Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

18 dicembre 2024*

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione delle azioni che destabilizzano la Moldova – Congelamento dei capitali – Restrizione in materia di ammissione nel territorio degli Stati membri – Elenchi delle persone, delle entità e degli organismi ai quali si applica il congelamento dei capitali e delle risorse economiche o sottoposti a restrizioni in materia di ammissione nel territorio degli Stati membri – Inserimento e mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi – Pianificazione e direzione di manifestazioni violente – Articolo 1, paragrafo 1, lettera a), ii), e articolo 2, paragrafo 1, lettera a), ii), della decisione (PESC) 2023/891 e articolo 2, paragrafo 3, lettera a), ii), del regolamento (UE) 2023/888 – Obbligo di motivazione – Eccezione di illegittimità – Errore di valutazione – Libertà d'impresa – Diritto di proprietà – Responsabilità extracontrattuale»

Nella causa T-489/23,

Ilan Mironovich Shor, residente a Cesarea (Israele), rappresentato da T. Bontinck, L. Marchal, avvocati, e C. Zatschler, SC,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da A. Boggio-Tomasaz e E. Nadbath, in qualità di agenti, assistiti da E. Raoult, avvocata,

convenuto,

sostenuto da

Commissione europea, rappresentata da M. Carpus Carcea, L. Baumgart e T. Baumé, in qualità di agenti,

interveniente,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione),

composto da J. Svenningsen (relatore), presidente, C. Mac Eochaidh e M. Stancu, giudici,

cancelliere: H. Eriksson, amministratrice

* Lingua processuale: il francese.

vista la fase scritta del procedimento, in particolare

– il ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale il 9 agosto 2023;

– la decisione dell'11 dicembre 2023 che ammette l'intervento della Commissione a sostegno del Consiglio;

– la memoria di adattamento depositata presso la cancelleria del Tribunale il 5 luglio 2024,

in seguito all'udienza del 1º ottobre 2024,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, il sig. Ilan Mironovich Shor, ricorrente, chiede, da un lato, sulla base dell'articolo 263 TFUE, l'annullamento, in primo luogo, della decisione (PESC) 2023/1047 del Consiglio, del 30 maggio 2023, che modifica la decisione (PESC) 2023/891 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni che destabilizzano la Repubblica di Moldova (GU 2023, L 140 I, pag. 9), e del regolamento di esecuzione (UE) 2023/1045 del Consiglio, del 30 maggio 2023, che attua il regolamento (UE) 2023/888 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni che destabilizzano la Repubblica di Moldova (GU 2023, L 140 I, pag. 1) (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti iniziali»), in secondo luogo, della decisione (PESC) 2024/1244 del Consiglio, del 26 aprile 2024, che modifica la decisione (PESC) 2023/891 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni che destabilizzano la Repubblica di Moldova (GU L, 2024/1242), e del regolamento di esecuzione (UE) 2024/1243 del Consiglio, del 26 aprile 2024, che attua il regolamento (UE) 2023/888 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni che destabilizzano la Repubblica di Moldova (GU L, 2024/1243) (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti di mantenimento»), nei limiti in cui tali atti (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti impugnati») lo riguardano e, dall'altro lato, sulla base dell'articolo 268 TFUE, il risarcimento del danno morale che egli avrebbe subito a causa dell'adozione degli atti iniziali.

Fatti

2 Il ricorrente è un uomo d'affari e un politico avente cittadinanza moldova e israeliana. Egli è stato il dirigente del partito politico moldovo ȘOR fino al suo scioglimento il 19 giugno 2023.

3 La presente causa si inserisce nel contesto delle misure restrittive adottate dall'Unione europea, su richiesta degli attuali dirigenti della Repubblica di Moldova, a causa delle azioni destabilizzanti che tale paese si trova ad affrontare, azioni che sono aumentate dall'inizio della guerra di aggressione condotta dalla Federazione russa nei confronti dell'Ucraina e che minacciano di ostacolare la sua adesione all'Unione.

4 Il 28 aprile 2023, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, sulla base dell'articolo 29 TUE, la decisione (PESC) 2023/891 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni che destabilizzano la Repubblica di Moldova (GU 2023, L 114, pag. 15). In pari data, il Consiglio ha

adottato, sulla base dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, il regolamento (UE) 2023/888 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni che destabilizzano la Repubblica di Moldova (GU 2023, L 114, pag. 1).

5 L'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2023/891 prevede quanto segue:

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

a) persone fisiche che sono responsabili di atti o politiche che compromettono o minacciano la sovranità e l'indipendenza della Repubblica di Moldova, o la democrazia, lo Stato di diritto, la stabilità o la sicurezza nella Repubblica di Moldova, ovvero che sostengono o compiono tali atti o politiche:
   i) ostacolando o compromettendo il processo politico democratico, anche ostacolando o compromettendo gravemente lo svolgimento di elezioni o tentando di destabilizzare o sovvertire l'ordine costituzionale;
   ii) mediante la pianificazione o la direzione di manifestazioni violente o di altri atti di violenza, l'implicazione diretta o indiretta negli stessi, il sostegno o l'agevolazione in altro modo degli stessi; oppure
   iii) tramite gravi illeciti finanziari relativi ai fondi pubblici e l'esportazione non autorizzata di capitali (…)».

6 L'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2023/891 prevede che siano congelati tutti i fondi e tutte le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati da persone fisiche, entità o organismi che sono responsabili di atti o politiche che compromettono o minacciano la sovranità e l'indipendenza della Repubblica di Moldova, o la democrazia, lo Stato di diritto, la stabilità o la sicurezza nella Repubblica di Moldova, ovvero che sostengono o compiono tali atti o politiche mediante una delle tre condotte di cui al punto 5 *supra*.

7 Con gli atti iniziali, il nome del ricorrente è stato inserito negli elenchi delle persone, delle entità e degli organismi sottoposti alle misure restrittive figuranti all'allegato della decisione 2023/891 e all'allegato I del regolamento 2023/888 (in prosieguo: gli «elenchi in questione»), per i seguenti motivi:

«Ilan Shor è un politico (leader del partito politico ȘOR) e uomo d'affari della Repubblica di Moldova coinvolto nel finanziamento illegale di partiti politici nella Repubblica di Moldova e nell'istigazione alla violenza contro l'opposizione politica. Il partito politico ȘOR, che Ilan Shor dirige, è coinvolto nel pagamento e nell'addestramento di persone per provocare disordini e scompiglio durante le proteste nella Repubblica di Moldova.

Con decisione del 13 aprile 2023 la corte di appello di Chișinău ha dichiarato Ilan Shor colpevole di frode e riciclaggio nel caso noto come "frode bancaria", condannandolo a 15 anni di reclusione e alla confisca di beni per un valore di 254 milioni di EUR. I fondi provenienti da tale frode bancaria su vasta scala e dai collegamenti con oligarchi corrotti ed entità con sede a Mosca sono stati e sono ancora utilizzati, secondo le autorità della Repubblica di Moldova, per creare artificialmente disordini politici nel paese.

Le sue azioni volte a sovvertire la democrazia nella Repubblica di Moldova comprendono l'erogazione di finanziamenti illegali per sostenere l'attività politica a favore del Cremlino nella Repubblica di Moldova. Un esempio di utilizzo di tali fondi è l'organizzazione di proteste violente e raduni, principalmente nella capitale Chișinău, con l'aiuto di manifestanti pagati dal partito ȘOR tra il 2022 e il 2023.

Dirigendo e pianificando manifestazioni violente, nonché tramite gravi illeciti finanziari relativi ai fondi pubblici e l'esportazione non autorizzata di capitali, Ilan Shor è responsabile di atti che compromettono e minacciano la sovranità e l'indipendenza della Repubblica di Moldova, nonché la democrazia, lo Stato di diritto, la stabilità e la sicurezza nella Repubblica di Moldova».

8 Il 31 maggio 2023, il Consiglio ha pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* un avviso all'attenzione delle persone oggetto delle misure restrittive di cui alla decisione 2023/891, modificata dalla decisione 2023/1047, e al regolamento 2023/888, attuato dal regolamento di esecuzione 2023/1045 (GU 2023, C 190, pag. 5). Con tale avviso, le persone sottoposte a siffatte misure restrittive sono state informate della possibilità di presentare al Consiglio una richiesta volta a ottenere il riesame dell'inclusione dei loro nomi negli elenchi in questione.

9 L'8 giugno 2023, il ricorrente ha chiesto la comunicazione degli elementi di prova a sostegno dell'inserimento del suo nome negli elenchi in questione.

10 Il 14 giugno 2023, il Consiglio ha trasmesso al ricorrente il documento WK 6381/2023 REV 1 contenente gli elementi di prova che lo riguardano (in prosieguo: il «documento WK 6381/2023»).

Fatti successivi alla presentazione del ricorso

11 Con messaggio di posta elettronica del 27 febbraio 2024, il Consiglio ha informato il ricorrente della propria intenzione di mantenere il suo nome negli elenchi in questione sulla base di motivi essenzialmente identici a quelli che avevano giustificato l'inserimento iniziale del suo nome. Il Consiglio gli ha parimenti trasmesso il documento WK 2428/2024, contenente gli elementi di prova che giustificavano il mantenimento del suo nome negli elenchi in questione (in prosieguo: il «documento WK 2428/2024») e lo ha informato della possibilità di presentare osservazioni entro il 13 marzo 2024.

