Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Grande Sezione)

2 ottobre 2024 *

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina – Divieto di fornire servizi di consulenza giuridica al governo russo e alle entità stabilite in Russia – Ruolo fondamentale degli avvocati in una società democratica – Diritto degli avvocati di fornire servizi di consulenza giuridica – Diritto di farsi consigliare da un avvocato – Articoli 7 e 47 e articolo 52, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali – Indipendenza dell'avvocato – Stato di diritto – Proporzionalità – Certezza del diritto»

Nella causa T-797/22,

Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, con sede in Bruxelles (Belgio), e le altre parti ricorrenti i cui nomi sono indicati nell'allegato [1], rappresentati da P. de Bandt, T. Ghysels, T. Bontinck e A. Guillerme, avvocati,

ricorrenti,

sostenuto da

Bundesrechtsanwaltskammer, con sede in Berlino (Germania), rappresentata da J.-P. Buyle, D. Van Gerven e N. Azizollahoff, avvocati,

e da

Ordre des avocats de Genève, con sede in Ginevra (Svizzera), rappresentato da F. Zimeray, avvocato,

intervenienti,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da V. Piessevaux e S. Lejeune, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da

Repubblica di Estonia, rappresentata da M. Kriisa, in qualità di agente,

* Lingua processuale: il francese.

[1] L'elenco delle altre parti ricorrenti è allegato soltanto alla versione notificata alle parti.

da

Commissione europea, rappresentata da J.-F. Brakeland, C. Giolito, M. Carpus Carcea e C. Georgieva, in qualità di agenti,

e da

Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, rappresentato da F. Hoffmeister, L. Havas e M. Almeida Veiga, in qualità di agenti,

intervenienti,

IL TRIBUNALE (Grande Sezione),

composto da M. van der Woude, presidente, S. Papasavvas, R. da Silva Passos, A. Kornezov, L. Truchot, S. Gervasoni (relatore), N. Półtorak, P. Nihoul, U. Öberg, C. Mac Eochaidh, T. Pynnä, J. Martín y Pérez de Nanclares, M. Brkan, P. Zilgalvis e I. Gâlea, giudici,

cancelliere: V. Di Bucci

vista la fase scritta del procedimento, e segnatamente:

– il ricorso introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 26 dicembre 2022,

– le memorie di intervento depositate presso la cancelleria del Tribunale dalla Commissione, dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, dalla Repubblica di Estonia, dalla Bundesrechtsanwaltskammer e dall'Ordre des avocats de Genève, rispettivamente, il 4 maggio, il 12 maggio, il 22 giugno, il 25 luglio e il 21 agosto 2023,

– la memoria di adattamento del ricorso introduttivo, depositata presso la cancelleria del Tribunale il 5 maggio 2023,

– il quesito scritto del Tribunale ai ricorrenti e la loro risposta a tale quesito depositata presso la cancelleria del Tribunale il 27 febbraio 2024,

in seguito all'udienza comune del 12 marzo 2024,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il loro ricorso, fondato sull'articolo 263 TFUE, i ricorrenti, l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles (Ordine neerlandese degli avvocati del foro di Bruxelles) e le altre persone fisiche e giuridiche i cui nomi figurano in allegato, chiedono l'annullamento, in primo luogo, dell'articolo 1, punto 12, del regolamento (UE) 2022/1904 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2022, L 259 I, pag. 3), nella parte in cui sostituisce e modifica l'articolo 5 *quindecies*, paragrafi 2 e da 4 a 12, del regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2014,

L 229, pag. 1), per quanto riguarda i servizi di consulenza giuridica, in secondo luogo, dell'articolo 1, punto 13, del regolamento (UE) 2022/2474 del Consiglio, del 16 dicembre 2022, che modifica il regolamento n. 833/2014 (GU 2022, L 322 I, pag. 1), nella parte in cui sostituisce e modifica l'articolo 5 *quindecies*, paragrafi 2 e da 4 a 11, del regolamento n. 833/2014 per quanto riguarda i servizi di consulenza giuridica, e, in terzo luogo, dell'articolo 1, punto 13, del regolamento (UE) 2023/427 del Consiglio, del 25 febbraio 2023, che modifica il regolamento n. 833/2014 (GU 2023, L 59 I, pag. 6), nella parte in cui inserisce un articolo 12 *ter*, paragrafo 2 *bis*, nel regolamento n. 833/2014 per quanto riguarda i servizi di consulenza giuridica.

I. Fatti all'origine della controversia

2 I ricorrenti sono alcuni ordini forensi e degli avvocati belgi.

3 Nel marzo 2014 la Federazione russa ha annesso illegalmente la Repubblica autonoma di Crimea e la città di Sebastopoli (Ucraina), e da allora sta conducendo continue azioni di destabilizzazione nell'Ucraina orientale. In risposta a tali azioni, l'Unione europea ha introdotto delle misure restrittive in considerazione delle azioni della Federazione russa che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, nonché misure restrittive in risposta all'annessione illegale della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli da parte della Federazione russa.

4 Il 17 marzo 2014 sono stati così adottati la 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 (GU 2014, L 78, pag. 16), e il 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 (GU 2014, L 78, pag. 6).

5 Successivamente, è stata adottata la decisione 2014/512/PESC del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2014, L 229, pag. 13), per introdurre misure restrittive mirate nei settori dell'accesso ai mercati dei capitali, della difesa, dei beni a duplice uso e delle tecnologie sensibili, in particolare nel settore energetico. Ritenendo che queste ultime misure rientrassero nell'ambito di applicazione del Trattato FUE e che la loro attuazione richiedesse un'azione regolamentare a livello dell'Unione, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il regolamento n. 833/2014, che contiene disposizioni più dettagliate per conferire efficacia, sia a livello dell'Unione che negli Stati membri, alle prescrizioni della decisione 2014/512.

6 Il 15 febbraio 2022 la Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (Duma di Stato dell'Assemblea federale della Federazione russa) ha votato a favore dell'invio di una risoluzione che chiedesse al presidente della Federazione russa di riconoscere le parti dell'Ucraina orientale rivendicate da taluni separatisti come Stati indipendenti. Il 21 febbraio 2022 il presidente della Federazione russa ha firmato un decreto che riconosceva l'indipendenza e la sovranità delle autoproclamate «Repubblica popolare di Donetsk» e «Repubblica popolare di Lugansk», e ha ordinato lo spiegamento delle forze armate russe in tali zone. Il 24 febbraio 2022 il presidente della Federazione russa ha annunciato un'operazione militare in Ucraina e, lo stesso giorno, le forze armate russe hanno attaccato l'Ucraina in diverse località del paese.

7 Nella stessa data, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza ha pubblicato una dichiarazione a nome dell'Unione che condannava l'«invasione non provocata» dell'Ucraina da parte delle forze armate della Federazione russa, e ha indicato che la risposta dell'Unione avrebbe compreso misure restrittive sia settoriali che individuali. Nelle sue conclusioni adottate nella riunione straordinaria dello stesso giorno, il Consiglio europeo ha condannato con la massima fermezza tale «aggressione non provocata e ingiustificata», ritenendo che, con le sue azioni militari illegali, di cui sarebbe stata chiamata a rispondere, la Federazione russa violasse palesemente il diritto internazionale e i principi della Carta delle Nazioni Unite e compromettesse la sicurezza e la stabilità europee e mondiali.

8 Nelle sue conclusioni del 23 e 24 giugno 2022, il Consiglio europeo ha dichiarato che sarebbero proseguiti i lavori sulle «sanzioni», segnatamente per rafforzarne l'attuazione ed impedire che fossero aggirate.

9 Il 21 settembre 2022 la Federazione russa ha deciso di intensificare ulteriormente la sua aggressione contro l'Ucraina, sostenendo l'organizzazione di «referendum» illegali nelle parti delle regioni di Donetsk, Kherson, Luhansk e Zaporijjia occupate dalla Russia, annunciando una mobilitazione in Russia e ventilando nuove minacce di ricorso ad armi di distruzione di massa. A seguito di questi «referendum», il presidente della Federazione russa ha ufficializzato l'annessione, da parte della Russia, delle regioni ucraine di Donetsk, Luhansk, Zaporijjia e Kherson.

10 Il 30 settembre 2022 i membri del Consiglio europeo hanno adottato una dichiarazione che condannava l'annessione illegale, da parte della Russia, delle regioni ucraine di Donetsk, Luhansk, Zaporijjia e Kherson e affermava che la Russia metteva a rischio la sicurezza mondiale. I membri del Consiglio europeo hanno dichiarato che avrebbero rafforzato le loro misure restrittive in risposta alle azioni illegali della Russia e avrebbero ulteriormente intensificato la pressione sulla Russia affinché ponesse fine alla sua guerra di aggressione.

11 Il 6 ottobre 2022 il Consiglio ha adottato la decisione (PESC) 2022/1909, che modifica la decisione 2014/512 (GU 2022, L 259 I, pag. 122). Alla stessa data, il Consiglio ha adottato, sulla base dell'articolo 215 TFUE, il regolamento 2022/1904.

12 Il considerando 19 del regolamento 2022/1904 delimita i servizi di consulenza giuridica vietati da questo stesso regolamento come segue:

«[L]a decisione (PESC) 2022/1909 estende il divieto vigente di fornire determinati servizi alla Federazione russa vietando la prestazione di servizi di architettura e di ingegneria, nonché di servizi di consulenza informatica e di consulenza giuridica. (…) I "servizi di consulenza giuridica" includono l'offerta di consulenze legali ai clienti in materia [non contenziosa], comprese le transazioni commerciali, che riguardano l'applicazione o l'interpretazione della legge; la partecipazione con o per conto di clienti a transazioni commerciali, negoziati e altre trattative con terzi; e la preparazione, l'esecuzione e la verifica di documenti giuridici. I "servizi di consulenza giuridica" non comprendono la rappresentanza, la consulenza, la preparazione o la verifica di documenti nel contesto di servizi di rappresentanza [giuridica], in particolare in materie o procedimenti dinanzi ad organi amministrativi, organi giurisdizionali o altri tribunali ufficiali debitamente costituiti, o in procedimenti arbitrali o di mediazione».

13 L'articolo 1, punto 12, del regolamento 2022/1904 ha inserito un nuovo articolo 5 *quindecies* nel regolamento n. 833/2014, che sostituisce il precedente e prevede, in particolare, un divieto di fornire servizi di consulenza giuridica (in prosieguo: il «divieto controverso») nei seguenti termini:

«2. È vietato prestare, direttamente o indirettamente, servizi di architettura e ingegneria, servizi di consulenza giuridica e informatica ai soggetti seguenti:

a) governo russo; o

b) persone giuridiche, entità o organismi stabiliti in Russia.

(…)

4. Il paragrafo 2 non si applica alla prestazione dei servizi strettamente necessari per la cessazione entro l'8 gennaio 2023 di contratti non conformi al presente articolo conclusi prima del 7 ottobre 2022 o di contratti accessori necessari per l'esecuzione di tali contratti.

5. I paragrafi 1 e 2 non si applicano alla prestazione dei servizi strettamente necessari per l'esercizio del diritto di difesa in un procedimento giudiziario e del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo.

6. I paragrafi 1 e 2 non si applicano alla prestazione dei servizi strettamente necessari per l'accesso a un procedimento giudiziario o amministrativo o a un arbitrato in uno Stato membro ovvero per il riconoscimento o l'esecuzione di una sentenza o di un lodo arbitrale resi in uno Stato membro, purché tali prestazioni di servizi siano coerenti con gli obiettivi del presente regolamento e del regolamento (…) n. 269/2014 del Consiglio.

7. I paragrafi 1 e 2 non si applicano alla prestazione di servizi destinati all'uso esclusivo di persone giuridiche, entità o organismi stabiliti in Russia che sono di proprietà o sotto il controllo, esclusivo o congiunto, di una persona giuridica, un'entità o un organismo registrati o costituiti a norma del diritto di uno Stato membro, di un paese membro dello Spazio economico europeo, della Svizzera o di un paese partner compreso nell'elenco di cui all'allegato VIII.

8. Il paragrafo 2 non si applica alla prestazione dei servizi necessari per emergenze di sanità pubblica, prevenzione o mitigazione urgente di un evento che potrebbe avere conseguenze gravi e rilevanti sulla salute e sulla sicurezza delle persone o sull'ambiente, o risposta a catastrofi naturali.

9. Il paragrafo 2 non si applica alla prestazione di servizi necessari agli aggiornamenti di software, per un uso non militare e per utenti finali non militari, consentiti dall'articolo 2, paragrafo 3, lettera d), e dall'articolo 2 bis, paragrafo 3, lettera d), in relazione ai beni elencati nell'allegato VII.

10. In deroga ai paragrafi 1 e 2 le autorità competenti possono autorizzare la prestazione dei servizi ivi richiamati alle condizioni che ritengono appropriate, dopo aver accertato che il servizio è necessario per:

a) scopi umanitari, quali la prestazione o l'agevolazione della prestazione di assistenza, tra cui forniture mediche, e generi alimentari, o per il trasferimento di operatori umanitari e la relativa assistenza, o per evacuazioni; o

b) attività della società civile che promuovono direttamente la democrazia, i diritti umani o lo Stato di diritto in Russia; o

c) il funzionamento delle rappresentanze diplomatiche e consolari dell'Unione e degli Stati membri o dei paesi partner in Russia, comprese le delegazioni, le ambasciate e le missioni, o le organizzazioni internazionali in Russia che godono di immunità in virtù al diritto internazionale.

