Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

1º agosto 2025 * [i]

«Impugnazione – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Ucraina – Decisione 2014/145/PESC – Articolo 1, paragrafo 1, in fine – Misure restrittive imposte a una persona fisica associata a un'altra persona fisica a sua volta soggetta a misure restrittive – Nozione di "associazione nel caso di due persone unite da un legame familiare"»

Nella causa C-703/23 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 16 novembre 2023,

Elena Petrovna Timchenko, residente in Ginevra (Svizzera), rappresentata da S. Bonifassi, T. Bontinck e E. Fedorova, avocats,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da M.-C. Cadilhac e V. Piessevaux, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

Commissione europea, rappresentata da M. Carpus-Carcea, C. Giolito e H. Krämer, in qualità di agenti,

interveniente in primo grado,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da M.L. Arastey Sahún (relatrice), presidente di sezione, D. Gratsias, E. Regan, J. Passer e B. Smulders, giudici,

avvocato generale: L. Medina

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

* Lingua processuale: il francese.

sentite le conclusioni dell'avvocata generale, presentate all'udienza del 10 aprile 2025,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la ricorrente chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 6 settembre 2023, Timchenko/Consiglio (T-361/22, in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2023:502), con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso diretto, in primo luogo, a far annullare, da un lato, la decisione (PESC) 2022/582 del Consiglio, dell'8 aprile 2022, 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 (GU 2022, L 110, pag. 55), e il regolamento di esecuzione (UE) 2022/581 del Consiglio, dell'8 aprile 2022, 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 (GU 2022, L 110, pag. 3) (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti iniziali controversi»), nonché, dall'altro, la decisione (PESC) 2022/1530 del Consiglio, del 14 settembre 2022, 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 (GU 2022, L 239, pag. 149), e il regolamento di esecuzione (UE) 2022/1529 del Consiglio, del 14 settembre 2022, 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 (GU 2022, L 239, pag. 1) (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti di mantenimento controversi»), nella parte in cui gli atti iniziali e di mantenimento controversi (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti controversi») la riguardano e, in secondo luogo, a ottenere il risarcimento del danno morale che essa avrebbe subito a causa dell'adozione degli atti controversi.

Contesto normativo e fatti

2 Il contesto di fatto e di diritto del caso di specie è esposto ai punti da 2 a 16 della sentenza impugnata. Ai fini del presente procedimento, esso può essere riassunto e completato come segue.

Decisione 2014/145

3 A seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte delle forze armate della Federazione russa il 24 febbraio 2022, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, il 25 febbraio 2022, la decisione (PESC) 2022/329 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 (GU 2022, L 50, pag. 1).

4 L'articolo 1, paragrafo 1, della 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 (GU 2014, L 78, pag. 16), come modificata dalla decisione 2022/329 (in prosieguo: la «decisione 2014/145»), vieta l'ingresso o il transito nel territorio degli Stati membri delle persone fisiche che soddisfano i criteri previsti in particolare alle sue lettere a), b) ed e), mentre l'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 2014/145 prevede il congelamento dei fondi e delle risorse economiche delle persone fisiche che soddisfano i criteri

previsti in particolare alle lettere a), d) e g), essendo questi ultimi criteri sostanzialmente identici a quelli previsti alle lettere a), b) ed e) dell'articolo 1, paragrafo 1, di tale decisione. Peraltro, l'articolo 1, paragrafo 1, in fine, e l'articolo 2, paragrafo 1, in fine, di detta decisione prevedono che siffatte misure restrittive possano essere imposte anche nei confronti, in particolare, delle persone fisiche associate alle persone fisiche che sono esse stesse oggetto di misure restrittive in base ai criteri summenzionati.

5 L'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2014/145 dispone quanto segue:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per impedire l'ingresso o il transito nel loro territorio:

a) delle persone fisiche responsabili di azioni o politiche, o che sostengono o attuano dette azioni o politiche, che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, o la stabilità o la sicurezza in Ucraina, o che ostacolano l'operato delle organizzazioni internazionali in Ucraina;

b) delle persone fisiche che sostengono, materialmente o finanziariamente, i decisori russi responsabili dell'annessione della Crimea o della destabilizzazione dell'Ucraina, ovvero che traggono vantaggio dagli stessi;

(...)

e) degli imprenditori di spicco che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, resosi responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina,

e le persone fisiche ad essi associate elencate nell'allegato».

Regolamento n. 269/2014

6 Il 25 febbraio 2022, il Consiglio ha adottato il regolamento (UE) 2022/330 che modifica 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 (GU 2022, L 51, pag. 1).