12 Con messaggio di posta elettronica del 18 marzo 2024, il ricorrente ha presentato le proprie osservazioni sul messaggio di posta elettronica del 27 febbraio 2024 e sul documento WK 2428/2024.

13 Il 26 aprile 2024, il Consiglio ha adottato gli atti di mantenimento, con i quali le misure restrittive adottate nei confronti del ricorrente sono state prorogate fino al 29 aprile 2025.

14 Negli atti di mantenimento, il Consiglio ha giustificato la proroga delle misure restrittive concernenti il ricorrente procedendo a due modifiche ai motivi iniziali riguardanti il fatto che il suo partito politico era stato dichiarato anticostituzionale nel giugno del 2023. Pertanto, i motivi degli atti di mantenimento precisano che, da un lato, «[p]rima di essere dichiarato incostituzionale nel giugno 2023, il partito [del ricorrente] è stato coinvolto nel pagamento e nell'addestramento di persone per provocare disordini e scompiglio durante le proteste nella

Repubblica di Moldova» e che, dall'altro, «[d]opo che il partito [del ricorrente] è stato dichiarato incostituzionale, [egli] ha continuato a facilitare l'influenza russa sulla scena politica della Repubblica di Moldova, finanziando illegalmente altri partiti e tentando di corrompere politici».

15 Con messaggio di posta elettronica del 29 aprile 2024, il Consiglio ha informato i rappresentanti del ricorrente della propria decisione di mantenere il nome di quest'ultimo negli elenchi in questione e della possibilità di presentare nuove osservazioni entro il 1º novembre 2024.

Conclusioni delle parti

16 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

– annullare gli atti impugnati nella parte in cui essi lo riguardano;

– condannare il Consiglio al pagamento dell'importo di EUR 100 000 a titolo di risarcimento del danno morale subito a seguito dell'adozione degli atti iniziali;

– condannare il Consiglio alle spese.

17 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– in subordine, nell'ipotesi di annullamento della decisione 2023/1047 o della decisione 2024/1244, disporre il mantenimento dei loro effetti sino alla data di scadenza del termine di impugnazione di cui all'articolo 56, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea o, qualora entro tale termine sia proposta impugnazione, fino all'eventuale rigetto della stessa;

– condannare il ricorrente alle spese.

18 La Commissione europea chiede che il Tribunale voglia respingere il ricorso e condannare il ricorrente alle spese.

In diritto

Sulla domanda di annullamento degli atti impugnati

19 Dai motivi dell'inserimento e del mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi in questione emerge esplicitamente che quest'ultimo è oggetto di misure restrittive in quanto il Consiglio ha ritenuto che lo stesso fosse responsabile di atti che compromettevano e minacciavano la sovranità e l'indipendenza della Repubblica di Moldova, nonché la democrazia, lo Stato di diritto, la stabilità e la sicurezza di tale Stato a causa di due delle tre condotte di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2023/891.

20 Da un lato, il Consiglio addebita al ricorrente la direzione e la pianificazione di manifestazioni violente nella Repubblica di Moldova, ai sensi del criterio enunciato all'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), ii), e all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), ii), della decisione 2023/891 nonché

all'articolo 2, paragrafo 3, lettera a), ii), del regolamento 2023/888 [in prosieguo: il «criterio ii)»]. Dall'altro, il Consiglio ritiene che il ricorrente sia responsabile di gravi illeciti finanziari relativi ai fondi pubblici e dell'esportazione non autorizzata di capitali, ai sensi del criterio previsto all'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), iii), e all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), iii), della decisione 2023/891 nonché all'articolo 2, paragrafo 3, lettera a), iii), del regolamento 2023/888 [in prosieguo: il «criterio iii)»].

21 Alla luce del loro carattere alternativo, affinché gli atti impugnati siano fondati in diritto, è sufficiente che uno dei due criteri utilizzati dal Consiglio per inserire e mantenere il nome del ricorrente negli elenchi in questione sia stato impiegato legittimamente, come peraltro riconosciuto dalle parti in udienza (v., in tal senso, sentenza del 28 novembre 2013, Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punto 72 e la giurisprudenza ivi citata). Di seguito, il Tribunale ritiene opportuno esaminare anzitutto i motivi e gli argomenti del ricorrente che criticano la legittimità degli atti impugnati nella parte in cui si fondano sul criterio ii).

22 A tal riguardo, a sostegno del suo ricorso, il ricorrente deduce quattro motivi, vertenti, in primo luogo, su un'eccezione di illegittimità della decisione 2023/891 e del regolamento 2023/888; in secondo luogo, su violazioni dell'obbligo di motivazione e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, il quale deve essere esaminato per primo; in terzo luogo, su errori di valutazione e, in quarto luogo, su una violazione dei diritti fondamentali.

Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva

23 Il ricorrente fa valere che gli atti impugnati sono viziati da insufficienza di motivazione; ciò gli impedirebbe di difendersi e arrecherebbe pertanto pregiudizio al suo diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

24 In particolare, nella misura in cui gli viene contestato di avere «diretto e pianificato manifestazioni violente», la motivazione degli atti impugnati non gli consentirebbe di comprendere quali siano le condotte concretamente addebitategli. La motivazione degli atti impugnati sarebbe imprecisa, e gli elementi fattuali su cui il Consiglio si è fondato per ritenere soddisfatto tale criterio non sarebbero individuabili.

25 Il Consiglio contesta siffatta argomentazione.

26 Secondo la giurisprudenza, la motivazione di un atto del Consiglio che impone una misura restrittiva deve identificare non soltanto la base giuridica di tale misura, ma anche i motivi specifici e concreti per i quali il Consiglio ritiene, nell'esercizio del suo potere discrezionale, che l'interessato debba essere assoggettato a una misura di questo tipo (v. sentenza del 13 settembre 2018, Sberbank of Russia/Consiglio, T-732/14, EU:T:2018:541, punto 97 e la giurisprudenza ivi citata).

27 La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'adeguatezza della motivazione dev'essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi (v. sentenza del 15 novembre 2012, Consiglio/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punto 53 e la giurisprudenza ivi citata).

28 Nella specie, le basi giuridiche degli atti impugnati sono agevolmente individuabili, poiché esse emergono esplicitamente dai motivi richiamati ai punti 7 e 14 *supra*.

29 Infatti, come è stato rilevato al punto 19 *supra*, il Consiglio ha ritenuto che il ricorrente fosse responsabile di atti che compromettevano e minacciavano la sovranità e l'indipendenza della Repubblica di Moldova, nonché la democrazia, lo Stato di diritto, la stabilità e la sicurezza di tale Stato a causa di due delle tre condotte di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2023/891 nonché all'articolo 2, paragrafo 3, lettera a), del regolamento 2023/888, ossia i criteri ii) e iii).

30 Per quanto riguarda il criterio ii), il Consiglio ha illustrato in maniera comprensibile e non equivoca i motivi specifici e concreti per i quali esso ha ritenuto, nell'esercizio del suo potere discrezionale, che le manifestazioni dirette e pianificate dal ricorrente lo rendessero responsabile di atti che compromettevano e minacciavano la sovranità e l'indipendenza della Repubblica di Moldova, nonché la democrazia, lo Stato di diritto, la stabilità e la sicurezza di tale Stato.

31 Infatti, da un lato, il Consiglio ha indicato che il ricorrente era coinvolto nell'istigazione alla violenza contro il governo attuale della Repubblica di Moldova. Dall'altro, esso gli contesta di sostenere un'attività politica filorussa in tale paese, segnatamente remunerando persone per partecipare alle manifestazioni organizzate dal suo partito e addestrandole per provocare artificialmente disordini nel paese.

32 In conformità alla giurisprudenza citata al punto 27 *supra*, tali indicazioni devono essere lette alla luce del contesto in cui gli atti impugnati sono stati adottati. A tal riguardo, dai considerando da 1 a 12 della decisione 2023/891 si evince, in sostanza, che il Consiglio si è impegnato a sostenere la Repubblica di Moldova di fronte alle attività destabilizzanti condotte con l'aiuto e nell'interesse della Federazione russa al fine di ostacolare la sua adesione all'Unione, colpendo segnatamente le persone che, tramite atti di violenza come quelli addebitati al ricorrente, rappresentano una minaccia per la democrazia e lo Stato di diritto, nonché per la stabilità e la sicurezza della Repubblica di Moldova.

33 Alla luce di siffatto contesto, ai sensi del criterio ii), la motivazione degli atti impugnati era sufficiente per consentire al ricorrente di difendersi e di comprendere i motivi specifici e concreti dell'inserimento e del mantenimento del suo nome negli elenchi in questione e al Tribunale di controllarne la legittimità.

34 Inoltre, nella misura in cui gli atti impugnati si fondano sul criterio ii), occorre osservare che essi non si basano sulla decisione del 13 aprile 2023 della Corte d'appello di Chișinău (Moldova), richiamata negli atti impugnati al fine di giustificare l'inserimento e il mantenimento del nome del ricorrente soltanto ai sensi del criterio iii).