11. In deroga ai paragrafi 1 e 2 le autorità competenti possono autorizzare la prestazione dei servizi ivi richiamati alle condizioni che ritengono appropriate, dopo aver accertato che il servizio è necessario per:

a) garantire l'approvvigionamento energetico critico all'interno dell'Unione e l'acquisto, l'importazione o il trasporto nell'Unione di titanio, alluminio, rame, nichel, palladio e minerali di ferro;

b) garantire il funzionamento continuo di infrastrutture, hardware e software critici per la salute e la sicurezza delle persone o per la sicurezza dell'ambiente;

c) la costituzione, la gestione, la manutenzione, l'approvvigionamento e il ritrattamento del combustibile e la sicurezza delle capacità nucleari a uso civile, nonché la continuazione della progettazione, della costruzione e dell'attivazione necessaria per il completamento degli impianti nucleari civili, la fornitura di materiale precursore per la produzione di radioisotopi medici e applicazioni mediche analoghe, o di tecnologie critiche per il controllo delle radiazioni ambientali, e la cooperazione nucleare per fini civili, in particolare nel settore della ricerca e dello sviluppo; o

d) la prestazione di servizi di comunicazione elettronica da parte di operatori di telecomunicazioni dell'Unione necessari per il funzionamento, la manutenzione e la sicurezza, compresa la cibersicurezza, dei servizi di comunicazione elettronica, in Russia, in Ucraina, nell'Unione, tra la Russia e l'Unione e tra l'Ucraina e l'Unione e per i servizi dei centri di dati nell'Unione.

12. Lo Stato membro interessato informa gli altri Stati membri e la Commissione di ogni autorizzazione rilasciata a norma dei paragrafi 10 e 11 entro due settimane dal rilascio».

14 Il 16 dicembre 2022 il Consiglio ha adottato la decisione (PESC) 2022/2478 che modifica la decisione 2014/512 (GU 2022, L 322 I, pag. 614) e, sulla base dell'articolo 215 TFUE, il regolamento 2022/2474.

15 L'articolo 1, punto 13, del regolamento 2022/2474 ha, per quanto riguarda il divieto di fornire servizi di consulenza giuridica, modificato l'articolo 5 *quindecies* del regolamento n. 833/2014 solo sul piano formale. L'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 10, del regolamento n. 833/2014 ha quindi operato una fusione dei precedenti paragrafi 10 e 11 di questo stesso regolamento, senza che il contenuto normativo di tali paragrafi venisse modificato.

16 Il 25 febbraio 2023 il Consiglio ha adottato la decisione (PESC) 2023/434 che modifica la decisione 2014/512 (GU 2023, L 59 I, pag. 593), e, sul fondamento dell'articolo 215 TFUE, il regolamento 2023/427.

17 Il regolamento 2023/427 non ha modificato il testo dell'articolo 5 *quindecies* del regolamento n. 833/2014. Tuttavia, l'articolo 1, punto 13, del regolamento 2023/427 ha introdotto una nuova deroga al divieto controverso, mediante un nuovo paragrafo 2 *bis*, inserito all'interno dell'articolo 12 *ter* del regolamento n. 833/2014 e così formulato:

«2 *bis*. In deroga all'articolo 5 *quindecies* [del regolamento n. 833/2014], le autorità competenti possono autorizzare il proseguimento della prestazione di servizi ivi indicati fino al 31 dicembre 2023 qualora sia strettamente necessaria per disinvestire dalla Russia o liquidare attività commerciali in Russia, purché siano soddisfatte le condizioni seguenti:

a) i servizi (…) sono prestati alle persone giuridiche, alle entità o agli organismi [risultanti dal disinvestimento e] a loro esclusivo beneficio; e

b) le autorità competenti che decidono se rilasciare l'autorizzazione non hanno motivi fondati per ritenere che i servizi possano essere prestati, direttamente o indirettamente, al governo russo o a un utilizzatore finale militare o possano essere destinati a un uso finale militare in Russia».

II. Conclusioni delle parti

18 I ricorrenti, sostenuti dalla Bundesrechtsanwaltskammer e dall'Ordre des avocats de Genève, concludono che il Tribunale voglia:

– annullare l'articolo 1, punto 12, del regolamento 2022/1904 nella parte in cui sostituisce e modifica l'articolo 5 *quindecies*, paragrafi 2 e da 4 a 12, del regolamento n. 833/2014 per quanto riguarda i servizi di consulenza giuridica, l'articolo 1, punto 13, del regolamento 2022/2474 nella parte in cui sostituisce e modifica l'articolo 5 *quindecies*, paragrafi 2 e da 4 a 11, del regolamento n. 833/2014 per quanto riguarda i servizi di consulenza giuridica, e l'articolo 1, punto 13, del regolamento 2023/427 nella parte in cui inserisce un articolo 12 *ter*, paragrafo 2 *bis*, nel regolamento n. 833/2014 per quanto riguarda i servizi di consulenza giuridica;

– condannare il Consiglio alle spese.

19 Il Consiglio, sostenuto dalla Repubblica di Estonia, dalla Commissione europea e dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, conclude, in sostanza, che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso in quanto irricevibile nella parte in cui è diretto all'annullamento dell'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 10, e dell'articolo 12 *ter*, paragrafo 2 *bis*, del regolamento n. 833/2014 (in prosieguo: le «disposizioni di esenzione»);

– respingere il ricorso in quanto infondato;

– condannare i ricorrenti alle spese.

20 La Repubblica di Estonia, la Commissione e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza concludono, inoltre, che il Tribunale voglia respingere il ricorso in quanto totalmente irricevibile.

III. In diritto

A. Sulla ricevibilità

21 Il Consiglio ritiene che il ricorso sia ricevibile nella parte in cui riguarda l'articolo 5 *quindecies*, paragrafi 2, da 4 a 9 e 11, del regolamento n. 833/2014. Per contro, esso contesta la ricevibilità del ricorso nella misura in cui esso mira all'annullamento delle disposizioni di esenzione. Soltanto la Repubblica di Estonia, la Commissione e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza ritengono che il ricorso sia irricevibile nella sua interezza.

22 Il Consiglio, sostenuto dalla Repubblica di Estonia, dalla Commissione e dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ritiene, inoltre, che la memoria di adattamento depositata dai ricorrenti per contestare la legittimità dell'articolo 12 *ter*, paragrafo 2 *bis*, del regolamento n. 833/2014, introdotto dal regolamento 2023/427, sia irricevibile.

23 Occorre ricordare che il giudice dell'Unione è legittimato a valutare, a seconda delle circostanze di ciascun caso di specie, se una buona amministrazione della giustizia giustifichi il rigetto nel merito del ricorso, senza statuire previamente sulla sua ricevibilità (v., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2002, Consiglio/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punto 52).

24 Nelle circostanze del presente caso, e in un intento di economia processuale, è opportuno esaminare il merito del ricorso, senza prima pronunciarsi sulla sua ricevibilità, dal momento che il ricorso è, in ogni caso e per le ragioni esposte qui di seguito, infondato.

B. Nel merito

25 A sostegno del loro ricorso, i ricorrenti deducono tre motivi, che riguardano, in sostanza, il primo, una violazione degli articoli 7 e 47 e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), il secondo, un'ingerenza nell'indipendenza degli avvocati e nei valori dello Stato di diritto nonché una violazione del principio di proporzionalità e, il terzo, una violazione del principio della certezza del diritto.

1. Sul primo motivo, relativo alla violazione degli articoli 7 e 47 e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta

26 Il primo motivo di ricorso è suddiviso in tre parti riguardanti la violazione della Carta, che vengono esaminate qui di seguito.

27 Con la prima e la seconda parte del motivo, i ricorrenti, sostenuti dalla Bundesrechtsanwaltskammer e dall'Ordre des avocats de Genève, affermano che il divieto controverso determina, da un lato, una violazione del diritto fondamentale di accesso ai consigli giuridici di un avvocato e, dall'altro, un'ingerenza nel segreto professionale dell'avvocato. Il divieto controverso violerebbe quindi gli articoli 7 e 47 della Carta.

28 Con la terza parte del motivo, i ricorrenti, sostenuti dalla Bundesrechtsanwaltskammer e dall'Ordre des avocats de Genève, fanno valere che le ingerenze indotte dal divieto controverso nei diritti garantiti dalla Carta non possono essere giustificate ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta stessa.

29 Questa terza parte viene esaminata nell'ambito della risposta fornita dal Tribunale alla prima e alla seconda parte del motivo.

a) Sulla prima parte del motivo, relativa alla violazione del diritto di rivolgersi ad un avvocato per ottenere consigli giuridici

30 La prima parte del primo motivo è suddivisa in due censure. La prima censura verte su una violazione dell'articolo 47 della Carta. La seconda censura verte su una violazione dell'articolo 7 della Carta. Secondo i ricorrenti, infatti, questi due articoli stabiliscono un diritto fondamentale di accesso ai consigli giuridici di un avvocato, che sarebbe garantito a qualsiasi persona sia in materia contenziosa che in materia non contenziosa.

31 I ricorrenti, sostenuti dalla Bundesrechtsanwaltskammer e dall'Ordre des avocats de Genève, fanno valere che il diritto di chiedere consigli giuridici è inscindibile dal diritto di accesso a un avvocato nell'ambito di un procedimento giudiziario o amministrativo. Inoltre, il diritto di rivolgersi ad un avvocato, anche per ottenere un parere legale e una valutazione della propria situazione giuridica, sarebbe riconosciuto in tutti gli Stati membri e sarebbe un'attività essenziale in uno Stato di diritto. I ricorrenti invocano la giurisprudenza della Corte e della Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») per sostenere che esiste il diritto di rivolgersi ad un avvocato per ottenere pareri giuridici, anche al di fuori del compito di rappresentanza in giudizio di un cliente.

32 La protezione offerta dall'articolo 7 della Carta si applicherebbe anche al di fuori di qualsiasi procedimento contenzioso. Allo stesso modo, la distinzione tracciata dal Consiglio, secondo cui i servizi di consulenza giuridica necessari per l'esercizio del diritto a un ricorso effettivo tutelato dall'articolo 47 della Carta rientrerebbero nelle eccezioni all'ambito di applicazione del divieto controverso, sarebbe artificiosa e inappropriata. Non sarebbe possibile, a priori, determinare se una consulenza giuridica, prima che venga fornita al cliente, sia legata a un futuro contenzioso. Il diritto di richiedere consigli giuridici potrebbe rivelarsi indissociabile dal diritto di accesso a un avvocato.

33 L'Ordre des avocats de Genève aggiunge che, in pratica, la qualificazione dei consigli giuridici come rientranti in un contenzioso oppure aventi carattere «non contenzioso» potrebbe essere effettuata soltanto a posteriori. La posta in gioco sarebbe più in generale quella dell'accesso al diritto, che sarebbe nel caso di specie ristretto a causa dell'ambiguità del testo del divieto controverso, la quale condurrebbe in pratica gli avvocati a censurarsi.

34 I ricorrenti precisano, inoltre, che il fatto che gli avvocati dispongano di un monopolio di rappresentanza del loro cliente in sede giudiziale non sarebbe suscettibile di rimettere in discussione l'esistenza di un diritto fondamentale ad ottenere consulenza giuridica da parte di un avvocato, anche in materia non contenziosa. Il diritto di accesso a un avvocato dovrebbe essere considerato come un insieme indivisibile, che comprende sia il compito di difesa e di rappresentanza dell'avvocato, sia il suo ruolo di consulente.

35 I ricorrenti aggiungono, inoltre, che il divieto controverso non crea un obbligo di riserva, ma consiste in un divieto puro e semplice. In ogni caso, il fatto che gli avvocati siano obbligati a presentare una domanda di autorizzazione impedirebbe loro di decidere e di valutare da soli le situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni di esenzione.

36 Il Consiglio, sostenuto dalla Repubblica di Estonia, dalla Commissione e dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, contesta gli argomenti dei ricorrenti.

37 A tale proposito, il Tribunale osserva che la questione sollevata dai ricorrenti con la prima parte del presente motivo consiste nel determinare, in sostanza, se l'applicazione combinata degli articoli 7 e 47 della Carta sia idonea a fondare l'esistenza di un diritto fondamentale di accesso ad un avvocato, anche in situazioni non presentanti alcun collegamento con un procedimento giurisdizionale. Poiché il divieto controverso si applica ai servizi di consulenza giuridica forniti, segnatamente, dagli avvocati in materia non contenziosa, esso costituirebbe un'ingerenza nel diritto fondamentale di accesso a un avvocato.

38 La risposta alla questione così sollevata dai ricorrenti richiede un esame della giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 47 della Carta, da un lato, e all'articolo 7 della Carta, dall'altro, nonché di quella della Corte EDU.

39 Conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, che mira a garantire la necessaria coerenza tra i diritti previsti in quest'ultima e i corrispondenti diritti garantiti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), senza pregiudicare l'autonomia del diritto dell'Unione, il Tribunale deve tener conto, nell'interpretazione dei diritti garantiti dagli articoli 7 e 47 della Carta, dei corrispondenti diritti garantiti dall'articolo 8, paragrafo 1, e dall'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, come interpretati dalla Corte EDU, in quanto soglia di protezione minima (v., in tal senso, sentenza dell'8 dicembre 2022, Orde van Vlaamse Balies e a., C-694/20, EU:C:2022:963, punto 26 e la giurisprudenza ivi citata).