7 In tale contesto, il Consiglio ha introdotto, all'articolo 3, paragrafo 1, lettere a), d), g) e in fine, del 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 (GU 2014, L 78, pag. 6), come modificato dal regolamento 2022/330 (in prosieguo: il «regolamento n. 269/2014»), gli stessi criteri riportati al punto 5 della presente sentenza.

Atti controversi

Gli atti iniziali controversi

8 L'8 aprile 2022, data la gravità della situazione in Ucraina, il Consiglio ha adottato gli atti iniziali controversi. I considerando 6 e 7 di ciascuno di tali atti così dispongono:

> «(6) Nelle conclusioni del 24 marzo 2022 il Consiglio europeo ha dichiarato che la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina viola palesemente il diritto internazionale e sta causando ingenti perdite di vite umane e numerosi feriti tra i civili e che l'Unione [europea] rimane pronta a colmare le lacune e a contrastare l'elusione effettiva e possibile delle misure restrittive già adottate, nonché a procedere rapidamente con ulteriori severe sanzioni coordinate nei confronti della Russia e della Bielorussia al fine di ostacolare le capacità russe di proseguire l'aggressione.
>
> (7) Alla luce della gravità della situazione, il Consiglio ritiene opportuno imporre misure restrittive nei confronti degli imprenditori di spicco che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Russia e alle persone che forniscono un sostegno al governo della Federazione russa o traggono vantaggio dal governo della Federazione russa e nei confronti delle persone fisiche associate a tali persone, compresi i familiari che ne beneficiano indebitamente».

9 Peraltro, con detti atti, il nome della ricorrente è stato aggiunto, rispettivamente, all'elenco allegato alla decisione 2014/145 e a quello di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014, per i seguenti motivi:

> «[La sig.ra] Elena [Petrovna] Timchenko è moglie del miliardario Gennady Timchenko, inserito nell'elenco di cui alla [decisione 2014/145]. Partecipa ai suoi affari pubblici attraverso la Fondazione Timchenko. Trae pertanto vantaggio dal suo legame con Gennady Timchenko, il quale è responsabile di azioni di sostegno e politiche che compromettono l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, e del sostegno materiale e finanziario ai decisori russi responsabili dell'annessione della Crimea o della destabilizzazione dell'Ucraina, e ne trae vantaggio».

Gli atti di mantenimento controversi

10 Il 14 settembre 2022, il Consiglio ha adottato gli atti di mantenimento controversi al fine di prorogare le misure restrittive adottate nei confronti della ricorrente. Tali atti si basano su motivi identici a quelli contenuti negli atti iniziali controversi e riprodotti al punto precedente.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

11 Con atto introduttivo del 17 giugno 2022, la ricorrente ha chiesto al Tribunale di annullare gli atti controversi nella parte in cui la riguardano e di concederle il risarcimento del danno morale che asseriva di aver subito a causa dell'adozione di tali atti. Nell'ambito del suo ricorso di annullamento, ella sosteneva, segnatamente, che il Consiglio aveva commesso un errore di valutazione nel ritenere che fosse «associata», ai sensi in particolare dell'articolo 1, paragrafo 1, in

fine, della decisione 2014/145 (in prosieguo: il «criterio di associazione»), al marito, al quale erano state imposte misure restrittive ai sensi, in particolare, dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), di tale decisione [in prosieguo: il «criterio a)»].

12 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha segnatamente respinto, ai punti da 67 a 85 della sentenza impugnata, il motivo della ricorrente vertente su un errore di valutazione. Avendo ritenuto, ai punti da 74 a 76 della sentenza in parola, che la nozione di associazione riguardasse in particolare i membri di una stessa famiglia legati da interessi comuni che andavano al di là del rapporto familiare che li lega e che tale definizione non fosse messa in discussione dai considerando 7 degli atti iniziali controversi, il Tribunale ha constatato, ai punti 77 e 78 di detta sentenza, che la ricorrente, membro del consiglio di amministrazione della fondazione Timchenko, e suo marito erano i fondatori di quest'ultima e vi svolgevano un ruolo attivo in quanto erano direttamente connessi alle sue attività operative e disponevano di poteri sostanziali.

13 Il Tribunale ne ha quindi tratto la conclusione, al punto 79 della medesima sentenza, che il Consiglio aveva potuto, senza commettere errori di valutazione, ritenere che, all'interno della fondazione Timchenko, la ricorrente fosse associata al marito, il quale, a sua volta, come risultava dalla sentenza del 6 settembre 2023, Timchenko/Consiglio (T-252/22, EU:T:2023:496), soddisfaceva in particolare il criterio a), e adottare di conseguenza misure restrittive nei suoi confronti.

14 Il Tribunale ha inoltre respinto, al punto 82 della sentenza impugnata, l'argomento della ricorrente secondo cui le sue attività all'interno della fondazione Timchenko erano prive di nesso con l'invasione dell'Ucraina, per il motivo che il criterio a) non prevedeva di stabilire un siffatto nesso.