35 Pertanto, al fine di adempiere al suo obbligo di motivare l'adozione degli atti impugnati ai sensi del criterio ii), il Consiglio non era tenuto ad indicare i motivi per cui esso riteneva che tale decisione giudiziaria fosse stata adottata nel rispetto dei suoi diritti della difesa e del suo diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, come richiesto dalla giurisprudenza scaturita segnatamente dalla sentenza del 19 dicembre 2018, Azarov/Consiglio (C-530/17 P, EU:C:2018:1031), come peraltro riconosciuto dal ricorrente in udienza.

36 Infine, deve essere respinto l'argomento sollevato nei confronti degli atti di mantenimento, relativo al fatto che, nel controricorso e nella controreplica, il Consiglio ha affermato che il nome del ricorrente era stato inserito negli elenchi in questione sulla base del criterio previsto all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), i), della decisione 2023/891, concernente le persone che ostacolano o compromettono il processo politico democratico nella Repubblica di Moldova. Infatti, il carattere sufficiente della motivazione degli atti impugnati non può essere valutato alla luce del contenuto delle memorie depositate dal Consiglio, a maggior ragione in quanto quest'ultimo ha riconosciuto che tali memorie erano viziate da un *lapsus calami* sul punto.

37 Alla luce di quanto suesposto, il secondo motivo deve essere respinto in quanto infondato.

Sul primo motivo, vertente su un'eccezione di illegittimità della decisione 2023/891 e del regolamento 2023/888

38 Il primo motivo è suddiviso, in sostanza, in cinque parti, relative, in primo luogo, al difetto di base giuridica della decisione 2023/891 e del regolamento 2023/888; in secondo luogo, alla violazione del principio di proporzionalità; in terzo luogo, alla violazione del principio di certezza del diritto; in quarto luogo, ad uno sviamento di potere e, in quinto luogo, a violazioni dell'articolo 2, dell'articolo 8 e dell'articolo 21, paragrafo 1, TUE.

– *Sulla competenza del Tribunale*

39 Il Consiglio sostiene che, con il primo motivo, il ricorrente chiede al Tribunale di dichiarare integralmente inapplicabili la decisione 2023/891 e il regolamento 2023/888. Orbene, in applicazione dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 275 TFUE, il Tribunale non sarebbe competente a statuire sull'opportunità dell'adozione di siffatti atti nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

40 Il ricorrente contesta siffatto argomento.

41 È vero che, ai sensi dell'articolo 275, primo comma, TFUE, il giudice dell'Unione non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla PESC, né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni.

42 Tuttavia, a norma dell'articolo 275, secondo comma, TFUE, il giudice dell'Unione è competente a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2, del trattato UE. Tale disposizione non esclude la possibilità di contestare, in via incidentale ai sensi dell'articolo 277 TFUE, la legittimità di una disposizione a portata generale, a sostegno di un ricorso di annullamento proposto avverso una misura restrittiva individuale (v., in tal senso, sentenza del 28 gennaio 2016, Azarov/Consiglio, T-331/14, EU:T:2016:49, punto 62).

43 Ciò premesso, poiché l'articolo 277 TFUE non è diretto a consentire ad una parte di contestare l'applicabilità di qualsiasi atto di carattere generale a sostegno di qualsivoglia ricorso, la portata di un'eccezione di illegittimità dev'essere limitata a quanto è indispensabile per la definizione della controversia (v. sentenza del 30 aprile 2019, Wattiau/Parlamento, T-737/17, EU:T:2019:273, punto 56 e la giurisprudenza ivi citata). Pertanto, è solo in occasione di ricorsi di annullamento proposti avverso decisioni del Consiglio che impongono misure restrittive nei confronti di

persone fisiche o giuridiche che il Tribunale ha ammesso che poteva essere validamente oggetto di un'eccezione di illegittimità la disposizione dell'atto a portata generale enunciante il criterio in forza del quale il nome dell'interessato era stato inserito negli elenchi in questione (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2016, Yanukovych/Consiglio, T-348/14, EU:T:2016:508, punti da 57 a 59 e la giurisprudenza ivi citata).

44 Nella specie, pertanto, il Tribunale è competente a conoscere di un'eccezione di illegittimità limitata alle disposizioni della decisione 2023/891 e del regolamento 2023/888 che prevedono i criteri ii) et iii); ciò è stato peraltro riconosciuto dal Consiglio in risposta ad un quesito posto dal Tribunale in udienza.

45 Alla luce del punto 21 *supra*, occorre pertanto procedere all'esame del primo motivo nella misura in cui esso è inteso a rimettere in discussione la legittimità delle disposizioni che prevedono il criterio ii).

– Sulla prima parte del primo motivo, vertente sul difetto di base giuridica della decisione 2023/891 e del regolamento 2023/888, sulla quarta parte del primo motivo, vertente su uno sviamento di potere, e sulla quinta parte del primo motivo, vertente su violazioni dell'articolo 2, dell'articolo 8 e dell'articolo 21, paragrafo 1, TUE

46 Nell'ambito della prima parte, della quarta parte e della quinta parte del primo motivo, che devono essere esaminate congiuntamente, il ricorrente afferma, in sostanza, che la decisione 2023/891 e il regolamento 2023/888 perseguono obiettivi diversi da quelli che il Consiglio è legittimato a perseguire nell'ambito della PESC.

47 Secondo il ricorrente, l'obiettivo consistente nell'agevolare l'adesione di uno Stato terzo all'Unione non sarebbe un obiettivo della PESC, dal momento che il processo di adesione è disciplinato dall'articolo 49 TUE, il quale non figura in un capo del trattato relativo alla PESC. Inoltre, il Consiglio perseguirebbe in realtà l'obiettivo di falsare il processo democratico interno di un paese vicino, cosicché il ricorso all'articolo 29 TUE e all'articolo 215, paragrafo 2, TFUE per giustificare l'adozione, rispettivamente, della decisione 2023/891 e del regolamento 2023/888, costituirebbe uno sviamento di potere. Secondo il ricorrente, siffatte misure restrittive sarebbero unicamente intese a colpire taluni membri dell'opposizione politica, su richiesta del governo moldovo, il che integrerebbe un'ingerenza nel processo politico democratico interno della Repubblica di Moldova in violazione dell'articolo 2, dell'articolo 8 e dell'articolo 21, paragrafo 1, TUE.

48 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta siffatta linea argomentativa.

49 Nella specie, la decisione 2023/891 e il regolamento 2023/888 hanno come base giuridica, rispettivamente, l'articolo 29 TUE e l'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, vale a dire le basi giuridiche rilevanti in materia di PESC, circostanza che non è contestata, in quanto tale, dal ricorrente. L'argomentazione di quest'ultimo implica piuttosto, infatti, di verificare se tali atti si inseriscano effettivamente nell'ambito della PESC.

50 A tal riguardo, a causa della vasta portata degli scopi ed obiettivi della PESC, quali espressi all'articolo 3, paragrafo 5, e all'articolo 21 TUE nonché nelle disposizioni specifiche relative alla medesima, segnatamente agli articoli 23 e 24 TUE, il giudice dell'Unione riconosce al Consiglio un ampio margine nel definire l'oggetto delle misure restrittive adottate dall'Unione nel settore della PESC (v. sentenza del 27 luglio 2022, RT France/Consiglio, T-125/22, EU:T:2022:483, punto 52 e la giurisprudenza ivi citata).

51 È alla luce di elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano lo scopo e il contenuto dell'atto in questione, che occorre controllare la scelta della sua base giuridica (v., in tal senso, sentenza del 5 marzo 2015, Ezz e a./Consiglio, C-220/14 P, EU:C:2015:147, punto 42 e la giurisprudenza ivi citata).

52 Nella specie, secondo il suo considerando 11, la decisione 2023/891 mira ad imporre restrizioni di viaggio e misure di congelamento dei beni nei confronti delle persone che sono responsabili di atti o politiche che compromettono o minacciano la sovranità e l'indipendenza della Repubblica di Moldova, nonché la democrazia, lo Stato di diritto, la stabilità o la sicurezza in tale Stato, ovvero che sostengono o compiono tali atti o politiche, e delle persone, delle entità o degli organismi ad esse associati.

53 Secondo il considerando 2 della decisione 2023/891, tali misure restrittive si inseriscono nell'ambito di una politica di sostegno all'attuale leadership della Repubblica di Moldova, paese candidato all'adesione all'Unione, intesa a rafforzare la resilienza, la sicurezza, la stabilità, l'economia e l'approvvigionamento energetico del paese di fronte alle attività destabilizzanti condotte da attori esterni.

54 Tale politica di sostegno si inserisce, da parte sua, nel contesto richiamato ai considerando 3 e 4 della decisione 2023/891, secondo il quale il governo moldovo ha realizzato importanti progressi nel rafforzamento della democrazia e dello Stato di diritto nonché nella lotta alla corruzione, ma ha affrontato numerose crisi ed è stato sempre più esposto a minacce rivolte direttamente alla sua stabilità provenienti sia da gruppi interni con interessi di parte sia dalla Federazione russa, che spesso concorrono a far deviare il paese dal suo percorso di riforme. Dal considerando 6 di detta decisione risulta parimenti che, secondo la valutazione del Consiglio, siffatte azioni destabilizzanti richiedevano una reazione immediata, tenuto conto dell'importanza della stabilità della Repubblica di Moldova in quanto paese candidato all'adesione all'Unione che confina con quest'ultima.