40 Per la Corte, il diritto fondamentale previsto dall'articolo 47 della Carta riveste un'importanza basilare in quanto garante della tutela di tutti i diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati nell'articolo 2 TUE, segnatamente il valore dello Stato di diritto (sentenza del 20 aprile 2021, Repubblika, causa C-896/19, EU:C:2021:311, punto 51). Il principio dello Stato di diritto enunciato all'articolo 2 TUE richiede il libero accesso al diritto dell'Unione per tutte le persone fisiche o giuridiche dell'Unione, nonché la possibilità, per gli amministrati, di conoscere senza ambiguità i propri diritti e i propri obblighi (sentenza del 5 marzo 2024, Public.Resource.Org e Right to Know/Commissione e a., C-588/21 P, EU:C:2024:201, punto 81).

41 Il diritto a un processo equo include, secondo l'articolo 47, secondo comma, seconda frase, della Carta, la possibilità per qualsiasi persona di farsi consigliare, difendere e rappresentare da un avvocato. Questo diritto è composto da vari elementi. Esso comprende, segnatamente, i diritti della difesa, il principio della parità delle armi, il diritto di accesso ai tribunali e il diritto di accesso a un avvocato, sia in materia civile che in materia penale (sentenza dell'8 dicembre 2022, Orde van Vlaamse Balies e a., C-694/20, EU:C:2022:963, punto 60).

42 Occorre rilevare che l'articolo 47 della Carta è intitolato «Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale». Il terzo comma di questo articolo prevede un gratuito patrocinio «per assicurare un accesso effettivo alla giustizia». In tale contesto, la possibilità di farsi consigliare, difendere e rappresentare, prevista dal secondo comma di detto articolo, deve essere riconosciuta soltanto se esiste un collegamento con un procedimento giurisdizionale (v., in tal senso, sentenza dell'8 dicembre 2022, Orde van Vlaamse Balies e a., C-694/20, EU:C:2022:963, punto 61).

43 In tal senso, la Corte ha riconosciuto il ruolo fondamentale degli avvocati in uno Stato di diritto solo nella misura in cui essi contribuiscono al buon funzionamento della giustizia e assicurano la protezione e la difesa degli interessi dei loro clienti. La Corte ha infatti sottolineato che «qualsiasi amministrato», vale a dire qualsiasi persona desiderosa di far riconoscere e di esercitare i propri diritti in giudizio, doveva avere la possibilità di rivolgersi in tutta libertà al proprio avvocato, la professione stessa del quale comportava il compito di fornire, in modo indipendente, pareri giuridici a tutti coloro che ne avevano bisogno (v., in tal senso, sentenza del 18 maggio 1982, AM & S Europe/Commissione, 155/79, EU:C:1982:157, punto 18). La Corte ha più estesamente riconosciuto il ruolo degli avvocati, chiamati a fornire, in assoluta indipendenza, e nell'interesse superiore della giustizia, l'assistenza legale di cui il cliente aveva bisogno (sentenza del 18 maggio 1982, AM & S Europe/Commissione, 155/79, EU:C:1982:157, punto 24). La Corte ha altresì statuito che, se il compito di rappresentanza da parte di un avvocato doveva esercitarsi nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia, tale compito consisteva soprattutto nel proteggere e difendere al meglio gli interessi del suo mandante, per permettere a quest'ultimo di esercitare il proprio diritto a un ricorso effettivo (v., in tal senso, sentenza del 4 febbraio 2020, Uniwersytet Wrocławski e Polonia/REA, C-515/17 P e C-561/17 P, EU:C:2020:73, punto 62). Gli avvocati svolgono quindi un compito fondamentale in una società democratica, ossia la difesa degli amministrati (sentenza dell'8 dicembre 2022, Orde van Vlaamse Balies e a., C-694/20, EU:C:2022:963, punto 28).

44 A differenza dell'articolo 47 della Carta, l'articolo 7 di quest'ultima non mira a proteggere il diritto a un ricorso effettivo, ma a tutelare la vita privata di ogni individuo, in particolare le sue comunicazioni, indipendentemente da qualsiasi collegamento con un procedimento giurisdizionale. È da questa disposizione che deriva la protezione del segreto professionale dell'avvocato, il quale è, in linea di principio, garantito allorché l'avvocato svolge il suo compito di difendere o rappresentare in giudizio gli interessi del suo cliente oppure quando fornisce a qualsiasi persona i consigli giuridici che questa richiede.

45 A questo proposito, la Corte EDU ha così considerato che la tutela del segreto professionale, scaturente dall'articolo 8 della CEDU, al quale corrisponde l'articolo 7 della Carta, si estendeva alle attività di consulenza giuridica in generale, indipendentemente dall'esistenza di un contenzioso [v., in tal senso, Corte EDU, 9 aprile 2019, Altay c. Turchia (n. 2), CE:ECHR:2019:0409JUD001123609, punto 49].

46 Allo stesso modo, la Corte ha espressamente statuito che le persone che consultavano un avvocato dovevano «poter legittimamente confidare nel fatto che il loro avvocato non [avrebbe reso] noto a nessuno, senza il loro consenso, che esse lo consulta[va]no», salvo situazioni eccezionali (sentenza dell'8 dicembre 2022, Orde van Vlaamse Balies e a., C-694/20, EU:C:2022:963, punto 27).

47 La tutela del segreto professionale, sancita dall'articolo 7 della Carta, permette, indubbiamente, ad un avvocato di garantire la propria missione di consulenza, di difesa e di rappresentanza del proprio cliente in maniera adeguata, al fine di assicurare il diritto di quest'ultimo ad un processo equo sancito dall'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenza dell'8 dicembre 2022, Orde van Vlaamse Balies e a., C-694/20, EU:C:2022:963, punto 60).

48 Ciò non toglie che la protezione garantita dall'articolo 47 della Carta e quella garantita dall'articolo 7 della Carta non hanno la stessa portata. Da un lato, la tutela del segreto professionale sancita dall'articolo 7 della Carta è riconosciuta in assenza di qualunque collegamento con un procedimento giurisdizionale (v., in tal senso, sentenza dell'8 dicembre 2022, Orde van Vlaamse Balies e a., C-694/20, EU:C:2022:963, punti da 61 a 65). Dall'altro, la

Corte non ha statuito che tale protezione mirava a garantire un diritto fondamentale di accedere ad un avvocato e di ricevere da lui consulenza giuridica indipendentemente da qualsiasi collegamento con un procedimento giurisdizionale, ma che essa aveva come unica finalità, in considerazione del diritto al rispetto della vita privata, quella di preservare la riservatezza della corrispondenza tra l'avvocato e il suo cliente.

49 Di conseguenza, non si può dedurre dalla giurisprudenza della Corte EDU o della Corte che le tutele garantite dagli articoli 7 e 47 della Carta, considerate separatamente o congiuntamente, siano idonee a fondare l'esistenza di un diritto fondamentale per qualsiasi persona ad avere accesso a un avvocato e a ricevere la consulenza di quest'ultimo al di fuori di un contesto contenzioso, attuale o probabile.

50 Inoltre, nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale, non è stato dimostrato che tale diritto derivi dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, TUE.

51 Il diritto fondamentale di avere accesso a un avvocato e di beneficiare della sua consulenza, sancito dall'articolo 47 della Carta, deve pertanto essere riconosciuto solo se esiste un collegamento con un procedimento giurisdizionale, indipendentemente dal fatto che tale procedimento sia già stato avviato o che possa essere prevenuto o anticipato, sulla base di elementi tangibili, nella fase di valutazione, da parte dell'avvocato, della situazione giuridica del suo cliente.

52 Nel caso di specie, il divieto controverso enunciato all'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014 proibisce la prestazione diretta o indiretta di servizi di consulenza giuridica al governo russo e alle persone giuridiche, alle entità e agli organismi stabiliti in Russia.

53 Ai sensi del considerando 19 del regolamento 2022/1904, i servizi di consulenza giuridica vietati non comprendono «la rappresentanza, la consulenza, la preparazione o la verifica di documenti nel contesto di servizi di rappresentanza [giuridica], in particolare in materie o procedimenti dinanzi ad organi amministrativi, organi giurisdizionali o altri tribunali ufficiali debitamente costituiti, o in procedimenti arbitrali o di mediazione». Per contro, i servizi di consulenza giuridica vietati comprendono «l'offerta di consulenze legali ai clienti in materia [non contenziosa], comprese le transazioni commerciali, che riguardano l'applicazione o l'interpretazione della legge», «la partecipazione con o per conto di clienti a transazioni commerciali, negoziati e altre trattative con terzi» e «la preparazione, l'esecuzione e la verifica di documenti giuridici».

54 Sebbene il preambolo di un atto dell'Unione non abbia forza giuridica vincolante e non possa essere invocato per derogare alle disposizioni dell'atto in questione (sentenza del 19 novembre 1998, Nilsson e a., C-162/97, EU:C:1998:554, punto 54), il considerando 19 del regolamento 2022/1904 consente di chiarire una prima delimitazione del divieto controverso. Risulta dal suo tenore letterale che i servizi di consulenza giuridica, forniti in occasione di un procedimento giudiziario, amministrativo o arbitrale, non ricadono sotto il divieto di cui sopra.

55 L'articolo 5 *quindecies*, paragrafi 5 e 6, del regolamento n. 833/2014 circoscrive più precisamente la portata del divieto controverso, alla luce del considerando 19 del regolamento 2022/1904. Tali paragrafi 5 e 6 dispongono che il divieto controverso non si applica, rispettivamente, alla prestazione di servizi che sono «strettamente necessari per l'esercizio del diritto di difesa in un procedimento giudiziario e del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo» e alla prestazione di servizi «strettamente necessari per l'accesso a un procedimento giudiziario o amministrativo o a

un arbitrato in uno Stato membro nonché per il riconoscimento o l'esecuzione di una sentenza o di un lodo arbitrale resi in uno Stato membro, a condizione che tale prestazione di servizi sia coerente con gli obiettivi del presente regolamento e del regolamento (…) n. 269/2014 del Consiglio».

56 Risulta quindi dalla formulazione dell'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 6, del regolamento n. 833/2014, in particolare nella parte in cui si riferisce ai servizi di consulenza giuridica «strettamente necessari per l'accesso a un procedimento giudiziario o amministrativo o a un arbitrato», che il divieto controverso non si applica ai servizi di consulenza giuridica che intervengono dal momento in cui è richiesta l'assistenza dell'avvocato per l'esercizio di un incarico di difesa o di rappresentanza in giudizio o per ottenere consulenza su come intentare o evitare un procedimento giurisdizionale (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 26 giugno 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone e a., C-305/05, EU:C:2007:383, punto 34). Pertanto, esso non osta alla fornitura dei servizi di consulenza giuridica che, in questa fase preliminare, sono finalizzati esclusivamente a valutare la situazione giuridica della persona interessata, al solo scopo di stabilire se un procedimento, segnatamente giurisdizionale, debba, tenuto conto della situazione di tale persona, essere escluso oppure se, al contrario, esso risulti probabile, o addirittura inevitabile. Senza una siffatta valutazione preliminare, non sarebbe d'altronde possibile, come rilevato dai ricorrenti, sapere quale possa essere l'oggetto della consultazione e stabilire se la consulenza giuridica richiesta possa o no avere un collegamento con un procedimento giurisdizionale e rientrare, di conseguenza, nell'ambito del diritto fondamentale di accesso ad un avvocato, come si è ricordato al punto 51 *supra*.

57 Per contro, il divieto controverso si applica, segnatamente, quando, in materia non contenziosa, un avvocato assiste un cliente o agisce in nome e per conto del medesimo nella preparazione o nella realizzazione di determinate transazioni che sono essenzialmente di natura finanziaria e commerciale. Come regola generale, tali attività, per loro stessa natura, si svolgono in un contesto privo di un collegamento con un procedimento giurisdizionale e, pertanto, si situano al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto ad un ricorso effettivo e del diritto ad un processo equo garantiti dall'articolo 47 della Carta. A questo proposito, quando un avvocato fornisce un servizio giuridico in una fase così precoce e non agisce in qualità di difensore del suo cliente in una controversia, il semplice fatto che i consigli dell'avvocato o l'oggetto della sua consulenza possano dar luogo ad un contenzioso in una fase successiva non significa che l'intervento dell'avvocato sia avvenuto nell'ambito o ai fini del diritto della difesa del suo cliente (v., in tal senso, sentenza dell'8 dicembre 2022, Orde van Vlaamse Balies e a., C-694/20, EU:C:2022:963, punti 63 e 64).

58 Occorre inoltre ricordare che un atto dell'Unione dev'essere interpretato, nella misura del possibile, in un modo che non rimetta in discussione la sua validità e in conformità con l'insieme del diritto primario e, segnatamente, con le disposizioni della Carta. Infatti, qualora un testo di diritto derivato dell'Unione si presti a più di un'interpretazione, occorre preferire quella che rende la disposizione conforme al diritto primario anziché quella che porta a constatare la sua incompatibilità con quest'ultimo (v. sentenze del 26 giugno 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone e a., C-305/05, EU:C:2007:383, punto 28 e la giurisprudenza ivi citata, e del 21 giugno 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, punto 86 e la giurisprudenza ivi citata).