15 Avendo peraltro respinto gli altri motivi di ricorso della ricorrente nonché respinto la sua domanda di risarcimento, il Tribunale ha respinto integralmente il ricorso.

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

16 Con la sua impugnazione, la ricorrente chiede che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata;

– decidere il ricorso nel merito e annullare gli atti controversi nelle parti in cui la riguardano, e

– condannare il Consiglio alle spese di entrambi i gradi del giudizio.

17 Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

– respingere l'impugnazione, e

– condannare la ricorrente alle spese.

18 La Commissione europea chiede che la Corte voglia:

– respingere l'impugnazione, e

– condannare la ricorrente alle spese.

Sull'impugnazione

19 La ricorrente deduce tre motivi a sostegno della sua impugnazione, il primo vertente su un errore di diritto che il Tribunale avrebbe commesso adottando un'interpretazione arbitraria e abusivamente ampia del criterio di associazione in relazione alla nozione di «interessi comuni», il secondo vertente su un errore di diritto in sede di interpretazione del termine «indebitamente» che compare al considerando 7 della decisione 2022/582 e, il terzo, vertente su un errore di diritto in sede di interpretazione di tale criterio sotto il profilo dell'obiettivo perseguito dalle misure restrittive nonché su una violazione dell'obbligo di motivazione.

Sul primo motivo d'impugnazione

Argomenti delle parti

20 Con il suo primo motivo d'impugnazione, la ricorrente contesta al Tribunale di aver commesso un errore di diritto nella sua interpretazione del criterio di associazione, in quanto essa equivarrebbe a consentire di applicare il criterio di cui si tratta a persone fisiche per il solo fatto dell'esistenza di un legame familiare con una persona oggetto di misure restrittive, in contrasto con la giurisprudenza derivante in particolare dalla sentenza del 13 marzo 2012, Tay Za/Consiglio (C-376/10 P, EU:C:2012:138). Infatti, il Tribunale avrebbe affermato, ai punti 74 e 76 della sentenza impugnata, che, quando una persona fisica è un familiare di una persona oggetto di tali misure, occorrerebbe dimostrare l'esistenza oggettiva di un «intreccio di interessi comuni» che non dovrebbero necessariamente tradursi in un'attività economica né essere formalizzati in una struttura giuridica comune. Con tali termini vaghi, il Tribunale avrebbe cercato di ricomprendere numerosissime situazioni senza individuare interessi comuni che andassero al di là del solo rapporto familiare e senza precisare la nozione di «intreccio di interessi comuni», in violazione del principio della certezza del diritto.

21 Pur riconoscendo che è necessario prendere in considerazione il contesto e le circostanze di ciascun caso di specie, la ricorrente afferma che il Tribunale avrebbe dovuto spiegare in che modo, per la loro natura, per la loro qualità e per la loro quantità, tali interessi comuni andassero oltre la semplice comunanza di interessi inerente a qualsiasi rapporto familiare per potersi configurare l'esistenza oggettiva di un intreccio simile. Orbene, nella sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe concluso che la ricorrente era associata a suo marito senza individuare qualsivoglia relazione d'affari o tipi di interessi comuni, siano essi economici, capitalistici o di altro tipo, che uniscano i due coniugi al di là del rapporto familiare che li lega. La ricorrente precisa che, ai punti 77 e 78 della sentenza impugnata, il Tribunale si sarebbe limitato a dedurre un'associazione tra lei e suo marito dalle funzioni e dai poteri abituali connessi allo status di fondatore di un'associazione di beneficenza, mentre il comune interesse dei coniugi a condurre un'attività caritativa si inseriva nel contesto del loro rapporto familiare.

22 Il Consiglio ritiene che la ricorrente cerchi di mettere in discussione la valutazione degli elementi di fatto operata dal Tribunale ai punti 77 e 78 della sentenza impugnata. Orbene, salvo il caso di snaturamento non invocato nel caso di specie dalla ricorrente in parola, la valutazione dei fatti e degli elementi di prova non costituirebbe una questione di diritto soggetta al controllo della

Corte nel procedimento di impugnazione, cosicché gli argomenti di detta ricorrente dovrebbero, entro tali limiti, essere dichiarati irricevibili. Per il resto, il Consiglio contesta gli argomenti della ricorrente nel merito.