55 È in tale contesto che, al considerando 7 della decisione 2023/891, il Consiglio ha indicato che le persone responsabili di atti di violenza rappresentavano una minaccia per la democrazia e lo Stato di diritto, nonché per la stabilità e la sicurezza della Repubblica di Moldova.

56 Avuto riguardo alla finalità e al contenuto della decisione 2023/891, risulta dunque che tale decisione è direttamente connessa alle finalità della PESC enunciate all'articolo 21, paragrafo 2, lettera b), TUE, nella misura cui essa è intesa, in sostanza, a consolidare e sostenere la democrazia e lo Stato di diritto nella Repubblica di Moldova.

57 In tale contesto, occorre considerare che la pianificazione, la direzione o la partecipazione a manifestazioni violente o ad altri atti di violenza può giustificare un'azione dell'Unione nell'ambito della PESC fondata sull'obiettivo di consolidare e sostenere la democrazia e lo Stato di diritto in un paese terzo.

58 Infatti, contrariamente alle manifestazioni pacifiche, che sono una componente essenziale della democrazia in uno Stato di diritto, le manifestazioni violente possono arrecare pregiudizio ai fondamenti giuridici e istituzionali del paese interessato e non rientrano nel diritto fondamentale alla libertà di riunione pacifica garantito dall'articolo 11 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU») e dall'articolo 12, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

59 Ne discende che il criterio ii) poteva essere introdotto nell'ordinamento giuridico dell'Unione dalla decisione 2023/891 e dal regolamento 2023/888, fondati, rispettivamente, sull'articolo 29 TUE e sull'articolo 215, paragrafo 2, TFUE.

60 Tale conclusione non è inficiata dagli argomenti del ricorrente.

61 Anzitutto, deve essere respinto l'argomento secondo il quale, tentando di agevolare l'adesione all'Unione di un paese candidato, il Consiglio perseguirebbe un obiettivo privo di legami con la PESC.

62 Infatti, il rispetto dello Stato di diritto, il quale è un valore essenziale sul quale l'Unione si fonda, costituisce una condizione preliminare all'adesione all'Unione, e l'articolo 21, paragrafo 2, lettera b), TUE autorizza il Consiglio ad adottare misure restrittive per sostenere, *inter alia*, lo Stato di diritto in un paese terzo. Pertanto, il Consiglio è competente ad adottare misure restrittive volte a sostenere lo Stato di diritto in un paese terzo candidato all'adesione all'Unione.

63 Inoltre, non può essere accolto l'argomento del ricorrente vertente su uno sviamento di potere. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, un atto è viziato da sviamento di potere solo se, in base a indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta essere stato adottato esclusivamente, o quantomeno in maniera determinante, per fini diversi da quelli per i quali il potere di cui trattasi è stato conferito o allo scopo di eludere una procedura appositamente prevista dai Trattati per far fronte alle circostanze del caso di specie (v. sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 208 e la giurisprudenza ivi citata).

64 Orbene, il ricorrente non ha fornito indizi del genere, idonei a dimostrare che il Consiglio perseguiva obiettivi diversi da quello risultante dalla decisione 2023/891. In particolare, il mero fatto che il Consiglio abbia risposto positivamente ad una domanda di sostegno dell'Unione di fronte alle azioni che minacciavano di destabilizzare la Repubblica di Moldova non significa che gli atti adottati a tale titolo siano inficiati da uno sviamento di potere. Analogamente, l'affermazione secondo cui le misure restrittive sarebbero state concepite «per colpire (…) in maniera specifica [i] principali leader dell'opposizione» è contraddetta dalla formulazione generale dei criteri di inserimento in questione, formulazione che ne rende possibile l'applicazione a categorie di persone diverse dalle personalità politiche.

65 Infine, poiché è acclarato che il Consiglio era legittimato ad adottare la decisione 2023/891 e il regolamento 2023/888, segnatamente al fine di sostenere la democrazia e lo Stato di diritto nella Repubblica di Moldova in conformità all'articolo 21, paragrafo 2, lettera b), TUE, l'argomento relativo alla violazione dell'articolo 2, dell'articolo 8 e dell'articolo 21, paragrafo 1, di tale trattato non può essere accolto.

66 Contrariamente a quanto sostenuto nella memoria di adattamento dal ricorrente, le suesposte conclusioni non sono confutate neanche dal fatto che il Consiglio ha indicato di non essere in possesso di documenti concernenti la domanda di sostegno formulata dalla Repubblica di Moldova, richiamata al considerando 10 della decisione 2023/891.

67 A tal riguardo, il ricorrente non spiega in che modo l'assenza di documenti relativi a tale domanda consentirebbe di dimostrare che la decisione 2023/891 e il regolamento 2023/888 sono viziati da una qualsivoglia illegittimità.

68 Pertanto, la prima parte, la quarta parte e la quinta parte del primo motivo devono essere respinte in quanto infondate.

– *Sulla seconda parte del primo motivo, vertente sulla violazione del principio di proporzionalità*

69 Il ricorrente afferma che l'interpretazione del criterio ii) adottata dal Consiglio è sproporzionata e ha come conseguenza che numerose donne e uomini politici nell'Unione potrebbero soddisfarlo. A suo avviso, alla luce del diritto fondamentale alla libertà di riunione pacifica, solo le manifestazioni organizzate intenzionalmente con l'obiettivo di commettere atti di violenza potrebbero essere oggetto di misure restrittive.

70 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta siffatto argomento.

71 A tal riguardo, per quanto attiene al controllo giurisdizionale del rispetto del principio di proporzionalità, la Corte ha statuito che al legislatore dell'Unione doveva essere riconosciuto un ampio potere discrezionale in settori che implicavano, da parte del medesimo, scelte di natura politica, economica e sociale, e in cui era chiamato ad effettuare valutazioni complesse. Essa ne ha dedotto che solo la manifesta inidoneità, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intendeva perseguire, di un provvedimento adottato in tali settori poteva inficiare la legittimità di detto provvedimento (v. sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 146 e la giurisprudenza ivi citata).

72 Nella specie, contrariamente a quanto affermato in sostanza dal ricorrente, la cerchia delle persone potenzialmente interessate da misure restrittive fondate sul criterio ii) non può essere considerata sproporzionata.

73 Infatti, dal testo stesso dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), ii), e dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), ii), della decisione 2023/891, si evince che non ogni pianificazione o direzione di manifestazioni violente o di altri atti di violenza, o l'implicazione negli stessi, giustifica l'adozione di misure restrittive.

74 Anzitutto, affinché vengano adottate misure restrittive sulla base di siffatto criterio, occorre che le azioni dell'interessato siano idonee a compromettere o minacciare la sovranità e l'indipendenza della Repubblica di Moldova, o la democrazia, lo Stato di diritto, la stabilità o la sicurezza in tale Stato. In altri termini, occorre che siffatte azioni siano idonee a pregiudicare i fondamenti istituzionali e giuridici di tale paese (v., per analogia, sentenza del 15 settembre 2016, Yanukovych/Consiglio, T-346/14, EU:T:2016:497, punto 101).

75 Inoltre, come rilevato dal ricorrente, l'impiego delle espressioni «manifestazioni violente» e «altri atti di violenza» implica necessariamente che non possano essere adottate misure restrittive nei confronti di persone responsabili della pianificazione, della direzione o della partecipazione a manifestazioni coperte dal diritto alla libertà di riunione pacifica sancito all'articolo 11 della CEDU e all'articolo 12, paragrafo 1, della Carta.

76 A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 11 della CEDU, della quale occorre tenere conto in sede di applicazione dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, al fine di determinare il significato e la portata del diritto alla libertà di riunione pacifica sancito all'articolo 12, paragrafo 1, della stessa, discende che non tutte le manifestazioni in cui sono state constatate violenze possono giustificare l'adozione di misure restrittive nei confronti dei loro organizzatori.

77 Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, il diritto alla libertà di riunione pacifica si applica a tutti i raduni, ad eccezione di quelli in cui gli organizzatori o i partecipanti sono animati da intenzioni violente, istigano alla violenza o rinnegano in altro modo i fondamenti della società democratica (v. Corte EDU, 15 ottobre 2015, Kudrevičius e altri c. Lituania, CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, punto 92 e la giurisprudenza ivi citata). Inoltre, una persona non cessa di beneficiare del diritto alla libertà di riunione pacifica a causa di atti di violenza sporadici o di altri atti censurabili commessi da altre persone nel corso della manifestazione, purché le intenzioni o il comportamento dell'interessato restino pacifici (v. Corte EDU, 5 gennaio 2016, Frumkin c. Russia, CE:ECHR:2016:0105JUD007456812, punto 99 e la giurisprudenza ivi citata).

78 Infine, sussiste un nesso ragionevole tra il criterio ii) e gli obiettivi perseguiti dalla decisione 2023/891 e dal regolamento 2023/888. Infatti, dal momento che il Consiglio intendeva sostenere, segnatamente, la democrazia e lo Stato di diritto nella Repubblica di Moldova, impedendo che azioni destabilizzanti condotte da attori esterni minacciassero di ostacolare l'adesione all'Unione di tale paese, l'approccio consistente nel colpire le persone responsabili della pianificazione, della direzione o della partecipazione a manifestazioni violente o ad altri atti di violenza idonei a compromettere tale adesione risponde in maniera coerente a tali obiettivi.