59 Occorre dunque esaminare se il divieto controverso possa essere interpretato in un senso rispettoso del diritto di farsi consigliare, difendere e rappresentare da un avvocato garantito dall'articolo 47 della Carta.

60 Secondo le precisazioni fornite dal Consiglio nei suoi scritti difensivi e in udienza, il criterio di stretta necessità iscritto all'articolo 5 *quindecies*, paragrafi 5 e 6, del regolamento n. 833/2014, ha l'unico scopo di evitare il ricorso abusivo alle eccezioni previste da questi stessi paragrafi e non può essere adottato per sostenere che detto divieto pregiudica il diritto di avvalersi di un avvocato ai fini di un procedimento giurisdizionale.

61 Come correttamente rilevato dal Consiglio, il tenore letterale dell'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 5, del regolamento n. 833/2014 consente di ritenere che i servizi di consulenza giuridica relativi a un procedimento precontenzioso, ossia a un procedimento amministrativo, o alla fase iniziale di un procedimento giudiziario attraverso la quale le parti dovrebbero necessariamente passare in forza del diritto nazionale applicabile, sfuggano al divieto controverso.

62 Allo stesso modo, il tenore letterale dell'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 6, del regolamento n. 833/2014 non osta allo svolgimento di una valutazione giuridica preliminare che accerti la necessità, o l'assenza di necessità, di avviare un procedimento giudiziario, amministrativo o arbitrale, e neppure alla prestazione dei servizi di consulenza che consentano di evitare un siffatto procedimento, in particolare mediante una composizione amichevole. Il Consiglio sottolinea, giustamente, che tale interpretazione si inserisce logicamente nel solco tracciato dalla sentenza del 26 giugno 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone e a. (C-305/05, EU:C:2007:383).

63 In tal senso, l'articolo 5 *quindecies*, paragrafi 5 e 6, del regolamento n. 833/2014 consente a un avvocato di procedere a una valutazione preliminare della situazione giuridica delle persone giuridiche, delle entità o degli organismi stabiliti in Russia che lo consultano, al fine di determinare se i consigli che gli sono richiesti siano strettamente necessari per garantire l'accesso, in particolare, a un procedimento giurisdizionale, per prevenire o anticipare tale procedimento o per assicurarne la buona gestione qualora esso sia già avviato.

64 Da un lato, risulta da quanto sopra esposto che il divieto controverso non viola il diritto di farsi consigliare, difendere e rappresentare da un avvocato, quale tutelato dall'articolo 47 della Carta. Dall'altro lato, poiché l'articolo 7 della Carta non garantisce un diritto di accesso a un avvocato, indifferentemente nell'ambito di un procedimento giurisdizionale o in un contesto non contenzioso, il divieto controverso non può configurare un'ingerenza in un diritto scaturente da quest'ultimo articolo.

65 Di conseguenza, la prima parte del primo motivo, relativa alla violazione degli articoli 7 e 47 della Carta, considerati isolatamente o in modo congiunto, deve essere respinta.

66 Poiché non è stata constatata alcuna ingerenza, per effetto del divieto controverso, nel diritto di farsi consigliare, difendere e rappresentare da un avvocato per beneficiare di consigli giuridici, garantito dall'articolo 47 della Carta, la terza parte del primo motivo di ricorso, nella misura in cui con essa si sostiene che detto divieto configurerebbe una siffatta ingerenza, non giustificabile ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta medesima, deve essere respinta.

b) Sulla seconda parte del motivo, relativa ad un'ingerenza nel segreto professionale dell'avvocato

67 I ricorrenti, sostenuti dalla Bundesrechtsanwaltskammer e dall'Ordre des avocats de Genève, ritengono che le procedure di autorizzazione previste dalle disposizioni di esenzione diano luogo a un'ingerenza nel segreto professionale dell'avvocato, sancito dall'articolo 7 della Carta, dall'articolo 8 della CEDU e dalla giurisprudenza.

68 Infatti, l'avvocato che desideri richiedere un'autorizzazione dovrebbe rivelare all'autorità competente dettagli relativi al suo potenziale cliente e alla natura della consulenza richiesta. L'esistenza stessa di una consultazione verrebbe rivelata. Si tratterebbe di un'ingerenza diretta nel diritto al rispetto delle comunicazioni tra gli avvocati e i loro clienti. I ricorrenti precisano, inoltre, che solo gli avvocati, in quanto fornitori di servizi di consulenza giuridica interessati dal divieto controverso, potrebbero presentare una domanda di esenzione.

69 Il Consiglio, sostenuto dalla Repubblica di Estonia, dalla Commissione e dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, contesta gli argomenti dei ricorrenti.

70 A questo proposito, occorre ricordare che l'articolo 7 della Carta garantisce a ogni persona il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni. Conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, il Tribunale, nell'esaminare tale diritto, deve tener conto dell'interpretazione dell'articolo 8, paragrafo 1, della CEDU operata dalla Corte EDU.

71 Al pari di questa disposizione della CEDU, l'articolo 7 della Carta garantisce necessariamente la segretezza della consulenza giuridica, e ciò sotto il profilo sia del suo contenuto che della sua esistenza. Pertanto, salvo situazioni eccezionali, qualsiasi persona deve poter legittimamente confidare nel fatto che, senza il suo consenso, il suo avvocato non rivelerà a nessuno che essa lo sta consultando (sentenza dell'8 dicembre 2022, Orde van Vlaamse Balies e a., C-694/20, EU:C:2022:963, punto 27).

72 Tuttavia, né l'articolo 7 della Carta né l'articolo 8 della CEDU vietano di imporre agli avvocati un certo numero di obblighi che possono riguardare le relazioni con i loro clienti, segnatamente quando esistano indizi plausibili di partecipazione di un avvocato ad un reato, od anche nel quadro della lotta contro determinate pratiche. Tuttavia, simili misure devono essere rigorosamente delimitate e offrire garanzie procedurali sufficienti contro gli atti arbitrari (v., in tal senso, Corte EDU, 16 novembre 2021, Särgava c. Estonia, CE:ECHR:2021:1116JUD000069819, punto 89 e la giurisprudenza ivi citata).

73 La Corte ha già statuito che un obbligo di dichiarazione, che imponeva ad un avvocato di rivelare a un soggetto intermediario terzo che non era suo cliente la propria identità, la propria valutazione dell'obbligo di dichiarazione in questione e il fatto stesso di essere stato consultato, comportava un'ingerenza nel diritto al rispetto delle comunicazioni tra gli avvocati e i loro clienti, garantito dall'articolo 7 della Carta (sentenza dell'8 dicembre 2022, Orde van Vlaamse Balies e a., C-694/20, EU:C:2022:963, punti 29 e 30). Inoltre, questo stesso obbligo di dichiarazione, nella misura in cui costringe il soggetto intermediario terzo a notificare all'amministrazione l'identità e l'esistenza della consultazione dell'avvocato in questione, determina un'ingerenza supplementare nel diritto garantito dall'articolo 7 della Carta (sentenza dell'8 dicembre 2022, Orde van Vlaamse Balies e a., C-694/20, EU:C:2022:963, punto 31). Ne consegue che la divulgazione da parte di un

avvocato, segnatamente, della propria identità o dell'esistenza di una consultazione per la quale è incaricato, essendo forzata e intervenendo senza il consenso del cliente, costituisce un'ingerenza nel diritto garantito dall'articolo 7 della Carta.

74 L'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 10, del regolamento n. 833/2014 dispone che le autorità competenti «possono» autorizzare i servizi di consulenza giuridica «alle condizioni che ritengono appropriate, dopo aver accertato che il servizio è necessario» per fini tassativamente elencati nel medesimo paragrafo.

75 L'articolo 12 *ter*, paragrafo 2 *bis*, del regolamento n. 833/2014 prevede, dal canto suo, che le autorità competenti «possono» autorizzare la prestazione di servizi soggetti al divieto controverso, qualora questi siano strettamente necessari per il disinvestimento da attività in Russia o per la liquidazione di attività in Russia, purché siano soddisfatte due condizioni cumulative. Tali condizioni consistono, in sostanza, nel fatto che la fornitura delle consulenze in questione sia limitata alle sole entità risultanti dal disinvestimento e che non vi siano «motivi fondati per ritenere che i servizi possano essere prestati, direttamente o indirettamente, al governo russo o a un utilizzatore finale militare o possano essere destinati a un uso finale militare in Russia».

76 Le disposizioni di esenzione consentono quindi alle autorità competenti di rimuovere il divieto controverso in alcune situazioni precisamente identificate.

77 Tali disposizioni di esenzione lasciano alle autorità competenti un margine di discrezionalità per quanto riguarda le modalità con le quali una domanda di esenzione deve essere formulata, depositata e trattata. Pertanto, a titolo di esempio, le disposizioni di esenzione non disciplinano l'identità dell'autore della domanda presentata alle autorità nazionali competenti. Gli Stati membri sono quindi liberi di prevedere che detta domanda possa essere presentata dall'avvocato, da un terzo, o dallo stesso governo russo o dalla stessa entità stabilita in Russia interessata, i quali, in quest'ultimo caso, conservano la facoltà di beneficiare dell'assistenza, anche informale, di un avvocato, conformemente all'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 6, del regolamento n. 833/2014.

78 Allo stesso modo, le disposizioni controverse non suggeriscono, né esplicitamente né implicitamente, che l'avvocato sia tenuto a condividere con le autorità competenti, senza il consenso del cliente, informazioni coperte dal segreto professionale garantito dall'articolo 7 della Carta.

79 In egual maniera, per quanto riguarda le informazioni necessarie per il trattamento della domanda di esenzione, le disposizioni di esenzione non fanno alcuna menzione degli elementi di cui l'autorità competente deve disporre per effettuare il suo esame. Indubbiamente, le condizioni generali alle quali possono essere concesse le esenzioni esigono da detta autorità, nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 10, del regolamento n. 833/2014, un attento esame della situazione ad essa sottoposta, poiché, per concedere un'autorizzazione, l'autorità competente deve «accertare» che questa è necessaria per una delle finalità elencate dalle disposizioni di esenzione. Lo stesso vale per quanto riguarda l'articolo 12 *ter*, paragrafo 2 *bis*, di detto regolamento, nella misura in cui esso prevede che l'autorità competente debba assicurarsi che la fornitura dei servizi sia strettamente necessaria per le attività definite e soddisfi le condizioni previste a tal fine.

80 Tuttavia, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, gli Stati membri sono tenuti a rispettare i diritti sanciti dalla Carta quando attuano il diritto dell'Unione. Pertanto, essi sono tenuti, allorché definiscono le modalità di attuazione delle procedure di esenzione, a vigilare sul rispetto dell'articolo 7 della Carta, osservando le condizioni previste dall'articolo 52, paragrafo 1, di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2020, Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, punti 62 e 63).

81 Di conseguenza, le disposizioni di esenzione non comportano, di per sé stesse, alcuna ingerenza nel diritto garantito dall'articolo 7 della Carta.

82 Oltre a ciò, i ricorrenti sostengono che l'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 4, del regolamento n. 883/2014, nella parte in cui obbliga gli avvocati a risolvere tutti i contratti che li vincolano a persone giuridiche, entità e organizzazioni stabilite in Russia, anche conclusi prima del 7 ottobre 2022, svuota di qualsiasi contenuto il dovere di lealtà dell'avvocato, che è tutelato dall'articolo 7 della Carta.

83 Tuttavia, è giocoforza constatare che, non suffragando ulteriormente le loro allegazioni, i ricorrenti non hanno dimostrato in che modo l'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 4, del regolamento n. 883/2014 condurrebbe ad un'ingerenza nel dovere di lealtà dell'avvocato e nel diritto garantito dall'articolo 7 della Carta.

84 Ne consegue che la seconda parte del primo motivo di ricorso deve essere respinta.

85 In ogni caso, anche supponendo che dalle disposizioni di esenzione derivi un'ingerenza nel segreto professionale dell'avvocato garantito dall'articolo 7 della Carta, occorre ricordare che l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta consente limitazioni all'esercizio dei diritti sanciti da quest'ultima, a condizione che tali limitazioni siano previste dalla legge. Tali limitazioni devono altresì rispettare il contenuto essenziale del diritto fondamentale in questione e, nel rispetto del principio di proporzionalità, devono essere necessarie e rispondere effettivamente ad obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione (v., in tal senso, sentenze del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 148; dell'8 dicembre 2022, Orde van Vlaamse Balies e a., C-694/20, EU:C:2022:963, punto 34, e del 27 luglio 2022, RT France/Consiglio, T-125/22, EU:T:2022:483, punti 77 e 144).