23 La Commissione contesta la fondatezza degli argomenti formulati dalla ricorrente.

Giudizio della Corte

– *Sulla ricevibilità*

24 Occorre ricordare che, conformemente all'articolo 256 TFUE e all'articolo 58 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'impugnazione è limitata ai motivi di diritto. Il Tribunale è competente in via esclusiva a constatare e a valutare i fatti pertinenti, nonché a valutare gli elementi di prova. La valutazione di tali fatti e degli elementi di prova non costituisce quindi, salvo il caso di un loro snaturamento, una questione di diritto, come tale soggetta al controllo della Corte nell'ambito di un'impugnazione (sentenza del 4 ottobre 2024, Ferriere Nord/Commissione, C-31/23 P, EU:C:2024:851, punto 89 e giurisprudenza citata). Per contro, la Corte è competente ad esercitare, a norma dell'articolo 256 TFUE, un controllo sulla qualificazione giuridica di tali fatti e sulle conseguenze di diritto che il Tribunale ne ha tratto (sentenza del 1º ottobre 2014, Consiglio/Alumina, C-393/13 P, EU:C:2014:2245, punto 16 e giurisprudenza citata).

25 Nel caso di specie, il Consiglio ritiene che la ricorrente cerchi di mettere in discussione, con taluni dei suoi argomenti, la valutazione degli elementi di fatto e di prova effettuata dal Tribunale ai punti 77 e 78 della sentenza impugnata.

26 Tale motivo di irricevibilità non può essere accolto. Infatti, risulta chiaramente dall'impugnazione che, con il suo primo motivo d'impugnazione, la ricorrente non mira a mettere in discussione le constatazioni e le valutazioni fattuali relative alla sua associazione al marito, come effettuate dal Tribunale ai punti 77 e 78 della sentenza impugnata. Criticando i punti di cui si tratta, essa addebita al Tribunale di aver concluso, al punto 79 di tale sentenza, nel senso dell'esistenza di una associazione del genere senza individuare, in spregio ai criteri che esso aveva tuttavia stabilito ai punti 74 e 76 di detta sentenza, interessi comuni che uniscano i due coniugi al di là del loro rapporto familiare. In tali circostanze, gli argomenti della ricorrente vertono sul controllo della qualificazione giuridica dei fatti e sulle conseguenze giuridiche che il Tribunale ne ha tratto, ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto 24 della presente sentenza. Pertanto, il primo motivo d'impugnazione è interamente ammissibile.

– *Nel merito*

27 Con il suo primo motivo d'impugnazione, la ricorrente contesta al Tribunale, in primo luogo, di aver accolto, ai punti 74 e 76 della sentenza impugnata, in violazione della giurisprudenza derivante in particolare dalla sentenza del 13 marzo 2012, Tay Za/Consiglio (C-376/10 P, EU:C:2012:138), un'interpretazione del criterio di associazione talmente estensiva che il medesimo potrebbe essere applicato a persone fisiche per il solo fatto dell'esistenza di un legame familiare con una persona a sua volta oggetto di misure restrittive. Ella ritiene altresì che l'interpretazione estensiva adottata dal Tribunale violi il principio della certezza del diritto.

28 Nel caso di specie, il Tribunale ha sostenuto, ai punti 74 e 76 della sentenza impugnata, che la nozione di associazione riguarda in particolare persone fisiche o giuridiche che, in generale, sono legate da interessi comuni senza che tuttavia sia necessario un legame per mezzo di un'attività economica. Pertanto, la nozione in parola riguarda qualsiasi persona fisica che ha un legame che vada al di là di un rapporto familiare che la unisce a una persona oggetto di misure restrittive. Il Tribunale ha precisato che, quando tali persone sono legate da un rapporto familiare, occorre dimostrare l'esistenza oggettiva di un «intreccio di interessi comuni», il quale non deve necessariamente essere formalizzato in una struttura giuridica creata a detto scopo.

29 Tale definizione non equivale a circoscrivere la nozione di associazione all'esistenza di un semplice legame familiare. L'interpretazione accolta dal Tribunale implica infatti che interessi comuni che vanno oggettivamente al di là di detto nesso devono essere riportati affinché i familiari possano essere considerati «associati», ai sensi del criterio di associazione.

30 Così facendo, il Tribunale ha dichiarato che gli interessi comuni di tali membri devono andare oltre la semplice comunanza di interessi inerente a qualsiasi rapporto familiare.

31 Poiché è sufficiente che siffatti interessi comuni vadano oggettivamente al di là del rapporto familiare che lega le due persone interessate, non è necessario, come correttamente dichiarato dal Tribunale e contrariamente a quanto afferma la ricorrente, che tali interessi si traducano in un'attività economica o siano formalizzati in una struttura giuridica.

