013**

iii) Listing fondato sul **sostegno indiretto: l'applicazione del criterio dell'«ownership or control» e del «leading business person»**, introdotto nell'ambito delle misure adottate in risposta all'aggressione della Russia contro l'Ucraina.

Il criterio del «leading business person»: *taluni uomini d'affari, in quanto parte dell'élite economica russa, fornirebbero sostegno materiale o trarrebbero beneficio dal governo della Federazione russa.*

Il Tribunale ha chiarito che:

- 1) la qualifica di imprenditore di primo piano non equivale automaticamente a “sostenere” il governo**
- 2) occorre dimostrare un nesso sufficientemente qualificato tra l'attività del ricorrente e il rafforzamento materiale o politico del governo russo**

→ il semplice fatto di operare in settori strategici o di beneficiare del contesto economico nazionale non è sufficiente;

→ la mera partecipazione a una riunione istituzionale non dimostra un sostegno concreto alla politica oggetto di sanzione;

→ il beneficio economico sistemico derivante dall'operare in Russia non è sufficiente a integrare il criterio di “benefiting from the Government”.

Esempi: **T-301/22, Aven / Consiglio**, sentenza del 10 aprile 2024; **T-302/22, Fridman / Consiglio**, sentenza del 10 aprile 2024; **T-281/22, Melnichenko / Consiglio**, sentenza del 31 maggio 2023

→ **SOGGETTI NON DESTINATARI DEL PROVVEDIMENTO SANZIONATORIO**

Il ricorrente deve soddisfare le condizioni di cui all'art. 263, par. 4, TFUE, ossia deve essere **direttamente e individualmente riguardato da un atto avente portata generale o essere direttamente riguardato da un atto regolamentare che non comportano alcuna misura d'esecuzione.**

L'incidenza economica indiretta o riflessa non è sufficiente a soddisfare il requisito dell'incidenza individuale secondo la formula *Plaumann*: gli operatori economici europei che subiscono conseguenze indirette dalle restrizioni settoriali contro banche o imprese russe non risultano normalmente legittimati ad agire.

Esempio

Il Tribunale ha confermato la legittimità del divieto di fornire, direttamente o indirettamente, servizi di consulenza giuridica al governo russo e alle persone giuridiche, alle entità e agli organismi stabiliti in Russia (Art. 5 *quindecies*, par. 2 del regolamento del Consiglio [UE] n. 833/2014) concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

Le cause vertevano sulla questione se esista un diritto fondamentale di rivolgersi ad un avvocato, in particolare in ***situazioni che non presentano alcun collegamento con un procedimento giurisdizionale.***

Il Tribunale ha respinto i ricorsi cercando di precisare la portata del diritto a un ricorso effettivo e del diritto al segreto professionale (artt. 47 e 7 della Carta dei diritti fondamentali).

Trib., 2 Ottobre 2024, causa T-798/22, *Ordre des avocats à la cour de Paris c. Consiglio*; causa T-797/22, *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles c. Consiglio*; causa T-828/22, *ACE-Avocats c. Consiglio*

Ricorso per responsabilità extracontrattuale

Art. 340, par. 2, TFUE «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».

Caratteristiche

- è un rimedio autonomo rispetto al 263, par. 4, TFUE
- può essere intentato anche da persone non legittimate a impugnare il provvedimento
- deve essere proposta entro cinque anni a decorrere dal momento in cui avviene il fatto che dà origine al danno, pena la prescrizione del diritto al risarcimento
- la Corte di giustizia riconosce la responsabilità dell'Unione se si verificano tre condizioni cumulativamente: 1) il ricorrente ha subito **un danno**; 2) le istituzioni europee o i loro agenti hanno tenuto un **comportamento illegale** rispetto al diritto europeo → violazione di una norma superiore che tutela i diritti dei singoli; 3) esiste una **relazione di causalità diretta** tra il danno subito dal ricorrente e il comportamento illegale delle istituzioni europee o dei loro agenti.

Responsabilità extracontrattuale e misure restrittive

- Il risarcimento dei danni derivanti dall'applicazione delle misure attuative previste da un regolamento del Consiglio adottato sulla base dell'art. 215 TFUE
- *Il risarcimento dei danni derivanti dall'applicazione delle misure restrittive previste da una decisione PESC?*

Sentenza *Bank Refah Kargaran* (2020), per assicurare la «necessar[ia] coerenza del sistema di tutela giurisdizionale previsto dal diritto dell'Unione esige» era necessario estendere la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sui ricorsi per danni lamentati a causa di misure restrittive imposte da decisioni adottate dal Consiglio ai sensi dell'art. 29 TUE.

CGUE, 19 dicembre 2019, HTTS / Consiglio (C-123/18 P): L'annullamento di una misura restrittiva non comporta automaticamente la responsabilità dell'Unione perché devono essere soddisfatti i tre requisiti (Danno grave, nesso di causalità, violazione del diritto).

Rinvio pregiudiziale interpretativo e di validità

«Gli artt. 19, 24 e 40 TUE, l'art. 275 TFUE, nonché l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali devono essere interpretati nel senso che la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a statuire in via pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TFUE, sulla validità di un atto adottato in base alle disposizioni relative alla PESC, nei limiti in cui la domanda di pronuncia pregiudiziale verta sul controllo del rispetto dell'art. 40 TUE nella decisione di cui trattasi oppure sul controllo della legittimità delle misure restrittive nei confronti delle persone fisiche o giuridiche». **CGUE, sentenza del 28 marzo 2017, causa C-72/15, Rosneft.**

Esempi recenti di rinvii pregiudiziali in materia di misure restrittive:

- **CGUE, sentenza del 12 marzo 2026, causa C-84/24, UAB - EM SYSTEM**
- **CGUE, sentenza del 12 febbraio 2026, causa C-313/24, Opera Laboratori Fiorentini SpA**