86 In primo luogo, per quanto riguarda il requisito secondo cui qualsiasi limitazione all'esercizio dei diritti fondamentali deve essere prevista dalla legge, esso implica che l'atto che consente l'ingerenza in tali diritti deve definire esso stesso la portata della limitazione dell'esercizio del diritto in questione, dovendosi precisare, da un lato, che tale requisito non esclude che la limitazione in questione sia formulata in termini sufficientemente aperti per potersi adattare a fattispecie differenti nonché ai mutamenti di situazioni e, dall'altro, che la Corte può, se del caso, precisare, in via interpretativa, la portata concreta della limitazione tenendo conto tanto dei termini stessi della normativa dell'Unione di cui trattasi quanto dell'economia generale di quest'ultima e degli obiettivi che essa persegue, come interpretati alla luce dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta (v. sentenza dell'8 dicembre 2022, Orde van Vlaamse Balies e a., C-694/20, EU:C:2022:963, punto 35 e la giurisprudenza ivi citata).

87 A tal riguardo, l'articolo 5 *quindecies*, paragrafi da 4 a 9, del regolamento n. 833/2014 (in prosieguo: le «disposizioni di eccezione») e le disposizioni di esenzione delimitano il perimetro del divieto per gli avvocati di fornire servizi di consulenza giuridica al governo russo e alle entità stabilite in Russia, quale dettato dall'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 2, del regolamento

n. 833/2014. Contrariamente a quanto sostiene l'Ordre des avocats de Genève, risulta dai punti da 52 a 63 *supra* che i servizi di consulenza giuridica soggetti al divieto controverso sono espressamente identificati.

88 In tali circostanze, il divieto in questione deve considerarsi previsto dalla legge, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

89 In secondo luogo, per quanto riguarda il rispetto del contenuto essenziale del diritto al rispetto delle comunicazioni tra gli avvocati e i loro clienti, garantito dall'articolo 7 della Carta, occorre rilevare che le disposizioni di esenzione non prevedono l'obbligo per l'avvocato – e neppure l'autorizzazione per quest'ultimo – di condividere con l'autorità competente, senza il consenso del suo cliente, informazioni relative al contenuto delle loro comunicazioni o al contenuto preciso della consultazione richiesta. Del resto, le disposizioni di esenzione possono essere invocate solo in situazioni che non presentano alcun collegamento con un procedimento giudiziario, amministrativo o arbitrale, sicché esse non sarebbero in alcun modo suscettibili di determinare la divulgazione di informazioni collegate a tali procedimenti, attuali o probabili.

90 In tali circostanze, non si può ritenere che le disposizioni di esenzione violino il contenuto essenziale del diritto al rispetto delle comunicazioni tra gli avvocati e i loro clienti, sancito dall'articolo 7 della Carta.

91 In terzo luogo, per quanto riguarda il carattere appropriato delle disposizioni di esenzione, occorre esaminare se le restrizioni al segreto professionale che esse possono comportare siano giustificate da obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione e se esse rispondano effettivamente a tali obiettivi di interesse generale.

92 L'esame della proporzionalità delle disposizioni di esenzione è intrinsecamente connesso all'esame della proporzionalità dello stesso divieto controverso. Infatti, le disposizioni di esenzione si limitano a circoscrivere tale divieto.

93 A questo proposito, il Tribunale ha statuito che l'importanza degli obiettivi perseguiti dai regolamenti 2022/1904, 2022/2474 e 2023/427, vale a dire la protezione dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina e la promozione di una soluzione pacifica della crisi in quel paese, che rientravano nell'obiettivo più ampio del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, in conformità con gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione enunciati all'articolo 21 TUE, era tale da giustificare conseguenze negative, anche considerevoli, per alcuni operatori che non avevano alcuna responsabilità riguardo alla situazione che aveva portato all'adozione delle sanzioni (sentenza del 13 settembre 2018, Gazprom Neft/Consiglio, T-735/14 e T-799/14, EU:T:2018:548, punto 171; v. anche, in tal senso, sentenza del 27 luglio 2022, RT France/Consiglio, T-125/22, EU:T:2022:483, punto 202).

94 Risulta dal considerando 2 della decisione 2022/1909 che «[l]'Unione continua a sostenere senza riserve la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina». I considerando da 3 a 8 della stessa decisione illustrano la gravità della situazione in Ucraina e concludono che i «membri del Consiglio europeo hanno dichiarato che rafforzeranno le misure restrittive dell'Unione tese a contrastare le azioni illegali della Russia e aumenteranno ulteriormente la pressione esercitata sulla Russia affinché ponga fine alla sua guerra di aggressione». Viene altresì precisato, al considerando 9 della decisione 2022/1909, che, «[t]enuto conto della gravità della situazione [in Ucraina], è opportuno introdurre ulteriori misure restrittive», che includono il divieto controverso, in conformità ai considerando 12 e 13.

95 Risulta inoltre dal considerando 3 del regolamento 2022/1904 che l'adozione di queste nuove misure restrittive costituiva una «risposta all'ulteriore aggressione della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina». Il considerando 19 di questo stesso regolamento, che riprende il considerando 13 della decisione 2022/1909, stabilisce poi i tipi di servizi di consulenza giuridica che sono vietati.

96 Il Consiglio sostiene che dai pertinenti considerando della decisione 2022/1909 e del regolamento 2022/1904 risulta che lo scopo del divieto controverso è di intensificare ulteriormente la pressione sulla Federazione russa affinché ponga fine alla sua guerra di aggressione contro l'Ucraina. A tal fine, il divieto controverso mirerebbe ad accrescere la difficoltà per il governo russo e per le entità stabilite in Russia di procurarsi beni e servizi o capitali nell'Unione, privandoli dell'assistenza tecnico-giuridica necessaria per simili operazioni.

97 Dai considerando sopra citati risulta infatti che, alla luce dell'aggravarsi della situazione in Ucraina, i membri del Consiglio europeo e, successivamente, il Consiglio hanno inteso aumentare la pressione esercitata sulla Federazione russa mediante misure restrittive aggiuntive, il cui obiettivo era di contribuire a porre fine alla guerra di aggressione condotta dalla Federazione russa contro l'Ucraina. Poiché i servizi di consulenza giuridica forniti da giuristi dell'Unione sono un elemento essenziale per la conduzione delle attività economiche svolte nell'Unione dal governo russo e da qualsiasi entità stabilita in Russia, un divieto riguardante tali servizi è idoneo a restringere l'esercizio di dette attività. Tale restrizione può dunque permettere di limitare le risorse economiche e finanziarie del regime russo e, di conseguenza, di aumentare il costo delle azioni della Federazione russa volte a minare l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

98 A questo proposito, occorre sottolineare che il divieto controverso è accompagnato dalle disposizioni di eccezione e dalle disposizioni di esenzione, che permettono di attenuare la portata del divieto stesso per quanto riguarda il suo ambito di applicazione sia *ratione materiae* che *ratione personae*.

99 Infatti, anzitutto, le disposizioni di eccezione limitano la portata del divieto generale di fornire servizi di consulenza giuridica, escludendo dall'ambito di applicazione *ratione materiae* di tale divieto, segnatamente, i servizi di consulenza giuridica forniti in collegamento con un procedimento giudiziario, amministrativo o arbitrale. Pertanto, restano soggette a questo divieto soltanto le consulenze giuridiche in materia non contenziosa.

100 Poi, da un lato, l'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 10, del regolamento n. 833/2014 prevede la possibilità di derogare al divieto controverso per taluni servizi di consulenza giuridica che, in relazione ai settori ivi elencati, possono, segnatamente, rivelarsi necessari o utili per l'Unione e sono coerenti con le finalità dell'azione esterna dell'Unione in quanto vi sono menzionati settori non interessati da misure restrittive settoriali.

101 Dall'altro lato, l'articolo 12 *ter*, paragrafo 2 *bis*, del regolamento n. 833/2014 prevede altresì la possibilità di derogare al divieto controverso per taluni servizi di consulenza giuridica, qualora siano strettamente necessari per il disimpegno da investimenti in Russia o per la liquidazione di attività in Russia, purché siano soddisfatte due condizioni. D'altronde, occorre rilevare che, sebbene tale esenzione fosse limitata nel tempo (inizialmente fino al 31 dicembre 2023), essa è stata oggetto di una proroga fino al 31 marzo 2024, ad opera del regolamento (UE) 2023/1214 del

Consiglio, del 23 giugno 2023, che modifica il regolamento n. 833/2014 (GU 2023, L 159 I, pag. 1), e successivamente fino al 31 luglio 2024, in virtù del regolamento (UE) 2023/2878 del Consiglio, del 18 dicembre 2023, che modifica il regolamento n. 833/2014 (GU L, 2023/2878).

102 Infine, l'ambito di applicazione *ratione personae* del divieto controverso è, anch'esso, limitato. Infatti, tale divieto concerne unicamente i servizi giuridici forniti al governo russo e a persone giuridiche, entità ed organismi stabiliti in Russia. Pertanto, le consulenze giuridiche fornite a persone fisiche, segnatamente, non rientrano nella sfera di applicazione del suddetto divieto.

103 Di conseguenza, il divieto controverso risponde in maniera appropriata e coerente all'obiettivo di intensificare ulteriormente la pressione esercitata sulla Federazione russa affinché ponga fine alla sua guerra di aggressione contro l'Ucraina. Le disposizioni di esenzione, in quanto consentono di rimuovere il divieto controverso in situazioni precisamente identificate, perseguono esse stesse questo obiettivo di interesse generale.

104 In quarto luogo, occorre esaminare se l'ingerenza nel diritto fondamentale al rispetto delle comunicazioni tra gli avvocati e i loro clienti, che potrebbe derivare dalle disposizioni di esenzione, sia limitata a quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti dai regolamenti 2022/1904, 2022/2474 e 2023/427.

105 A questo proposito, occorre sottolineare che le disposizioni di esenzione mirano a rimuovere il divieto controverso per ragioni politiche, umanitarie, strategiche ed economiche, segnatamente in situazioni che possono rivelarsi vantaggiose per l'Unione, come si è esposto in particolare al punto 100 *supra*. Sotto questo profilo, tali disposizioni di esenzione restringono la portata del divieto controverso, come risulta dai punti 100 e 101 *supra*, e permettono dunque di assicurarne la proporzionalità. È peraltro vero che tali disposizioni, nella misura in cui attenuano il rigore del divieto controverso, sono suscettibili di influire sul perseguimento del legittimo obiettivo generale perseguito da tale divieto, che consiste nel limitare le risorse economiche e finanziarie del regime russo affinché quest'ultimo cessi la sua guerra di aggressione contro l'Ucraina. È per tale motivo che risulta giustificato che le autorità competenti possano rimuovere il divieto controverso soltanto dopo aver accertato che ciò è necessario e a condizione che vengano rispettate le condizioni indicate nelle disposizioni di esenzione.

106 Si può quindi ritenere che le disposizioni di esenzione non vadano oltre quanto è necessario per raggiungere efficacemente gli obiettivi del divieto controverso, garantendo al contempo la proporzionalità di quest'ultimo.

107 La terza parte del primo motivo di ricorso, relativa al fatto che il divieto controverso costituirebbe un'ingerenza nell'articolo 7 della Carta, è quindi, in ogni caso, infondata. Di conseguenza, il primo motivo deve essere respinto nella sua interezza.

2. Sul secondo motivo, relativo ad un'ingerenza nell'indipendenza dell'avvocato e nei valori dello Stato di diritto, nonché ad una violazione del principio di proporzionalità

108 Il secondo motivo è suddiviso in due parti.

a) Sulla prima parte del motivo, relativa ad un'ingerenza nell'indipendenza dell'avvocato e nei valori dello Stato di diritto

109 La prima parte del secondo motivo di ricorso si compone di due censure. Mediante esse, i ricorrenti chiedono al Tribunale di esaminare la legittimità del divieto controverso alla luce dell'articolo 2 TUE.

110 Il Consiglio, sostenuto dalla Repubblica di Estonia, dalla Commissione e dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ritiene che l'argomentazione dei ricorrenti basata sui valori dell'Unione sanciti dall'articolo 2 TUE sia irricevibile, in quanto non sufficientemente corroborata.

111 È quindi opportuno, anzitutto, esaminare l'eccezione di inammissibilità procedurale proposta dal Consiglio, indi analizzare la censura relativa ad un'ingerenza nell'indipendenza dell'avvocato e, infine, esaminare la censura relativa ad un'ingerenza nei valori dello Stato di diritto.

1) Sull'eccezione di inammissibilità procedurale fondata sull'articolo 76 del regolamento di procedura

112 Ai sensi dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura del Tribunale, il ricorso introduttivo deve, segnatamente, contenere un'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Inoltre, in virtù di una consolidata giurisprudenza, tale esposizione deve essere sufficientemente chiara e precisa per permettere al convenuto di preparare la propria difesa e al Tribunale di statuire sul ricorso, eventualmente senza dover richiedere altre informazioni. Infatti, perché un ricorso sia ricevibile, occorre che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali esso si fonda emergano, anche sommariamente, ma in modo coerente e comprensibile, dal testo dell'atto stesso che introduce il giudizio, e ciò al fine di garantire la certezza del diritto ed una buona amministrazione della giustizia. Sempre secondo una consolidata giurisprudenza, qualsiasi motivo che non sia sufficientemente articolato nell'atto introduttivo del giudizio deve essere considerato irricevibile. Analoghi requisiti valgono allorché una censura viene dedotta a sostegno di un motivo di ricorso (v. sentenza del 12 febbraio 2020, Kampete/Consiglio, T-164/18, non pubblicata, EU:T:2020:54, punto 112 e la giurisprudenza ivi citata).