32 Infatti, tenuto conto del fatto che il termine «associati» che figura in particolare all'articolo 1, paragrafo 1, in fine, della decisione 2014/145 è utilizzato in maniera generale senza nessun'altra precisazione né contestualizzazione e che, come risulta altresì, in sostanza, dai considerando 6 e 7 di ciascuno degli atti iniziali controversi, l'imposizione di misure restrittive a persone associate ad altre persone a loro volta oggetto di tali misure mira ad evitare il rischio di elusione di queste ultime (v., per analogia, sentenze del 14 giugno 2018, Makhlouf/Consiglio, C-458/17 P, EU:C:2018:441, punto 79, nonché del 1º ottobre 2020, Souruh/Consiglio, C-350/19 P, EU:C:2020:784, punto 83), la nozione di associazione deve ricevere un'interpretazione estensiva che non può di conseguenza essere limitata alle associazioni che presentano legami d'affari o legami economici o capitalistici (v., per analogia, sentenza dell'11 novembre 2021, Bank Sepah, C-340/20, EU:C:2021:903, punto 56).

33 Peraltro, il Tribunale non ha violato il principio della certezza del diritto interpretando la nozione di associazione nel modo esposto al punto 28 della presente sentenza. Occorre infatti ricordare che tale principio, il quale esige che le norme giuridiche siano chiare e precise e che la loro applicazione sia prevedibile per i soggetti dell'ordinamento, in particolare quando possono avere conseguenze sfavorevoli, non può essere inteso nel senso che impone al legislatore o al giudice dell'Unione, nell'ambito di una norma adottata dal primo e interpretata dal secondo, di menzionare le diverse ipotesi concrete in cui una norma astratta può applicarsi, in quanto non tutte queste ipotesi possono essere determinate in anticipo [v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2024, Lituania e a./Parlamento e Consiglio (Pacchetto mobilità), da C-541/20 a C-555/20, EU:C:2024:818, punti 159 e 160 nonché giurisprudenza citata].

34 Come sottolineato dall'avvocata generale al paragrafo 55 delle sue conclusioni, il Tribunale, ai punti 74 e 76 della sentenza impugnata, ha individuato, come risulta dal punto 28 della presente sentenza, criteri sufficientemente chiari e precisi ai fini dell'applicazione di tale nozione nel caso di due persone unite da un legame familiare, mentre non gli si imponeva di menzionare in dettaglio le ipotesi in cui detta nozione poteva applicarsi per il fatto che, da un lato, quest'ultima

deve ricevere un'interpretazione estensiva e, dall'altro, come rilevato dal Tribunale al punto 74 della sentenza impugnata e come ammesso dalla stessa ricorrente nelle sue memorie dinanzi alla Corte, i tipi di rapporto che essa può coprire dipendono «dal contesto e dalle circostanze in questione».

35 In secondo luogo, la ricorrente contesta al Tribunale di aver concluso, al punto 79 della sentenza impugnata, che ella era associata al marito mentre, contrariamente a quanto il giudice in parola aveva annunciato ai punti da 74 a 76 di tale sentenza, esso non avrebbe individuato, alla luce delle constatazioni di fatto riportate ai punti 77 e 78 di detta sentenza, l'esistenza oggettiva di un «intreccio di interessi comuni» che unirebbe i due coniugi al di là del loro rapporto familiare.

36 A tal riguardo, occorre ricordare che, nell'ambito del controllo della legittimità della motivazione su cui si fonda la decisione di inserire o di mantenere il nome di una persona nell'elenco delle persone sottoposte a misure restrittive, l'effettività del controllo giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea postula che il giudice dell'Unione verifichi, oltre al carattere sufficientemente preciso e concreto dei motivi invocati, se tali motivi o, quantomeno, uno di essi costituiscano di per sé una base sufficiente a sostegno di tale decisione. Peraltro, il giudice dell'Unione è tenuto ad assicurarsi che quest'ultima, che riveste una portata individuale per la persona interessata, sia fondata su una base di fatto sufficientemente solida. Ciò implica una verifica dei fatti addotti nell'esposizione della motivazione sottesa a detta decisione, cosicché il controllo giurisdizionale non si limita alla valutazione dell'astratta verosimiglianza della motivazione dedotta, ma consiste invece nell'accertamento se la motivazione, o per lo meno uno dei suoi elementi, considerato di per sé sufficiente a suffragare la decisione medesima, siano fondati (v., in tal senso, sentenze del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punti 118 e 119; del 28 novembre 2013, Consiglio/Manufacturing Support -Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punti 72 e 73 e giurisprudenza citata, e del 19 dicembre 2018, Azarov/Consiglio, C-530/17 P, EU:C:2018:1031, punto 22 nonché giurisprudenza citata).

37 Come risulta dal punto 47 della sentenza impugnata, non contestato nell'impugnazione, la ricorrente è stata oggetto di misure restrittive in base al criterio di associazione, sulla base del rilievo che, attraverso l'azione da ella svolta in seno alla fondazione Timchenko, partecipava agli affari pubblici del marito, il sig. Timchenko, e ne traeva vantaggio.