79 Alla luce delle considerazioni che precedono, il criterio ii) non risulta manifestamente inidoneo rispetto agli obiettivi perseguiti dal Consiglio.

80 Pertanto, la seconda parte del primo motivo deve essere respinta in quanto infondata.

– Sulla terza parte del primo motivo, vertente sulla violazione del principio della certezza del diritto

81 Il ricorrente sostiene che il Consiglio ha violato il principio della certezza del diritto, in quanto i criteri enunciati dalla decisione 2023/891 e dal regolamento 2023/888 renderebbero impossibile per una persona colpita di sottrarsi alle misure restrittive, indipendentemente dal suo comportamento. A tal riguardo, nella sua risposta del 13 maggio 2024 alla domanda di accesso ai documenti presentata dal ricorrente sulla base del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43), il Consiglio avrebbe affermato che una divulgazione degli atti preparatori degli atti impugnati, mostrando il modo in cui le persone interessate potrebbero sottrarsi più facilmente al regime di misure restrittive, avrebbe rischiato di privare le misure restrittive del loro effetto utile, il che sarebbe incompatibile con il principio della certezza del diritto.

82 Inoltre, il criterio ii) sarebbe inteso ad imporre retroattivamente sanzioni penali a causa di un comportamento passato e non sarebbe sufficientemente chiaro.

83 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta siffatta argomentazione.

84 Il principio della certezza del diritto richiede che la legislazione dell'Unione sia certa e che la sua applicazione sia prevedibile per i destinatari delle norme (v. sentenza del 17 febbraio 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e a./Consiglio, T-14/14 e T-87/14, EU:T:2017:102, punto 192 e la giurisprudenza ivi citata). Tale legislazione deve essere chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza (v. sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 161 e la giurisprudenza ivi citata).

85 Nella specie, anzitutto, il ricorrente non ha individuato gli aspetti del criterio ii) che, a suo avviso, difettavano di chiarezza o di precisione.

86 Deve essere inoltre respinta l'allegazione secondo la quale il criterio ii) sarebbe inteso a sanzionare penalmente determinate persone a causa del loro comportamento passato.

87 Infatti, in generale, le misure restrittive non rivestono il carattere di una sanzione penale, dal momento che i fondi in questione sono stati congelati a titolo cautelare e, dunque, provvisorio.

88 Nella specie, la natura cautelare delle misure restrittive in questione è attestata dai considerando 4 e 5 e da 7 a 10 della decisione 2023/891, dai quali si evince che i diversi criteri di inserimento da essa previsti sono intesi a combattere gli atti destabilizzanti che rappresentano una «minaccia» per la democrazia e lo Stato di diritto nella Repubblica di Moldova.

89 In altre parole, le persone responsabili di siffatte azioni destabilizzanti non sono sanzionate in ragione del loro comportamento passato, ma sono sottoposte a misure restrittive in quanto il Consiglio ha ritenuto che, a causa delle loro condotte, esse rappresentassero, alla data dell'adozione di siffatte misure, una minaccia per la democrazia e lo Stato di diritto in tale paese.

90 Sotto questo profilo, le misure mirano essenzialmente a prevenire il compimento o la reiterazione di atti di tal genere, e si basano più sulla valutazione di una minaccia attuale o futura che sulla valutazione di un comportamento passato (v., per analogia, sentenza del 23 ottobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio, T-256/07, EU:T:2008:461, punto 110). Ogni altra interpretazione avrebbe come conseguenza di imporre al Consiglio di fondarsi unicamente su condotte successive all'instaurazione dei criteri in questione, privando in tal modo di efficacia le competenze conferitegli dall'articolo 29 TUE e dall'articolo 215 TFUE.

91 Infine, non può essere accolta l'allegazione secondo la quale la formulazione di tale criterio comporterebbe l'impossibilità di sottrarsi alle misure restrittive.

92 Infatti, la validità delle misure restrittive è sempre subordinata al permanere delle circostanze di fatto e di diritto alla base della loro adozione nonché alla necessità del loro mantenimento al fine della realizzazione dell'obiettivo ad esse correlato. Spetta quindi al Consiglio, in sede di riesame periodico delle misure restrittive, procedere ad una valutazione aggiornata della situazione e trarre un bilancio dell'impatto di tali misure, per stabilire se esse abbiano consentito di raggiungere gli obiettivi perseguiti con l'inserimento iniziale dei nominativi delle persone ed entità interessate nell'elenco controverso o se si possa ancora giungere alla stessa conclusione riguardo a dette persone ed entità (v. sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 168 e la giurisprudenza ivi citata).

93 A tal riguardo, neanche l'argomento relativo al contenuto della risposta del Consiglio del 13 maggio 2024 alla domanda confermativa di accesso presentata dai rappresentanti del ricorrente sulla base del regolamento n. 1049/2001 consente di dimostrare che la decisione 2023/891 e il regolamento 2023/888 violano il principio di certezza del diritto.

94 Infatti, siffatto argomento è inteso, in realtà, a contestare la legittimità della decisione del Consiglio del 13 maggio 2024 recante un diniego parziale di accesso a taluni documenti. Poiché tale decisione può essere oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263, quarto

comma, TFUE, il ricorrente non può far valere la sua illegittimità nell'ambito del presente procedimento (v., per analogia, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 128 e la giurisprudenza ivi citata).

95 Pertanto, la terza parte del primo motivo deve essere respinta in quanto infondata.

96 Alla luce delle considerazioni che precedono, il primo motivo deve essere respinto *in toto* in quanto infondato.

Sul terzo motivo, vertente su errori di valutazione

97 Da un lato, il ricorrente sostiene che agli articoli di stampa contenuti nel fascicolo probatorio del Consiglio non può essere attribuita una qualsivoglia efficacia probatoria, poiché la stampa moldova non è indipendente. Inoltre, solo nel caso in cui il Consiglio non disponga di poteri di indagine in un paese terzo esso potrebbe fondarsi su siffatti articoli di stampa. Nella specie, la delegazione dell'Unione nella Repubblica di Moldova sarebbe stata perfettamente in grado di svolgere indagini sul terreno.

98 Dall'altro, i raduni del 19 giugno 2022 e del 12 marzo 2023 non potrebbero essere qualificati come «violenti» ai sensi del criterio ii).

99 Secondo il ricorrente, tali manifestazioni, aventi ad oggetto rivendicazioni legittime contro l'abbassamento del tenore di vita nella Repubblica di Moldova, si sono svolte in maniera pacifica e non hanno alcun legame con tentativi di destabilizzazione di tale paese. Al contrario, essi rifletterebbero unicamente il lavoro dell'opposizione democraticamente eletta. Inoltre, le uniche azioni violente constatate in occasione di tali raduni sarebbero imputabili alla polizia, la quale avrebbe bloccato l'accesso dei partecipanti ai luoghi di riunione e avrebbe trattenuto taluni manifestanti senza giustificazione. Inoltre, il fatto di remunerare le persone per partecipare alle manifestazioni non sarebbe illegale. A tal riguardo, il finanziamento menzionato dal Consiglio sarebbe stato destinato unicamente ad assicurare il trasporto dei manifestanti e ad offrire loro cibo e attrezzature per consentirne la partecipazione alle manifestazioni. Infine, il ricorrente nega di avere organizzato «viaggi» in Turchia per addestrare giovani moldovi alle tecniche che consentono di provocare disordini di massa in occasione di manifestazioni. Egli sostiene che il suo partito, il quale è esperto nell'organizzazione di eventi, si è limitato ad aiutare un'organizzazione giovanile a prenotare un albergo in Turchia e ad organizzare alcune attività.

100 Per quanto riguarda gli atti di mantenimento, il ricorrente sostiene che le indagini e i procedimenti giudiziari avviati in un contesto di forte corruzione e senza assicurare il rispetto dei diritti della difesa non potevano servire a supportare il mantenimento del suo nome negli elenchi in questione. Egli aggiunge, inoltre, che gli articoli contenuti nel documento WK 6381/2023 risalgono a più di un anno prima, e che il Consiglio non ha spiegato in che modo, dopo lo scioglimento del suo partito nel giugno del 2023, egli avesse continuato a pianificare manifestazioni violente ai sensi del criterio ii).

101 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta siffatta linea argomentativa.

– Sugli elementi di prova presi in considerazione dal Consiglio per suffragare la valutazione secondo la quale il ricorrente ha pianificato e diretto manifestazioni violente ai sensi del criterio ii)

102 In primo luogo, per quanto riguarda la questione di stabilire se il Consiglio potesse adottare gli atti impugnati senza procedere esso stesso a verifiche sul terreno, occorre ricordare che, in assenza di poteri di indagine in paesi terzi, la valutazione delle autorità dell'Unione in sede di adozione di misure restrittive deve, di fatto, basarsi su fonti di informazione accessibili al pubblico, come rapporti, articoli di stampa o altre fonti di informazione simili (v. sentenza del 20 marzo 2024, Belshyna/Consiglio, T-115/22, EU:T:2024:187, punto 68 e la giurisprudenza ivi citata).