113 Nel presente caso, i ricorrenti sostengono, prendendo spunto dalla giurisprudenza della Corte EDU e della Corte, che la salvaguardia del compito fondamentale dell'avvocato, ossia la difesa dei singoli, è necessaria per la promozione, all'interno dell'Unione, dei valori fondamentali elencati nell'articolo 2 TUE, come la democrazia, lo Stato di diritto o i diritti umani, e per la garanzia dei diritti fondamentali sanciti dagli articoli 7 e 47 della Carta.

114 L'ingerenza nell'indipendenza dell'avvocato deriverebbe più in particolare dal fatto che il divieto controverso, attraverso le sue disposizioni di esenzione, limita la possibilità per gli avvocati di accettare e poi svolgere i loro mandati. A tale titolo, il divieto controverso nuocerebbe alla missione fondamentale dell'avvocato e, pertanto, ai valori fondamentali elencati all'articolo 2 TUE.

115 Nello specifico, i ricorrenti sostengono che il divieto controverso, nella misura in cui limita per principio la prestazione di servizi di consulenza giuridica da parte degli avvocati, è suscettibile di violare i valori fondamentali elencati nell'articolo 2 TUE.

116 Ne consegue che i ricorrenti hanno, seppur sommariamente, presentato in modo coerente e comprensibile, nell'atto introduttivo, gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali essi si fondano.

117 Di conseguenza, l'eccezione di inammissibilità procedurale fondata sull'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura deve essere respinta.

2) Sulla prima censura, relativa ad un'ingerenza nell'indipendenza degli avvocati

118 I ricorrenti, sostenuti dalla Bundesrechtsanwaltskammer e dall'Ordre des avocats de Genève, sostengono che l'obbligo di richiedere un'autorizzazione per fornire servizi di consulenza giuridica costituisce un'ingerenza nell'indipendenza dell'avvocato, necessaria per garantire il rispetto dei valori dell'Unione, sanciti dall'articolo 2 TUE, come la democrazia, lo Stato di diritto o i diritti umani. L'indipendenza dell'avvocato sarebbe così necessaria per garantire lo Stato di diritto.

119 Le disposizioni controverse pregiudicherebbero l'indipendenza degli avvocati, sia nei confronti delle autorità pubbliche che nei confronti dei loro clienti, e impedirebbero loro di adempiere al loro dovere di lealtà verso questi ultimi. Le eccezioni previste da dette disposizioni sarebbero limitate e riguarderebbero solo una parte dei servizi di consulenza giuridica. I ricorrenti ricordano che il codice deontologico degli avvocati europei, redatto dal Consiglio degli Ordini forensi europei, osta a che un terzo, a maggior ragione un'autorità pubblica, influenzi il processo di accettazione e lo svolgimento dei mandati di un avvocato.

120 I ricorrenti sottolineano inoltre che spetta alle autorità non adottare misure che possano compromettere l'indipendenza degli avvocati. Il fatto, per le autorità nazionali o europee, di limitare le materie sulle quali gli avvocati possono intervenire e le persone che essi possono consigliare costituirebbe un'ingerenza nell'indipendenza degli avvocati, e non solo nella loro libertà di fornire determinati servizi.

121 L'Ordre des avocats de Genève aggiunge che l'indipendenza dell'avvocato nei confronti delle autorità pubbliche, dei terzi e dei loro clienti è tutelata dall'articolo 47 della Carta e dall'articolo 2 TUE. Il divieto controverso le arrecherrebbe un pregiudizio ingiustificato, quando invece l'avvocato deve poter scegliere liberamente se occuparsi o no di un caso, in modo da non limitare la capacità di qualsiasi persona di far valere i propri diritti.

122 Il Consiglio, sostenuto dalla Repubblica di Estonia, dalla Commissione e dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nega qualsiasi ingerenza nell'indipendenza dell'avvocato.

123 A questo proposito, il Tribunale ricorda come dall'articolo 2 TUE discenda che l'Unione si fonda su valori, quali lo Stato di diritto, che sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata, segnatamente, dalla giustizia (sentenza del 20 aprile 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punto 62). Qualsiasi persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un tribunale, posto che un controllo giurisdizionale effettivo destinato a garantire il rispetto delle disposizioni del diritto dell'Unione è inerente all'esistenza di uno Stato di diritto (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 73 e la giurisprudenza ivi citata).

124 Dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'avvocato è un ausiliario della giustizia il quale fornisce in totale indipendenza l'assistenza giuridica di cui necessitano i suoi clienti. La Corte ha, infatti, riconosciuto il ruolo degli avvocati, chiamati a fornire, in totale indipendenza e nell'interesse della giustizia, l'assistenza legale di cui il cliente ha bisogno (sentenza del 18 maggio 1982, AM & S Europe/Commissione, 155/79, EU:C:1982:157, punto 24). La Corte sottolinea altresì che il compito fondamentale dell'avvocato comporta, da un lato, la necessità, la cui importanza è riconosciuta in tutti gli Stati membri, di garantire a chiunque la possibilità di rivolgersi in piena libertà al proprio avvocato, la professione stessa del quale comprende, per sua essenza, il compito di dare, in modo indipendente, pareri giuridici a tutti coloro che ne hanno bisogno, e, dall'altro, l'esigenza, correlata, di lealtà dell'avvocato verso il suo cliente (sentenza dell'8 dicembre 2022, Orde van Vlaamse Balies e a., C-694/20, EU:C:2022:963, punto 28).

125 Inoltre, la Corte ritiene che l'indipendenza dell'avvocato sia di particolare importanza ai fini della tutela del diritto del suo cliente a un ricorso effettivo, subordinando la ricevibilità dei ricorsi proposti dai singoli al rispetto del requisito secondo cui il ricorrente deve essere rappresentato da un terzo indipendente. L'obiettivo del compito di rappresentanza da parte di un avvocato, contemplato dall'articolo 19 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, consiste, infatti, soprattutto nell'assicurare la tutela e la difesa degli interessi del cliente, nel rispetto della legge e delle regole professionali e deontologiche applicabili. Il requisito di indipendenza si precisa non solo in modo negativo, ossia in virtù dell'assenza di un rapporto di lavoro dipendente, ma anche in modo positivo, ossia mediante un riferimento alla disciplina professionale. A quest'ultimo riguardo, l'indipendenza deve essere intesa non come assenza di qualsiasi vincolo dell'avvocato verso il suo cliente, bensì come assenza di quei soli legami che arrecano manifestamente pregiudizio alla capacità dell'avvocato di assicurare il proprio compito difensivo servendo al meglio gli interessi del suo cliente, nel rispetto della legge e delle regole professionali e deontologiche (v., in tal senso, sentenza del 24 marzo 2022, PJ e PC/EUIPO, C-529/18 P e C-531/18 P, EU:C:2022:218, punti 65, 66 e 69 e la giurisprudenza ivi citata). Il diritto del singolo di beneficiare di consigli giuridici forniti in piena indipendenza da un avvocato è dunque inerente al diritto ad un ricorso effettivo.

126 Infine, nella causa decisa dalla sentenza del 19 febbraio 2002, Wouters e a. (C-309/99, EU:C:2002:98), la Corte, constatando l'assenza di norme dell'Unione in materia di indipendenza degli avvocati, ha fatto riferimento al contesto giuridico nazionale applicabile, vale a dire la Samenwerkingsverordening 1993 (regolamento del 1993 sulla collaborazione), adottata dal Nederlandse Orde van Advocaten (Ordine neerlandese degli avvocati), per definire i contorni dell'indipendenza dell'avvocato (v., in tal senso, sentenza del 19 febbraio 2002, Wouters e a. (C-309/99, EU:C:2002:98, punti da 99 a 102).

127 Dalle considerazioni che precedono risulta che, malgrado l'inesistenza di una norma di diritto primario che sancisca e definisca l'indipendenza dell'avvocato, la Corte ha riconosciuto l'importanza di tale indipendenza al fine di garantire il diritto dei singoli ad un ricorso effettivo, in contesti che includono un collegamento con un procedimento giurisdizionale.

128 Invero, dalle disposizioni del codice deontologico degli avvocati europei invocate dai ricorrenti, secondo cui l'indipendenza dell'avvocato «è necessaria sia per l'attività giuridica che per quella giudiziaria», risulta che l'indipendenza può estendersi anche alle attività di consulenza giuridica prive di qualsiasi collegamento con un procedimento giurisdizionale.

129 Tuttavia, le disposizioni del codice deontologico degli avvocati europei non costituiscono norme giuridiche dell'Unione e non possono costituire una base giuridica per il riconoscimento dell'indipendenza degli avvocati a livello dell'Unione. Inoltre, tali disposizioni non pregiudicano la libertà di ciascuno Stato membro di regolamentare l'esercizio della professione di avvocato nel proprio territorio. Le norme applicabili a tale professione possono quindi differire sostanzialmente da uno Stato membro all'altro (sentenza del 19 febbraio 2002, Wouters e a. (C-309/99, EU:C:2002:98, punto 99). È del resto pacifico che i ricorrenti non hanno fatto riferimento al concetto specifico che caratterizzerebbe l'indipendenza degli avvocati in Belgio. In ogni caso, dalle disposizioni del codice deontologico degli avvocati europei si evince che l'indipendenza che esso difende in materia giuridica è volta a garantire che l'avvocato consigli il suo cliente senza compiacenza, libero da qualsiasi interesse personale e da qualsiasi pressione esterna. Queste disposizioni riguardano quindi il modo in cui l'avvocato deve esercitare la sua attività di consulenza. Le disposizioni del codice deontologico degli avvocati europei non sono quindi idonee a giustificare che l'indipendenza dell'avvocato, riconosciuta dalla Corte come necessaria per la tutela del diritto a un ricorso effettivo, possa garantire agli avvocati una totale libertà nella scelta del loro mandato in tutti i settori della consulenza giuridica.

130 Nel caso di specie, dall'analisi della prima parte del primo motivo di ricorso discende che il divieto controverso non si applica ai servizi di consulenza giuridica forniti da un avvocato e presentanti un collegamento con un procedimento giurisdizionale e che esso pertanto non determina alcuna ingerenza nel diritto a un ricorso effettivo garantito dall'articolo 47 della Carta.

131 Dunque, non è dimostrato che il divieto controverso sia idoneo a determinare un'ingerenza nell'indipendenza dell'avvocato, quale riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte ai fini della tutela di detto diritto.

132 Oltre a ciò, supponendo che l'indipendenza dell'avvocato debba, allo stesso titolo della protezione del segreto professionale risultante dall'articolo 7 della Carta, essere riconosciuta anche al di fuori di un contesto contenzioso, e che si constati un'ingerenza in tale indipendenza, occorre ricordare che quest'ultima non implica che la professione di avvocato non possa essere soggetta a limitazioni. Tale indipendenza può, infatti, essere oggetto di restrizioni giustificate da obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione, a condizione che tali restrizioni non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile che pregiudicherebbe la sostanza stessa dell'indipendenza degli avvocati (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 148).

133 Orbene, da un lato, risulta dai punti da 94 a 103 *supra* che il divieto controverso, come delimitato, segnatamente, dalle disposizioni di esenzione, persegue obiettivi di interesse generale.

134 Dall'altro lato, se le disposizioni di esenzione conferiscono alle autorità competenti il potere di rimuovere il divieto controverso in relazione a determinati servizi di consulenza giuridica, tali disposizioni non consentono alle autorità competenti di avere un'influenza sul contenuto stesso della consulenza che può, eventualmente, essere fornita dall'avvocato al governo russo o a un'entità stabilita in Russia interessata. Lo stesso vale per il divieto controverso stesso. Nel caso in cui l'avvocato benefici di un'esenzione, o addirittura di un'eccezione, esso resta libero nell'esercizio della propria attività di consulente presso il cliente. Il divieto controverso e, in particolare, le disposizioni di esenzione non costituiscono dunque un intervento sproporzionato e inaccettabile che pregiudicherebbe la sostanza stessa dell'indipendenza degli avvocati.

135 Pertanto, anche supponendo che vi sia un'ingerenza nell'indipendenza degli avvocati, questa sarebbe giustificata e proporzionata.

136 Di conseguenza, la prima censura della prima parte del secondo motivo deve essere respinta.

3) Sulla seconda censura, relativa all'ingerenza nei valori dello Stato di diritto

137 I ricorrenti, sostenuti dalla Bundesrechtsanwaltskammer e dall'Ordre des avocats de Genève, sostengono che la salvaguardia del ruolo degli avvocati è necessaria per la promozione dei valori fondamentali sanciti dall'articolo 2 TUE. Il divieto controverso violerebbe dunque lo Stato di diritto, il quale includerebbe vari principi, compresi i principi di certezza del diritto, di accesso alla giustizia e di giustizia, nonché il rispetto dei diritti umani. L'accesso ai consigli giuridici forniti da un avvocato, anche in materia non contenziosa, permetterebbe di garantire il rispetto dello Stato di diritto, come confermerebbero numerosi documenti di natura politica e giuridica. Tale violazione dello Stato di diritto sarebbe manifestamente sproporzionata e non sarebbe possibile interpretare il divieto controverso in conformità con le norme superiori.