38 Ai punti 77 e 78 della sentenza impugnata, il Tribunale ha indicato che la ricorrente e suo marito hanno creato la fondazione Timchenko e sono direttamente connessi alle attività operative che quest'ultima svolge. Esso ha altresì constatato che il loro ruolo attivo in seno alla fondazione in parola è confermato in particolare dalle funzioni e dai poteri che gli stessi vi esercitano. Pertanto, non si può contestare al Tribunale di essersi astenuto dal verificare se tali elementi di fatto soddisfacessero i criteri della nozione di associazione stabiliti ai punti da 74 a 76 della sentenza impugnata.

39 Di conseguenza, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, si deve ritenere, come indicato dall'avvocato generale al paragrafo 62 delle sue conclusioni, che, al fine di concludere, al punto 79 della sentenza impugnata, che detta ricorrente era associata a suo marito, ai sensi del criterio di associazione, il Tribunale ha potuto correttamente ritenere che tali coniugi erano legati da interessi comuni che vanno al di là della semplice comunanza di interessi inerente a qualsiasi rapporto familiare, foss'anche un rapporto matrimoniale.

40 In considerazione dei motivi che precedono, occorre respingere il primo motivo d'impugnazione in quanto infondato.

Sul secondo motivo d'impugnazione

Argomenti delle parti

41 Nell'ambito del suo secondo motivo d'impugnazione, la ricorrente contesta al Tribunale di aver commesso un errore di diritto interpretando il termine «indebitamente» che compare al considerando 7 della decisione 2022/582. Infatti, prevedendo la possibilità di applicare il criterio di associazione ai familiari che traggono indebitamente vantaggio da una persona a sua volta oggetto di misure restrittive, il legislatore dell'Unione avrebbe voluto, per evitare che siffatti familiari fossero oggetto di misure restrittive unicamente a causa del loro legame familiare, imporre la dimostrazione di un vantaggio indebito, vale a dire di un vantaggio particolare di una certa intensità che va al di là di un normale rapporto familiare.

42 Orbene, al punto 76 della sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe interpretato il termine «indebitamente» nel senso che impone la dimostrazione di un elemento morale imputabile al familiare interessato, vale a dire il fatto che quest'ultimo doveva essere consapevole che il vantaggio ottenuto derivava da una persona che soddisfaceva uno dei criteri previsti per l'adozione di misure restrittive. Oltre al fatto che sarebbe impossibile dimostrare l'assenza di una siffatta presa di coscienza, la ricorrente ritiene che l'interpretazione adottata dal Tribunale non sia «ragionevole», in quanto quest'ultimo non spiegherebbe in che modo tale presa di coscienza potrebbe oggettivamente rendere indebiti i vantaggi derivanti da un rapporto familiare. Inoltre, l'interpretazione in parola equivarrebbe ad obbligare il familiare interessato a determinare *a priori* se la persona cui è unita da un legame familiare soddisfi i criteri di inserimento previsti in un atto quale la decisione 2014/145, il che sarebbe contrario al principio di prevedibilità.

43 Il Consiglio e la Commissione contestano gli argomenti della ricorrente pur convenendo, in subordine, che il Tribunale non ha effettivamente accolto un'interpretazione corretta del termine «indebitamente».

Giudizio della Corte

44 Con il suo secondo motivo d'impugnazione, la ricorrente contesta, in sostanza, al Tribunale di non aver correttamente interpretato, al punto 76 della sentenza impugnata, il termine «indebitamente» che compare al considerando 7 della decisione 2022/582, vale a dire uno dei due atti iniziali controversi.

45 Il considerando 7 della decisione 2022/582, così come del resto il considerando 7 del regolamento di esecuzione 2022/581, che è il secondo degli atti iniziali controversi, enuncia che possono essere imposte misure restrittive nei confronti delle persone fisiche associate a imprenditori di spicco che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Russia e che tali persone fisiche associate possono includere, come risulta dall'espressione «compresi», i familiari che ne beneficiano «indebitamente».

46 Al punto 76 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato, in particolare, che, utilizzando l'avverbio «indebitamente», il legislatore dell'Unione aveva voluto mettere in rilievo il fatto che il familiare interessato doveva essere consapevole che il vantaggio ottenuto derivava da una persona che soddisfaceva uno dei criteri che giustificano l'adozione di misure restrittive.

47 A tal riguardo, occorre dichiarare, come riconoscono unanimemente le parti, che il Tribunale non ha correttamente interpretato l'avverbio «indebitamente» figurante ai considerando 7 degli atti iniziali controversi.

48 Infatti, da un lato, dalla formulazione di tali considerando 7 non risulta che il carattere indebito del vantaggio debba necessariamente dipendere da un elemento intenzionale, vale a dire dal fatto che il familiare interessato ne sia stato consapevole.