103 Nella specie, il fatto che l'Unione disponga di una delegazione nella Repubblica di Moldova non implica che essa abbia poteri di indagine in siffatto paese. Infatti, tale delegazione non è competente a svolgere indagini nel territorio moldovo al fine di ricercare gli elementi di prova idonei a fondare l'adozione di misure restrittive da parte del Consiglio.

104 Il fatto che il regime di misure restrittive in questione sia stato adottato in risposta ad una domanda di sostegno della Repubblica di Moldova così come la circostanza che si tratta di un paese candidato all'adesione all'Unione non inficiano la constatazione dell'assenza di poteri di indagine dell'Unione in questo paese terzo.

105 Pertanto, ai fini dell'adozione degli atti impugnati, il Consiglio poteva fondarsi su elementi di informazione accessibili al pubblico, come link verso siti Internet, articoli di stampa e screenshot relativi alle manifestazioni pianificate dal ricorrente e dal suo partito.

106 In secondo luogo, per quanto riguarda l'attendibilità degli elementi di prova sui quali il Consiglio si è fondato per adottare gli atti impugnati, occorre ricordare che il principio che prevale nel diritto dell'Unione è quello del libero apprezzamento delle prove, da cui deriva che, qualora un elemento di prova sia stato ottenuto regolarmente, il solo criterio pertinente di apprezzamento del valore probatorio delle prove regolarmente prodotte è la loro attendibilità (v. sentenza del 26 settembre 2018, Infineon Technologies/Commissione, C-99/17 P, EU:C:2018:773, punto 65 e la giurisprudenza ivi citata).

107 Ciò premesso, spetta al ricorrente individuare con precisione gli elementi di prova che potrebbero sollevare dubbi quanto alla loro affidabilità (v. sentenza dell'8 marzo 2023, Assaad/Consiglio, T-426/21, EU:T:2023:114, punto 86 e la giurisprudenza ivi citata).

108 In tale contesto, in assenza di argomenti specifici concernenti gli elementi di prova sui quali il Consiglio si è fondato per adottare gli atti impugnati ai sensi del criterio ii), la presentazione generale, da parte del ricorrente, del «paesaggio mediatico moldovo» non può bastare a privare di valore probatorio gli articoli di stampa figuranti in tali documenti, i quali provengono, del resto, da fonti non solo moldove, ma anche romene, inglesi e americane, la cui attendibilità non viene rimessa in discussione.

109 È vero che, a titolo di esempio, il ricorrente ha criticato la presunta assenza di indipendenza dei siti Internet «anticorupție.md» et «deschide.md».

110 Tuttavia, da un lato, i documenti, WK 6381/2023 e WK 2428/2024 contengono ciascuno un solo articolo di stampa proveniente dal sito Internet «anticorupție.md» e riguardano unicamente le allegazioni di finanziamento illegittimo di partiti politici da parte del ricorrente, il che lo renderebbe responsabile di gravi illeciti finanziari relativi ai fondi pubblici ai sensi del criterio iii).

Siffatti articoli non supportano dunque la valutazione del Consiglio secondo la quale il ricorrente è responsabile della pianificazione e della direzione di manifestazioni violente ai sensi del criterio ii). Essi sono pertanto irrilevanti ai fini della valutazione della legittimità degli atti impugnati nella misura in cui si basano sul criterio ii).

111 Dall'altro, per quanto riguarda i criteri concernenti il sito Internet «deschide.md», è sufficiente constatare che i fascicoli probatori del Consiglio non contengono alcun articolo di stampa proveniente da tale sito.

112 In tali circostanze, l'argomento relativo all'assenza di valore probatorio degli elementi di prova figuranti nei documenti WK 6381/2023 e WK 2428/2024 deve essere respinto in quanto inoperante.

– Sulla fondatezza dei motivi che giustificano l'inserimento e il mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi in questione ai sensi del criterio ii)

113 Anzitutto, occorre rilevare che il ricorrente non contesta che il suo partito abbia organizzato diverse manifestazioni a Chișinău contro il governo tra il 2022 e il 2023.

114 Alla luce della giurisprudenza richiamata al punto 76 *supra*, per poter qualificare siffatte manifestazioni come «violente» ai sensi del criterio ii), occorre verificare se il Consiglio abbia ottemperato all'onere della prova ad esso incombente, indicando un complesso di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti che consentano di dimostrare che il ricorrente, nella sua qualità di dirigente del partito che aveva organizzato le manifestazioni in questione, era animato da intenzioni violente o aveva istigato alla violenza o rinnegato in altro modo i fondamenti della società democratica.

115 A tal riguardo, in primo luogo, dagli elementi di prova nn. 9 e 17 del documento WK 6381/2023, ossia dagli articoli apparsi, rispettivamente, il 7 marzo 2023 sul sito Internet «hotnews.ro» e il 17 aprile 2023 sul sito Internet del giornale *Times*, emerge che, tra il 3 e il 6 marzo 2023, il partito del ricorrente aveva organizzato un viaggio a Belek (Turchia) destinato ad addestrare circa 80 persone alle tecniche che consentono di creare disordini di massa in occasione di manifestazioni, segnatamente incoraggiando gli scontri con la polizia, cercando di sfondare posti di blocco e lanciando pietre o bombe fumogene.

116 Su tale punto, il ricorrente non nega l'esistenza di un viaggio in Turchia organizzato con l'aiuto del suo partito. Egli sostiene, cionondimeno, che si trattava di vacanze dei membri di un organizzazione giovanile e che il suo partito si è limitato ad aiutare questi ultimi per la prenotazione dell'albergo e l'organizzazione di attività, poiché esso avrebbe avuto «più esperienza nell'organizzazione di questo tipo di eventi».

117 Tale affermazione non è tuttavia suffragata da alcun elemento versato nel fascicolo.

118 In particolare, il ricorrente non ha prodotto alcun elemento che consenta al Tribunale di valutare se il coinvolgimento del suo partito nella gestione di tale viaggio fosse limitato alla prenotazione di un albergo e all'organizzazione di attività oppure, più in generale, se il suo partito avesse organizzato altri viaggi di questo tipo in passato. Al riguardo, dallo statuto del suo partito, prodotto all'allegato A.7 del ricorso, non emerge che quest'ultimo abbia ad esempio, come oggetto sociale, l'organizzazione di vacanze all'estero, il che tende a privare di credibilità l'affermazione secondo cui il suo partito ha esperienza nell'organizzazione di questo tipo di eventi.

119 Ne consegue che l'indicazione, nella motivazione degli atti impugnati, secondo cui il ricorrente ha partecipato all'addestramento di persone al fine di provocare disordini e scompiglio durante le proteste nella Repubblica di Moldova, non è inficiata da un errore di valutazione.

120 In secondo luogo, da diversi elementi di prova emerge in maniera concreta, precisa e concordante che numerose persone sono state selezionate e remunerate dal partito del ricorrente per partecipare alle manifestazioni in questione. Ne risulta, in particolare, che l'intenzione del ricorrente consisteva nel far partecipare a tali manifestazioni determinate persone aventi un profilo particolare idoneo a causare disordini e scompiglio durante le stesse, al fine di intimidire il governo.

121 A tal riguardo, l'elemento di prova n. 13 del documento WK 6381/2023, ossia un articolo apparso il 3 ottobre 2022 sul sito Internet «Zdg.md», menziona un'indagine svolta da giornalisti che si sono infiltrati in una manifestazione organizzata dal partito del ricorrente.

122 Anzitutto, tale articolo mette in luce la complessa organizzazione da parte del partito del ricorrente per selezionare persone, portarle in minibus sul luogo delle manifestazioni e versare loro una remunerazione che va dai 200 ai 400 lei moldovi (MDL) (da EUR 10 a 20 circa) quale corrispettivo per una partecipazione di qualche ora alle manifestazioni. Secondo tale articolo, altre persone venivano pagate fino a 200 dollari statunitensi (USD) (circa EUR 185) per accamparsi due notti in tende installate davanti al Parlamento moldovo.

123 Inoltre, tale articolo descrive le tecniche utilizzate dai rappresentanti del partito per dissimulare il loro stratagemma. Da un lato, essi utilizzavano tra loro un linguaggio in codice quando comunicavano in merito alla remunerazione versata alle persone che reclutavano. Dall'altro, per l'eventualità in cui queste ultime fossero state controllate dalla polizia, essi davano a ciascuna persona un biglietto dell'autobus, così da poter fingere che ella aveva tentato di recarsi alle manifestazioni con i propri mezzi, e che il minibus del partito del ricorrente l'aveva raccolta lungo la strada.

124 Infine, da tale articolo risulta che i rappresentanti del partito del ricorrente davano istruzioni alle persone presenti in modo che esse manifestassero attivamente. Quelle che mostravano meno entusiasmo venivano peraltro rimproverate.

125 L'esistenza di una remunerazione versata alle persone reclutate per partecipare alle manifestazioni è corroborata dall'elemento di prova n. 20 del documento WK 6381/2023, ossia un articolo apparso il 28 ottobre 2022 sul sito Internet del giornale *Washington Post*, il quale menziona l'arresto di 24 persone, tra cui membri del partito del ricorrente, nonché il sequestro di 20 sacchi pieni di biglietti per un totale di 3,5 milioni di MDL (EUR 183 000 circa), i quali erano destinati ad essere utilizzati per finanziare le manifestazioni.