138 Il Consiglio, sostenuto dalla Repubblica di Estonia, dalla Commissione e dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, contesta la posizione dei ricorrenti. In particolare, il Consiglio ritiene che gli elementi aggiunti dai ricorrenti nella fase della replica vadano oltre l'ambito di un mero ampliamento e siano dunque irricevibili in virtù dell'articolo 84 del regolamento di procedura.

139 Occorre esaminare in successione l'eccezione di inammissibilità procedurale del Consiglio e la fondatezza della seconda censura della prima parte del secondo motivo di ricorso dei ricorrenti.

i) Sull'eccezione di inammissibilità procedurale fondata sull'articolo 84 del regolamento di procedura

140 Ai sensi dell'articolo 84, paragrafo 1, del regolamento di procedura, è vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento.

141 Nel caso di specie, sin dalla fase del ricorso introduttivo, i ricorrenti hanno sostenuto che la valutazione della situazione giuridica di una persona, che la fornitura di consulenza giuridica permetteva, era un'attività essenziale in uno Stato di diritto. La fornitura di tale consulenza da parte dell'avvocato sarebbe pertanto garantita dagli articoli 7 e 47 della Carta e costituirebbe inoltre un valore comune a tutti gli Stati membri.

142 I ricorrenti hanno poi sottolineato, nella replica, che la nozione di «Stato di diritto» comprendeva, segnatamente, i principi di certezza del diritto, di accesso alla giustizia e di giustizia, come il Consiglio stesso aveva sottolineato nel suo controricorso. Essi hanno altresì ricordato, nella continuità del loro ricorso introduttivo, che l'articolo 2 TUE sanciva i diritti umani.

143 Di conseguenza, i ricorrenti hanno sottolineato che l'accesso ai consigli giuridici dell'avvocato, limitato dal divieto controverso, era necessario per garantire il rispetto di ciascuno dei diritti e dei principi summenzionati. L'accesso ai consigli giuridici dell'avvocato sarebbe dunque richiesto per garantire il rispetto dello Stato di diritto.

144 Per tale motivo, gli argomenti presentati dai ricorrenti nella replica costituiscono un ampliamento di motivi e di censure figuranti nell'atto introduttivo del giudizio e sono dunque ricevibili.

145 Il profilo di inammissibilità procedurale fatto valere deve dunque essere respinto.

ii) Sull'ingerenza nei valori dello Stato di diritto

146 Il Tribunale ricorda che il principio secondo cui l'Unione si fonda, segnatamente, sul valore dello Stato di diritto risulta sia dall'articolo 2 TUE, contenuto nelle disposizioni comuni del Trattato UE, sia dall'articolo 21 TUE, relativo all'azione esterna dell'Unione, al quale fa rinvio l'articolo 23 TUE, relativo alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) [sentenza del 22 giugno 2021, Venezuela/Consiglio (Incidenza su di uno Stato terzo), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punto 49].

147 Come ricordato ai punti 40 e 41 *supra*, il diritto fondamentale a un ricorso effettivo e a un equo processo sancito dall'articolo 47 della Carta riveste un'importanza basilare quale garante del valore dello Stato di diritto, il quale esige un libero accesso al diritto dell'Unione per tutte le persone fisiche o giuridiche dell'Unione, nonché la possibilità, per i singoli, di conoscere senza ambiguità i loro diritti e i loro obblighi.

148 Il Tribunale ha, inoltre, precisato che esisteva un elenco non esaustivo dei principi e delle norme che potevano essere inclusi nella nozione di «Stato di diritto». Tra questi figurano, segnatamente, i principi di legalità e di certezza del diritto, il diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo, ivi compreso il rispetto dei diritti fondamentali, nonché il principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2016, Klyuyev/Consiglio, T-340/14, EU:T:2016:496, punto 88).

149 In via preliminare, occorre notare che, con i loro argomenti, i ricorrenti non deducono una violazione dello Stato di diritto considerato in quanto tale, bensì dei valori che lo costituiscono e che trovano la loro espressione giuridica nei principi del diritto dell'Unione.

150 Con il loro primo argomento, i ricorrenti sostengono che la possibilità per qualsiasi persona di avere libero accesso alla consulenza giuridica di un avvocato, in materia sia contenziosa che non contenziosa, è garantita a titolo del principio della certezza del diritto.

151 Questo principio fondamentale del diritto dell'Unione esige, segnatamente, che una normativa sia chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i loro diritti e i loro obblighi e agire di conseguenza (sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 161).

152 Il principio della certezza del diritto si riferisce dunque alle caratteristiche che le norme giuridiche devono intrinsecamente possedere. Come sottolinea giustamente il Consiglio, questo principio non consiste, invece, nel garantire agli avvocati o agli altri professionisti del diritto la possibilità di fornire consigli riguardo al modo in cui tali norme devono essere intese.

153 Il primo argomento dei ricorrenti deve dunque essere respinto.

154 Con il loro secondo argomento, i ricorrenti sostengono che la possibilità per qualsiasi persona di avere libero accesso alla consulenza giuridica di un avvocato, in materia sia contenziosa che non contenziosa, permette di assicurare l'accesso alla giustizia.

155 Come sottolinea il Consiglio, il diritto di accesso alla giustizia è garantito dall'articolo 47 della Carta. Come risulta dalla risposta alla prima parte del primo motivo, il diritto di accesso a un avvocato è riconosciuto solo quando implica un collegamento con un procedimento giurisdizionale, ai fini della salvaguardia delle garanzie derivanti dall'articolo 47 della Carta. Orbene, nel caso di specie, secondo l'interpretazione ricordata ai punti 51 e da 60 a 63 *supra*, il divieto controverso non si applica per l'appunto ai servizi di consulenza giuridica presentanti un siffatto collegamento.

156 Inoltre, come si è indicato in risposta al primo motivo, nessuna norma giuridica dell'Unione, incluso l'articolo 2 TUE, sancisce un diritto fondamentale di consultare un avvocato in materia non contenziosa.

157 Il secondo argomento dei ricorrenti deve, di conseguenza, essere respinto.

158 Con il loro terzo argomento, i ricorrenti sostengono che la possibilità per qualsiasi persona di avere libero accesso ai consigli giuridici di un avvocato, in materia sia contenziosa che non contenziosa, garantisce in una società il rispetto dei diritti umani, segnatamente del diritto fondamentale al rispetto della vita privata sancito dall'articolo 7 della Carta.

159 È giocoforza constatare che, oltre al diritto al rispetto delle comunicazioni tra gli avvocati e i loro clienti consacrato nell'articolo 7 della Carta, i ricorrenti non identificano altri diritti che verrebbero lesi dal divieto controverso e dalle disposizioni di esenzione. Orbene, come si è precisato nell'ambito dell'analisi della seconda parte del primo motivo, tale divieto, comprese le disposizioni di esenzione, non comporta alcuna ingerenza nel diritto fondamentale garantito dall'articolo 7 della Carta.

160 Il terzo argomento dei ricorrenti non è dunque fondato.

161 Con il loro quarto argomento, i ricorrenti sostengono che la fornitura di servizi di consulenza giuridica in materia non contenziosa fa parte dell'attività essenziale dell'avvocato, protetta dai valori dello Stato di diritto.

162 Tuttavia, non si può dedurre dalla giurisprudenza della Corte EDU o della Corte che gli articoli 7 e 47 della Carta conferiscano, isolatamente o congiuntamente, un diritto, in materia non contenziosa, di beneficiare dei consigli di un avvocato, come risulta dai punti da 52 a 63 *supra*. Il diritto di beneficiare dei consigli di un avvocato, garantito dall'articolo 47 della Carta, è applicabile solo a condizione che esista un collegamento con un procedimento giurisdizionale.

163 Inoltre, la fornitura di servizi di consulenza giuridica da parte di un avvocato in materia non contenziosa non è garantita dall'articolo 2 TUE, né, più in generale, dal diritto dell'Unione.

164 Il quarto argomento dei ricorrenti non è quindi fondato.

165 Con il loro quinto argomento, i ricorrenti sostengono che il divieto controverso non potrebbe essere interpretato in un senso che sia compatibile con lo Stato di diritto. Si tratterebbe, infatti, di un divieto puro e semplice di fornire servizi di consulenza giuridica, incompatibile con i principi di certezza del diritto, di accesso alla giustizia, di giustizia e di rispetto dei diritti umani.

166 Tuttavia, come sostiene il Consiglio, l'ambito di applicazione del divieto controverso è limitato. Questo divieto è stato circoscritto dalle disposizioni di eccezione e dalle disposizioni di esenzione. Alla luce di tali disposizioni, il Tribunale ha constatato, in risposta al primo motivo, che il divieto controverso non comportava un'ingerenza nei diritti garantiti dagli articoli 7 e 47 della Carta e che, supponendo che esso determinasse un'ingerenza siffatta in relazione all'articolo 7 della Carta, tale ingerenza non avrebbe violato l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta. Di conseguenza, per le stesse ragioni, il divieto controverso non arreca pregiudizio neppure ai principi di accesso alla giustizia, di giustizia e di rispetto dei diritti fondamentali, quali invocati dai ricorrenti. Si ricorda, inoltre, che l'argomento relativo ad una violazione del principio di certezza del diritto è, nel quadro del presente motivo, inoperante.

167 Il quinto argomento dei ricorrenti deve quindi essere respinto.

168 Con il loro sesto e ultimo argomento, i ricorrenti sostengono che la presunta lesione dei valori dello Stato di diritto costituisce una misura manifestamente inappropriata per il perseguimento degli obiettivi stabiliti dal Consiglio.

169 Tuttavia, dalle considerazioni precedenti risulta che non è stata dimostrata alcuna violazione dei valori dello Stato di diritto.

170 Occorre dunque respingere il sesto argomento dei ricorrenti.

171 Risulta da quanto precede che la seconda censura della prima parte del secondo motivo deve essere respinta.

b) Sulla seconda parte del motivo, relativa ad una violazione del principio di proporzionalità

172 I ricorrenti, sostenuti dalla Bundesrechtsanwaltskammer e dall'Ordre des avocats de Genève, sostengono, in via subordinata, che i regolamenti 2022/1904, 2022/2474 e 2023/427 violano il principio di proporzionalità, un principio generale del diritto dell'Unione sancito dall'articolo 5 TUE. Infatti, l'introduzione di un regime generale di divieto di fornitura di servizi di consulenza giuridica non sarebbe idonea a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti e andrebbe oltre quanto è strettamente necessario per raggiungere tali obiettivi.

173 Il Consiglio, sostenuto dalla Repubblica di Estonia, dalla Commissione e dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, contesta gli argomenti dei ricorrenti.

174 A questo proposito, il Tribunale ricorda che il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, esige che gli strumenti istituiti da una disposizione del diritto dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non eccedano quanto è necessario per raggiungerli (sentenza del 13 marzo 2012, Melli Bank/Consiglio, C-380/09 P, EU:C:2012:137, punto 52 e la giurisprudenza ivi citata).

175 Occorre altresì ricordare che, per quanto riguarda il controllo giurisdizionale del rispetto del principio di proporzionalità, si deve riconoscere un ampio potere discrezionale al legislatore dell'Unione nei settori che richiedono da parte di quest'ultimo scelte di natura politica, economica e sociale, e nei quali esso è chiamato a effettuare valutazioni complesse. Solo il carattere manifestamente inappropriato di una misura adottata in tali settori, in rapporto

all'obiettivo che l'istituzione competente intende perseguire, può incidere sulla legittimità di tale misura (sentenze del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 146, e del 15 febbraio 2023, Belaeronavigatsia/Consiglio, T-536/21, EU:T:2023:66, punto 68).

176 Come precisato ai punti da 93 a 103 *supra*, il divieto controverso risponde in maniera appropriata e coerente all'obiettivo di intensificare ulteriormente la pressione esercitata sulla Federazione russa affinché ponga fine alla sua guerra di aggressione contro l'Ucraina e non può, in ogni caso, essere considerato manifestamente inappropriato in rapporto al suddetto obiettivo. A questo solo titolo, si deve concludere che il divieto controverso non viola l'articolo 5 TUE.

177 Per giunta, e in ogni caso, anche supponendo che i ricorrenti facciano valere, con la seconda parte del secondo motivo, un pregiudizio sproporzionato arrecato al ruolo fondamentale dell'avvocato nel rispetto e per la difesa dello Stato di diritto, occorre rilevare che tale ruolo non è esente da limitazioni e può essere oggetto di restrizioni giustificate da obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione, a condizione che siffatte restrizioni non costituiscano, in rapporto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile che pregiudicherebbe la sostanza stessa del ruolo affidato agli avvocati in uno Stato di diritto (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 148).

178 Poiché i ricorrenti non hanno dimostrato l'esistenza di un'ingerenza né nell'indipendenza dell'avvocato, quale riconosciuta ai fini del diritto a un ricorso effettivo, né nei valori dello Stato di diritto, non è stato neppure dimostrato che il divieto controverso pregiudichi la sostanza stessa del ruolo che gli avvocati svolgono in uno Stato di diritto.

179 Di conseguenza, la seconda parte del secondo motivo non è fondata e deve essere respinta.

3. Sul terzo motivo, relativo alla violazione del principio della certezza del diritto

180 I ricorrenti, sostenuti dalla Bundesrechtsanwaltskammer e dall'Ordre des avocats de Genève, fanno valere che le disposizioni che introducono il divieto controverso violano il principio della certezza del diritto. Esse non sarebbero né chiare né precise e non permetterebbero alcuna prevedibilità quanto alla loro applicazione.