49 Dall'altro lato, la nozione di associazione non può corrispondere né essere limitata ai soli casi in cui un familiare tragga vantaggio da una persona oggetto di misure restrittive per il fatto che tale familiare è consapevole del fatto che detto vantaggio proviene da una persona che soddisfa uno o più criteri di inserimento. Infatti, tenuto conto del fatto che l'imposizione di misure restrittive in base al criterio di associazione mira, come risulta dal punto 32 della presente sentenza, ad evitare i rischi di elusione, un obiettivo del genere non potrebbe essere pienamente ed efficacemente raggiunto se occorresse dimostrare sistematicamente, nei confronti del familiare interessato, l'esistenza di una siffatta coscienza. Pertanto, l'interpretazione adottata dal Tribunale del termine «indebitamente» è contraria all'obiettivo perseguito dal criterio di associazione.

50 In tali circostanze, si deve ritenere che i considerando 7 degli atti iniziali controversi siano volti a chiarire, a titolo puramente esemplificativo a causa dell'utilizzo dell'espressione «compresi» e, pertanto, fatte salve altre forme di associazione, la nozione di associazione nel caso in cui le due persone associate siano unite da un rapporto familiare. Detti considerando 7 riflettono l'idea che, come è esposto ai punti 30 e 31 della presente sentenza, una persona fisica non può essere oggetto di misure restrittive qualora non sia legata a persone che sono esse stesse oggetto di tali misure da interessi comuni che vanno oggettivamente al di là del rapporto familiare che le lega.

51 L'errore di interpretazione commesso dal Tribunale nell'ultima frase del punto 76 della sentenza impugnata non incide tuttavia sul dispositivo della sentenza impugnata, il quale resta fondato per altri motivi di diritto, cosicché tale sentenza non deve essere annullata (sentenza del 6 ottobre 2021, Prosegur Compañía de Seguridad/Commissione, C-55/19 P, EU:C:2021:797, punto 106 e giurisprudenza citata).

52 Infatti, l'errata interpretazione del termine «indebitamente» da parte del Tribunale non mette in discussione l'interpretazione che quest'ultimo ha adottato, al punto 74 e alla prima frase del punto 76 della sentenza impugnata, della nozione di associazione nel caso dei membri di una stessa famiglia, giacché quest'ultima interpretazione non è viziata da errori di diritto, come risulta dai punti da 29 a 32 della presente sentenza.

53 Inoltre, l'errore di interpretazione del Tribunale non incide sulla valutazione della fondatezza del motivo per cui la ricorrente è stata oggetto di misure restrittive. Infatti, il Tribunale non ha esaminato, in alcun punto della sentenza impugnata, se la ricorrente fosse consapevole del fatto che il vantaggio che ella poteva trarre dalla sua partecipazione agli affari pubblici del marito tramite la fondazione Timchenko provenisse da una persona che soddisfaceva uno dei criteri di inserimento previsti dalla decisione 2014/145 e dal regolamento n. 269/2014.

54 In simili circostanze, occorre respingere il secondo motivo d'impugnazione in quanto infondato.

Sul terzo motivo d'impugnazione

Argomenti delle parti

55 Con il suo terzo motivo d'impugnazione, la ricorrente sostiene che, al punto 82 della sentenza impugnata, il Tribunale ha commesso un errore di diritto e ha violato l'obbligo di motivazione ad esso incombente limitandosi a respingere il suo argomento secondo cui le sue attività all'interno della fondazione Timchenko non avevano alcun nesso con l'invasione dell'Ucraina, sulla base del rilievo che il criterio a), il quale aveva giustificato l'adozione di misure restrittive nei confronti di suo marito, non prevedeva di dimostrare un siffatto legame. Considerando che le misure restrittive adottate nei suoi confronti in base al criterio di associazione devono essere necessarie alla realizzazione degli obiettivi perseguiti dal regime di misure restrittive istituito nei confronti della Federazione russa, vale a dire esercitare pressioni sul governo della Federazione russa e aumentare i costi delle azioni di tale Stato volte a compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, la ricorrente ritiene che il Tribunale avrebbe dovuto spiegare, in detto punto della sentenza impugnata, in che modo l'imposizione di misure restrittive nei suoi confronti consentisse di raggiungere tali obiettivi.

56 Il Consiglio e la Commissione contestano gli argomenti della ricorrente, fermo restando che il Consiglio afferma che, nella parte in cui riguarda la proporzionalità del criterio di associazione e delle misure restrittive adottate sul suo fondamento, il terzo motivo d'impugnazione è irricevibile poiché la ricorrente aveva dichiarato di rinunciare, dinanzi al Tribunale, al motivo vertente sulla violazione del principio di proporzionalità.