126 Il fatto che una parte delle persone presenti alle manifestazioni sia stata selezionata dal partito del ricorrente è parimenti suffragato dagli elementi di prova nn. 18 e 19 del documento WK 6381/2023, ossia da articoli apparsi il 17 febbraio 2023 sul sito Internet del giornale *Times*.

127 Infatti, tali articoli spiegano, riportando segnatamente una dichiarazione di uno dei giornalisti infiltrati alle manifestazioni, che il ricorrente selezionava membri di gruppi paramilitari ed ex soldati e ufficiali di polizia al fine di creare tensioni sociali in occasione di siffatti raduni.

128 Da quanto suesposto discende che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, l'organizzazione delle manifestazioni eccedeva la semplice messa a disposizione di mezzi di trasporto per recarvisi.

129 In particolare, gli elementi di prova prodotti dal Consiglio dimostrano che il partito ha addestrato e selezionato persone che disponevano di un profilo estremamente specifico in grado di causare violenze e partecipare a manifestazioni per motivi parzialmente economici e dunque slegati dall'oggetto di queste ultime. Per tale motivo, non si può ritenere che siffatte persone, partecipando alle manifestazioni organizzate dal partito del ricorrente, intendessero esercitare il loro diritto alla libertà di riunione pacifica. Infatti, esse vi hanno partecipato in cambio di una remunerazione e non per esprimere le loro convinzioni e opinioni personali.

130 Inoltre, il fatto che il ricorrente e il suo partito abbiano remunerato delle persone per partecipare alle manifestazioni dimostra il carattere artificiale dei disordini che si è tentato di provocare.

131 Ne consegue che l'indicazione, nella motivazione degli atti impugnati, secondo cui il partito del ricorrente ha organizzato manifestazioni e raduni violenti, principalmente nella capitale Chișinău, con l'aiuto di manifestanti pagati dal suo partito tra il 2022 e il 2023, non è inficiata da un errore di valutazione.

132 In terzo luogo, diversi elementi di prova dimostrano che, con le sue dichiarazioni, il ricorrente ha istigato alla violenza contro l'opposizione politica.

133 In tal senso, l'elemento di prova n. 14 del documento WK 6381/2023, ossia un comunicato stampa pubblicato sul sito Internet del partito del ricorrente, riporta la seguente dichiarazione:

«Infine, questo potere tenta di convincerci che la ragione delle crisi che attraversiamo sia il conflitto in Ucraina. È una menzogna. E fino allo scoppio di tale crisi, il popolo moldovo viveva in condizioni di crescente disagio. Oggi, noi dichiariamo guerra totale al regime attuale e esortiamo tutti a lottare per cacciarlo dal potere. Oggi, noi diciamo basta. Il nostro messaggio è il seguente: o Maia Sandu parte volontariamente, con tutta la sua cricca, o li prendiamo per le orecchie e li portiamo là dove devono stare, in prigione o in manicomio».

134 Il conto Facebook del ricorrente contiene altri video dello stesso tipo che invitano alla violenza contro l'opposizione politica, come emerge dall'elemento di prova n. 2 del documento WK 6381/2023, ossia un articolo apparso nel gennaio del 2019 sul sito Internet «moldovacurata.md», il quale riporta la seguente dichiarazione in relazione ad un uomo politico di un partito diverso dal suo:

«Parliamo adesso della mia cintura, ha quattro anni, me l'ha regalata mia moglie, è la mia cintura portafortuna, l'ho indossata e la indosserò e con la sua fibbia scoperò anche te Andrusa e [tua] madre. E se dei giornalisti possono permettersi di scrivere oscenità sulla gente quando arriverò al potere, e ciò succederà molto presto, vi punirò. Smettetela o farà male».

135 Alla luce delle intenzioni del ricorrente (v. punti da 115 a 131 *supra*), le sue dichiarazioni devono essere considerate appelli a rovesciare il governo tramite l'uso della violenza.

136 Ne consegue che l'indicazione, nella motivazione degli atti impugnati, secondo cui il ricorrente è coinvolto in istigazioni alla violenza contro l'opposizione politica, non è inficiata da un errore di valutazione.

137 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre concludere che il Consiglio ha adempiuto all'onere della prova che incombeva al medesimo indicando un complesso di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti che consentono di dimostrare che il ricorrente, nella sua qualità di dirigente del partito che aveva organizzato le manifestazioni in questione, era animato da intenzioni violente e aveva istigato alla violenza, ai sensi della giurisprudenza citata al punto 76 *supra*.

138 Resta dunque da valutare se il fatto di avere diretto e pianificato tali manifestazioni violente sia sufficiente a rendere il ricorrente responsabile di atti che compromettono e minacciano la democrazia e lo Stato di diritto nella Repubblica di Moldova ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2023/891.

139 Tale valutazione deve essere effettuata esaminando gli elementi di prova non in maniera isolata, bensì nel contesto nel quale essi si inseriscono (v., in tal senso, sentenza del 21 aprile 2015, Anbouba/Consiglio, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punto 50 e la giurisprudenza ivi citata).

140 A tal riguardo, in primo luogo, dai considerando da 1 a 7 della decisione 2023/891 risulta che la Repubblica di Moldova si trova di fronte ad azioni destabilizzanti che, da un lato, sono intese ad ostacolare la sua adesione all'Unione e, dall'altro, provengono da attori esterni, come la Federazione russa, le cui azioni si sono intensificate dall'inizio della sua guerra di aggressione contro l'Ucraina.

141 Dagli elementi di prova nn. 5, 6 e 10 del documento WK 6381/2023, ossia un articolo del 19 febbraio 2023 apparso sul sito Internet «rferl.org», un comunicato stampa dello United States Department of the Treasury (dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti d'America) del 26 ottobre 2022 e un articolo del 15 marzo 2023 apparso sul sito Internet «G 4Media.ro», emerge che la strategia della Federazione russa consiste nello sfruttare le debolezze di alcuni paesi bersaglio al fine di installarvi un governo filorusso che si unisca alla sua guerra di aggressione contro l'Ucraina.

142 Per quanto riguarda le azioni destabilizzanti provenienti dalla Federazione russa di cui alla presente causa, gli elementi di prova nn. 11, 18 e 20 del documento WK 6381/2023, ossia un articolo del 3 novembre 2022 apparso sul sito Internet «rferl.org», un articolo del 17 febbraio 2023 apparso sul sito Internet del giornale *Times* e un articolo del 28 ottobre 2022 apparso sul sito Internet del giornale *Washington Post*, spiegano in che modo la Federazione russa tenti di sfruttare la dipendenza della Repubblica di Moldova nei confronti del gas russo per creare scompiglio in seno alla popolazione e intimidire il governo attuale.

143 In sostanza, siffatte diverse fonti di informazione dimostrano che la Federazione russa tenta di creare le condizioni necessarie per fomentare il malcontento della popolazione nei confronti del governo moldovo attuale al fine di rovesciarlo, facendo precipitare il paese in una crisi energetica.

144 In secondo luogo, i legami tra la Federazione russa e il ricorrente sono suffragati da diversi documenti, come l'articolo del 19 febbraio 2023 apparso sul sito Internet «rferl.org», l'articolo del 7 marzo 2023 apparso sul sito Internet «hotnews.ro» o, ancora, l'articolo del 12 aprile 2023 apparso sul sito Internet «romania.europalibera.org».

145 Infatti, il partito del ricorrente è descritto come «favorevole ai Russi» o «filorusso». Egli stesso viene dipinto in numerosi articoli come avente legami stretti con la Federazione russa o addirittura come «al soldo» dell'Ufficio federale per la sicurezza russo.

146 A titolo di esempio, l'articolo apparso il 3 novembre 2022 sul sito Internet «rferl.org» e il comunicato stampa del dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti del 26 ottobre 2022 spiegano che il ricorrente ha tentato di creare un'alleanza con alcuni Russi per controllare il Parlamento moldovo al fine di sostenervi progetti di legge favorevoli agli interessi russi e di compromettere il voto sulla domanda di concessione dello status di paese candidato all'adesione all'Unione. L'articolo del 3 novembre 2022 indica anche che, in occasione di una visita di membri del partito del ricorrente in Russia, il presidente della Commissione per gli affari internazionali della Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (Duma di Stato dell'Assemblea federale della Federazione russa) ha elogiato il ricorrente e il suo partito in quanto «partner affidabili» della Federazione russa. In senso analogo, l'elemento di prova n. 7 del documento WK 6381/2023, ossia un comunicato stampa pubblicato il 14 aprile 2023 sul sito Internet del partito del ricorrente, menziona il sostegno apportato dal presidente della commissione per gli affari internazionali della Duma di Stato dell'Assemblea federale della Federazione russa al candidato del partito del ricorrente all'elezione di governatore della Gagauzia.

147 Inoltre, dalle sue dichiarazioni (v. punto 133 *supra*) emerge che il ricorrente tenta di far ricadere la responsabilità dell'aumento del costo dell'energia sul governo moldovo, il che contribuisce a fomentare il malcontento della popolazione con l'obiettivo di rovesciare tale governo.

148 In terzo luogo, diversi elementi di prova attestano l'esistenza di tentativi della Federazione russa di sfruttare le manifestazioni organizzate dal partito del ricorrente per creare disordini e destabilizzare il governo moldovo.