181 In primo luogo, la lettura combinata del considerando 19 del regolamento 2022/1904 e delle disposizioni dei paragrafi 5 e 6 dell'articolo 5 *quindecies* del regolamento n. 833/2014, come modificato, non consentirebbe di comprendere quali servizi siano esclusi dal divieto controverso.

182 In secondo luogo, l'eccezione connessa alla compatibilità con gli obiettivi dei regolamenti 2022/2474 e 2023/427 e del regolamento n. 269/2014, prevista dall'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 6, del regolamento n. 833/2014, non sarebbe sufficientemente delimitata, in quanto tali regolamenti non definiscono quali siano i loro obiettivi.

183 In terzo luogo, la nozione di «controllo congiunto o esclusivo» da parte di una persona giuridica, di un'entità o di un organismo stabilito o costituito secondo il diritto di uno Stato membro, di un paese membro dello Spazio economico europeo, della Svizzera o di un paese partner, utilizzata nel paragrafo 7 dell'articolo 5 *quindecies* del regolamento n. 833/2014, sarebbe incomprensibile.

184 In quarto luogo, la formulazione del divieto controverso non permetterebbe di capire se attività come i servizi di rappresentanza giuridica nell'ambito di procedimenti precontenziosi, i servizi relativi alla cessione o alla liquidazione di investimenti di imprese esistenti in Russia, la redazione

di una nota di trasferimento di azioni relativa all'acquisizione da parte di un'entità dell'Unione di azioni proprie presso azionisti russi, il monitoraggio di consultazione sulla base di un accordo concluso prima del 7 ottobre 2022 o la partecipazione a una conferenza su questioni giuridiche, o l'organizzazione di tale conferenza quando i partecipanti sono dipendenti di un'entità stabilita in Russia, siano vietate o meno.

185 I ricorrenti aggiungono che il Consiglio ha proceduto ad adattamenti e precisazioni della portata delle disposizioni che introducono il divieto controverso, che tuttavia non hanno rimediato alla violazione del principio della certezza del diritto. Si tratterebbe di precisazioni successive all'adozione del divieto controverso, che per la maggior parte non sarebbero pubbliche, mentre il concetto di «servizi di consulenza giuridica in materia non contenziosa», i quali sarebbero vietati, non sarebbe ancora chiaramente definito.

186 Il Consiglio, sostenuto dalla Repubblica di Estonia, dalla Commissione e dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, contesta gli argomenti dei ricorrenti.

187 A questo proposito, il Tribunale ricorda che, secondo una giurisprudenza consolidata, il principio della certezza del diritto, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, esige, segnatamente, che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, in particolare quando possono avere conseguenze negative per i singoli e le imprese. Una sanzione, anche a carattere non penale, può essere inflitta solo se ha un fondamento giuridico chiaro ed inequivoco. Il principio della certezza del diritto implica, segnatamente, che qualsiasi normativa dell'Unione, in particolare quando infligge o permette di infliggere sanzioni, sia chiara e precisa, affinché le persone interessate possano conoscere senza ambiguità i diritti e gli obblighi che ne derivano e agire di conseguenza (v. sentenza del 16 luglio 2014, National Iranian Oil Company/Consiglio, T-578/12, non pubblicata, EU:T:2014:678, punto 112 e la giurisprudenza ivi citata).

188 Dalla giurisprudenza emerge anche che l'esistenza di termini vaghi in una disposizione non comporta necessariamente una violazione dell'articolo 7 della CEDU e che il fatto che una legge conferisca un potere discrezionale non contrasta di per sé con il requisito di prevedibilità, a condizione che l'estensione e le modalità di esercizio di un tale potere siano definite con sufficiente chiarezza, tenuto conto del legittimo obiettivo in gioco, per fornire all'individuo un'adeguata protezione contro l'arbitrio. A questo proposito, oltre al testo della legge stessa, la giurisprudenza prende in considerazione la questione se le nozioni indeterminate utilizzate siano state precisate da una giurisprudenza costante e pubblicata (v. sentenza del 4 settembre 2015, NIOC e a./Consiglio, T-577/12, non pubblicata, EU:T:2015:596, punto 135 e la giurisprudenza ivi citata).

189 Inoltre, il requisito di prevedibilità che accompagna il principio della legalità delle pene – il quale esige che la legge definisca chiaramente i reati e le pene – non osta a che la legge conferisca un potere discrezionale la cui ampiezza e le cui modalità di esercizio risultino definite con sufficiente chiarezza. Tali principi giurisprudenziali sono applicabili anche per quanto riguarda le misure restrittive che, pur non essendo dirette, in linea di principio, a sanzionare dei reati, costituendo esse misure preventive, pregiudicano pesantemente i diritti e le libertà delle persone interessate (v. sentenza del 4 settembre 2015, NIOC e a./Consiglio, T-577/12, non pubblicata, EU:T:2015:596, punto 136 e la giurisprudenza ivi citata).

190 È alla luce di tali principi che occorre esaminare gli argomenti dei ricorrenti.

191 Con il loro primo argomento, i ricorrenti sostengono che la formulazione del considerando 19 del regolamento 2022/1904 e delle disposizioni relative al divieto controverso non permette di identificare i servizi di consulenza giuridica vietati.

192 Sebbene il considerando 19 del regolamento 2022/1904 si limiti a identificare le grandi categorie di servizi di consulenza giuridica soggette al divieto controverso nonché quelle che non vi sono soggette, l'articolo 5 *quindecies*, paragrafi 5 e 6, del regolamento n. 833/2014 circoscrive più precisamente il divieto controverso.

193 In ogni caso, anche supponendo che taluni avvocati possano aver adottato un'interpretazione restrittiva delle disposizioni in questione, astenendosi dal fornire consigli giuridici necessari alla prevenzione, all'anticipazione o addirittura alla preparazione di un procedimento giudiziario o amministrativo, è sufficiente ricordare che, in ogni caso, come si è chiarito in risposta al primo motivo, il testo dell'articolo 5 *quindecies* del regolamento n. 833/2014, e in particolare dei suoi paragrafi 5 e 6, permette ai ricorrenti di distinguere i servizi di consulenza giuridica che sfuggono al divieto controverso e quelli che vi sono soggetti.

194 Di conseguenza, il primo argomento dei ricorrenti non può essere accolto.

195 Con il loro secondo argomento, i ricorrenti sostengono che il requisito della compatibilità con gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 833/2014 e dal regolamento n. 269/2014, quale previsto dall'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 6, del regolamento n. 833/2014, è impreciso.

196 Il considerando 2 del regolamento n. 833/2014 enuncia che l'adozione di misure restrittive deve permettere di «aumentare i costi delle azioni intraprese dalla Russia per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e [di] promuovere una soluzione pacifica della crisi».

197 Inoltre, il considerando 3 del regolamento n. 269/2014 precisa che «la soluzione alla crisi dovrebbe essere raggiunta tramite negoziati fra il governo dell'Ucraina e quello della Federazione russa (…) e che, in mancanza di tali risultati in un arco di tempo limitato, l'Unione deciderà misure aggiuntive, come i divieti di viaggio, il congelamento dei beni e l'annullamento del vertice UE-Russia». Il considerando 6 ricorda che detto regolamento «rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti, segnatamente, dalla [Carta], in particolare il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e il diritto alla protezione dei dati di carattere personale».

198 Il requisito di compatibilità con gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 833/2014 e dal regolamento n. 269/2014, quale previsto dall'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 6, del regolamento n. 833/2014, mira quindi a garantire che l'eccezione prevista da tale disposizione non rimetta in discussione l'obiettivo consistente nell'esercitare pressioni sulla Federazione russa affinché ponga fine alla sua guerra di aggressione contro l'Ucraina, nel rispetto dei principi garantiti dalla Carta. Come sottolinea il Consiglio, questo requisito è volto a prevenire qualsiasi ricorso abusivo all'eccezione stabilita nel paragrafo 6 di cui sopra ed è quindi sufficientemente esplicito.

199 Pertanto, il secondo argomento dei ricorrenti deve essere respinto.

200 Con il loro terzo argomento, i ricorrenti sostengono che la nozione di «controllo» di cui all'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 7, del regolamento n. 833/2014, che comprende le nozioni di controllo «esclusivo» e di controllo «congiunto», non essendo definita da questo stesso regolamento, è incomprensibile.

201 Tuttavia, in materia di misure restrittive, il Consiglio sottolinea giustamente che la Corte ha già statuito che «una società poteva essere qualificata come "società posseduta o controllata da altra entità" allorché quest'ultima si trov[ava] in una situazione in cui essa [era] in grado di influenzare le scelte della società interessata, anche in assenza di qualsiasi legame giuridico tra i due soggetti economici, vuoi di proprietà vuoi di partecipazione nel capitale» (sentenza del 10 settembre 2019, HTTS/Consiglio, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punto 75).

202 Di conseguenza, il terzo argomento dei ricorrenti deve essere respinto.

203 Con il quarto argomento, i ricorrenti sostengono che il divieto controverso è viziato da un certo numero di imprecisioni riguardo alla sua portata.

204 Nessuna delle presunte imprecisioni è tuttavia suscettibile di determinare una violazione del principio della certezza del diritto.

205 Anzitutto, come risulta dal punto 61 *supra*, la formulazione dell'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 5, del regolamento n. 833/2014 consente la fornitura di servizi di consulenza giuridica nell'ambito di procedimenti precontenziosi.

206 Poi, per quanto riguarda il disimpegno da investimenti o la liquidazione di investimenti di imprese esistenti in Russia, risulta dall'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014 che la prestazione di consulenze giuridiche relative a tali operazioni è vietata qualora sia destinata al governo russo e ad entità stabilite in Russia. Un siffatto divieto può essere rimosso solo alle condizioni previste, da un lato, dall'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 7, del regolamento n. 833/2014 e, dall'altro, dall'articolo 12 *ter*, paragrafo 2 *bis*, di questo stesso regolamento.

207 Inoltre, l'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014 vieta la prestazione di consulenze giuridiche relative a una nota di trasferimento di azioni relativa all'acquisizione, da parte di un'entità dell'Unione, delle proprie azioni presso gli attuali azionisti russi, nella misura in cui tali consulenze siano destinate, direttamente o indirettamente, al governo russo o ad entità stabilite in Russia. A questo proposito, è irrilevante che l'operazione in questione, effettuata grazie alle suddette consulenze giuridiche, possa in ultima analisi andare a beneficio, indirettamente, del governo russo o di entità stabilite in Russia.

208 Inoltre, ai sensi dell'articolo 2 del regolamento 2022/1904, il divieto controverso è entrato in vigore dal 7 ottobre 2022. Ne consegue che, in linea di principio, agli avvocati è vietato fornire consulenza giuridica al governo russo o a entità stabilite in Russia nel contesto del monitoraggio degli esiti di una consultazione, sulla base di una lettera di incarico o di un contratto stipulato prima del 7 ottobre 2022. Tale divieto può essere rimosso solo alle condizioni stabilite dall'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 4, del regolamento n. 833/2014, vale a dire per le consulenze giuridiche che devono essere fornite proprio per porre fine, entro il termine ivi previsto, ai contratti conclusi prima del 7 ottobre 2022.

209 Infine, occorre rilevare che l'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014 vieta di fornire, anche indirettamente, servizi di consulenza giuridica al governo russo o ad entità stabilite in Russia. Tuttavia, questo divieto non preclude la possibilità di parlare a una conferenza a cui partecipa un dipendente del governo russo o di un'entità stabilita in Russia, a condizione che questo intervento orale si mantenga in termini generali e non equivalga a fornire consigli basati

sull'interpretazione e sull'applicazione di una norma giuridica a una situazione specifica e di natura tale da facilitare l'assunzione di decisioni da parte del governo russo, di un'entità russa o di una particolare categoria di entità russe.

210 Ne consegue che il terzo motivo dev'essere respinto.

211 Essendo stati respinti i tre motivi dedotti dai ricorrenti a sostegno del loro ricorso, quest'ultimo deve, in ogni caso, essere respinto senza che sia necessario pronunciarsi sulla sua ricevibilità.

IV. Sulle spese

212 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

213 Poiché i ricorrenti sono rimasti soccombenti, devono essere condannati a sopportare le proprie spese nonché quelle del Consiglio, in conformità alle conclusioni presentate da quest'ultimo.

214 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafi 1 e 3, del regolamento di procedura, la Bundesrechtsanwaltskammer, l'Ordre des avocats de Genève, la Repubblica di Estonia, la Commissione e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza sopporteranno ciascuno le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Grande Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) L'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles e le altre parti ricorrenti i cui nomi figurano in allegato sopporteranno ciascuno le proprie spese nonché quelle del Consiglio dell'Unione europea.

3) La Bundesrechtsanwaltskammer, l'Ordre des avocats de Genève, la Repubblica di Estonia, la Commissione europea e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza sopporteranno ciascuno le proprie spese.

van der Woude	Papasavvas	da Silva Passos
Kornezov	Truchot	Gervasoni
Półtorak	Nihoul	Öberg
Mac Eochaidh	Pynnä	Martín y Pérez de Nanclares
Brkan	Zilgalvis	Gâlea

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 2 ottobre 2024.

Firme