Giudizio della Corte

57 Con il suo terzo motivo d'impugnazione, la ricorrente contesta, in sostanza, al Tribunale di aver commesso un errore di diritto e di aver violato il suo obbligo di motivazione omettendo di verificare e di spiegare, al punto 82 della sentenza impugnata, se e in che modo le misure restrittive che le sono state imposte consentano di raggiungere gli obiettivi perseguiti dal regime di misure restrittive istituito nei confronti della Federazione russa.

58 In via preliminare, occorre sottolineare che la ricorrente conferma nella sua replica che, con tale motivo d'impugnazione, ella non fa valere una violazione del principio di proporzionalità, ma che ritiene che il Tribunale avrebbe dovuto verificare se, a causa degli interessi comuni con il coniuge che andavano al di là del rapporto familiare che li univa, esistesse un legame sufficiente tra la ricorrente stessa e la situazione oggetto del regime di misure restrittive istituito contro la Federazione russa. In tali circostanze, non è necessario statuire sul motivo di irricevibilità sollevato dal Consiglio.

59 Nel merito, occorre ricordare che, al punto 82 della sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto l'argomento della ricorrente secondo cui le attività di quest'ultima all'interno della fondazione Timchenko sono prive di collegamento con l'invasione dell'Ucraina. A tal riguardo, esso ha indicato che il criterio a) previsto in particolare dalla decisione 2014/145 non prevedeva di stabilire un siffatto nesso.

60 Così facendo, il Tribunale non è incorso in un errore di diritto né è venuto meno al suo obbligo di motivazione.

61 Infatti, in primo luogo, come dichiarato, in sostanza, correttamente dal Tribunale al punto 82 della sentenza impugnata, né il criterio a), sulla base del quale sono state imposte misure restrittive al marito della ricorrente, né peraltro il criterio di associazione, in base al quale alla ricorrente sono state imposte siffatte misure, prevedono che il Consiglio sia tenuto a dimostrare che le attività della ricorrente hanno un nesso con le azioni o le politiche di destabilizzazione condotte dalla Federazione russa contro l'Ucraina. In particolare, il criterio di associazione dipende unicamente dall'esistenza di un legame tra la persona interessata e la persona alla quale la stessa è associata e che è a sua volta oggetto di misure restrittive sulla base di un altro criterio di inserimento.

62 La motivazione del Tribunale è peraltro conforme alla giurisprudenza della Corte secondo la quale l'importanza degli obiettivi perseguiti da un atto dell'Unione che istituisce un regime di misure restrittive è tale da giustificare eventuali conseguenze negative, anche di un certo peso, per talune persone, comprese quelle che, al pari di persone associate a una persona o a un'entità oggetto di misure restrittive, non hanno alcuna responsabilità riguardo alla situazione che ha condotto all'adozione delle misure in questione (v., in tal senso, sentenza del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punti 361 e 362).

63 In secondo luogo, il Tribunale, in tali circostanze, non aveva affatto bisogno, per rispondere all'argomento della ricorrente secondo cui le sue attività all'interno della fondazione Timchenko erano prive di nesso con l'invasione dell'Ucraina, di esaminare la questione, distinta, se le misure restrittive che le erano state imposte in base al criterio di associazione consentissero di raggiungere gli obiettivi perseguiti dal regime di misure restrittive adottato dall'Unione nei confronti della Federazione russa. Oltre a ciò, è sufficiente ricordare che, come risulta dal punto 32 della presente sentenza, le misure restrittive imposte a persone associate come la ricorrente mirano ad evitare un rischio di elusione delle misure restrittive imposte a titolo primario all'associato di tali persone, cosicché sarebbe in ogni caso irrilevante verificare se le misure restrittive adottate nei confronti della ricorrente consentano anch'esse di raggiungere gli altri obiettivi che detto regime perseguirebbe secondo le affermazioni di quest'ultima riassunte al punto 55 della presente sentenza.

64 Di conseguenza, occorre respingere anche il terzo motivo di impugnazione in quanto infondato e, pertanto, respingere integralmente l'impugnazione.

Sulle spese

65 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è respinta, la Corte statuisce sulle spese. Conformemente all'articolo 138, paragrafo 1, di tale regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di quest'ultimo, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

66 Poiché il Consiglio e la Commissione hanno concluso chiedendo la condanna della ricorrente alle spese e quest'ultima è rimasta soccombente, occorre condannare la ricorrente alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara e statuisce:

1) L'impugnazione è respinta.

2) La sig.ra Elena Petrovna Timchenko è condannata alle spese.

Firme

[i] «Il punto 33 del presente testo è stato oggetto di una modifica di ordine linguistico, successivamente alla pubblicazione iniziale».