149 A tal riguardo, la relazione del 9 marzo 2023 della direzione generale per la Protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee della Commissione, intitolata «Ucraina/Moldova – la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina», allegata al documento WK 6381/2023, spiega che la Federazione russa persegue i suoi tentativi di destabilizzazione della situazione politica nella Repubblica di Moldova ricorrendo a diverse minacce ibride, segnatamente a manifestazioni organizzate dal partito del ricorrente, alle quali erano presenti manifestanti provenienti dalla Russia.

150 Più specificamente, gli articoli apparsi, rispettivamente, il 15 marzo 2023 sul sito Internet «G 4Media.ro», il 12 aprile 2023 sul sito Internet «romania.europalibera.org» e il 17 aprile 2023 sul sito Internet del giornale *Times* descrivono il modo in cui le autorità moldove hanno sventato un tentativo di diverse persone sostenute dalla Federazione russa che erano state addestrate per istigare alla violenza in occasione di manifestazioni organizzate dal partito del ricorrente, operazione che ha dato luogo a sette arresti.

151 Discende dalle considerazioni che precedono che le manifestazioni violente in questione sono state organizzate nell'interesse e con l'aiuto della Federazione russa, cosicché esse si inseriscono pienamente nell'ambito delle azioni di destabilizzazione del governo moldovo alle quali le misure restrittive in questione intendono rispondere.

152 Alla luce di tale contesto, il Consiglio non ha commesso un errore di valutazione nel ritenere che le manifestazioni violente dirette e pianificate dal ricorrente rendessero quest'ultimo responsabile di atti che compromettevano o minacciavano la democrazia e lo Stato di diritto nella Repubblica di Moldova ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2023/891.

153 Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, il fatto che il suo partito sia stato dichiarato incostituzionale nel giugno del 2023 non ha reso obsolete le misure restrittive adottate nei suoi confronti.

154 Infatti, in materia di misure restrittive, la questione rilevante in sede di esame del mantenimento del nome di una persona negli elenchi in questione è stabilire se, dal momento dell'iscrizione del nome di quest'ultima o a partire dal riesame precedente, la situazione di fatto sia a tal punto mutata da non consentire più di trarre la medesima conclusione riguardo al coinvolgimento di tale persona in attività colpite dalle misure restrittive (v., in tal senso, sentenza del 22 aprile 2021, Consiglio/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, punto 49 e la giurisprudenza ivi citata).

155 È vero che il fatto che il partito del ricorrente sia stato dichiarato anticostituzionale e, di conseguenza, sciolto, priva quest'ultimo di talune agevolazioni per organizzare manifestazioni violente come quelle che hanno giustificato l'inserimento del suo nome negli elenchi in questione.

156 Tuttavia, la prosecuzione di simili azioni non dipende, in quanto tale, dall'esistenza del partito politico di cui egli era presidente.

157 Infatti, il coinvolgimento di primo piano del ricorrente nella pianificazione delle manifestazioni violente – incluso il reclutamento e l'addestramento di persone remunerate per prendervi parte – che ha portato al suo inserimento negli elenchi in questione (v. punti 119, 120 e 127 *supra*), il fatto che tali manifestazioni violente si inseriscano nei tentativi di destabilizzazione della situazione politica nella Repubblica di Moldova (v. punti da 149 a 151 *supra*) nonché le dichiarazioni del ricorrente e la sua attività sui social network che attestano la sua intenzione di provocare disordini e scompiglio in seno alla popolazione (v. punti 133, 134 e 147 *supra*), hanno potuto consentire al Consiglio di ritenere validamente che egli restasse in grado di pianificare o dirigere manifestazioni violente o altri atti di violenza o di essere implicato in maniera diretta o indiretta negli stessi.

158 Inoltre, la circostanza che la motivazione dell'inserimento del nome del ricorrente negli elenchi in questione si riferisca a una situazione di fatto esistente prima dell'adozione degli atti iniziali e che è stata modificata molto di recente non implica necessariamente l'obsolescenza delle misure restrittive adottate nei suoi confronti con tali atti (v., in tal senso, sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 153 e la giurisprudenza ivi citata).

159 Tale interpretazione è corroborata dall'articolo 8, secondo comma, della decisione 2023/891, ai sensi del quale le misure restrittive in questione sono prorogate o modificate, a seconda del caso, qualora il Consiglio ritenga che i suoi obiettivi non siano stati raggiunti, e dall'articolo 13, paragrafo 4, del regolamento 2023/888, secondo il quale l'elenco di cui all'allegato I è riesaminato periodicamente e almeno ogni dodici mesi. Salvo privare tali disposizioni del loro effetto utile, si deve ritenere che esse consentano il mantenimento negli elenchi in questione dei nomi di persone ed entità che non hanno commesso alcun atto di destabilizzazione della Repubblica di Moldova nel corso del periodo precedente il riesame, se tale mantenimento è giustificato alla luce dell'insieme delle circostanze rilevanti e, in particolare, del fatto che gli obiettivi perseguiti dalle misure restrittive non sono stati raggiunti (v., per analogia, sentenza del 27 aprile 2022, Ilunga Luyoyo/Consiglio, T-108/21, EU:T:2022:253, punto 56 e la giurisprudenza ivi citata).

160 Pertanto, nonostante il fatto che il Consiglio non abbia dimostrato che il ricorrente aveva pianificato, diretto o era stato implicato, in maniera diretta o indiretta, in manifestazioni violente o in altri atti di violenza a partire dall'inserimento del suo nome negli elenchi in questione, e alla luce del fatto che il Consiglio ha ritenuto, al considerando 3 della decisione 2024/1244, che persistesse la minaccia per la democrazia e lo Stato di diritto, nonché per la stabilità e la sicurezza della Repubblica di Moldova, il mero scioglimento del partito del ricorrente non può bastare a rendere obsolete le misure restrittive adottate nei suoi confronti.

161 Del resto, l'elemento di prova n. 3 del documento WK 2428/2024, ossia un articolo di stampa apparso l'11 ottobre 2023 sul sito Internet «hotnews.ro», riporta segnatamente una dichiarazione del ricorrente che annuncia la creazione di una nuova formazione politica denominata «Ș.OR Bloc» e la sua alleanza con il partito politico «Chance» immediatamente dopo lo scioglimento del proprio partito nel giugno del 2023. Tale informazione è corroborata dall'elemento di prova n. 5 del documento WK 2428/2024, ossia un articolo di stampa apparso il 3 novembre 2023 sul sito Internet «moldova.europalibera.org», dal quale risulta, stando ad un'altra dichiarazione del ricorrente, che quest'ultimo finanzia il partito «Chance».

162 Inoltre, l'elemento di prova n. 1 del documento WK 2428/2024, ossia un articolo di stampa apparso il 22 settembre 2023 sul sito Internet «Zdg.md», e l'articolo del 3 novembre 2023 pubblicato sul sito Internet «moldova.europalibera.org» concordano sul fatto che i legami tra il ricorrente e la Federazione russa, descritti ai punti da 144 a 147 *supra*, non sono venuti meno per il solo fatto dello scioglimento del suo partito nel giugno del 2023.

163 Da quanto suesposto discende che il contesto che aveva giustificato l'inserimento iniziale del nome del ricorrente negli elenchi in questione non si è evoluto in maniera tale da impedire al Consiglio di mantenere il nome del ricorrente in tali elenchi in applicazione del criterio ii) fondandosi sugli stessi elementi di prova che avevano giustificato l'inserimento iniziale del suo nome, come integrati da quelli figuranti nel documento WK 2428/2024.

164 Su tale punto, l'argomento relativo al fatto che gli articoli contenuti nel documento WK 6381/2023 risalirebbero a più di un anno prima non può comportare l'annullamento degli atti di mantenimento.

165 Infatti, ad eccezione di un articolo pubblicato nel gennaio del 2019, tutti gli elementi di prova figuranti nel documento WK 6381/2023 sono stati messi online su Internet tra il 21 marzo 2022 e il 18 aprile 2023. Il lasso di tempo intercorso tra la pubblicazione di siffatti elementi di informazione serviti da base per l'inserimento iniziale del nome del ricorrente, da un lato, e l'adozione degli atti di mantenimento il 26 aprile 2024, dall'altro, non può essere considerato significativo.

166 Questi diversi elementi di prova restano dunque rilevanti al fine di valutare il mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi in questione.

167 Pertanto, il terzo motivo deve essere respinto in quanto infondato.

Sul quarto motivo, relativo alla violazione di diritti fondamentali

168 Il ricorrente ritiene che l'adozione di misure restrittive individuali nei suoi confronti sia sproporzionata, nella misura in cui arreca pregiudizio alla sua libertà di impresa e al suo diritto di proprietà. Egli fa valere, al riguardo, il fatto che il congelamento dei suoi beni gli impedirebbe di

intraprendere azioni finanziarie o di realizzare transazioni mobiliari e immobiliari. Lo stesso sarebbe impossibilitato a ricevere donazioni o a effettuare spese ai fini di una campagna elettorale e, pertanto, a partecipare alla vita politica moldova. Secondo il ricorrente, la violazione del suo diritto di proprietà non sarebbe né adeguata né necessaria alla realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla decisione 2023/891. Inoltre, siffatte misure restrittive sarebbero lesive del suo diritto alla libertà di associazione e alla libertà di espressione. L'obiettivo consistente nella difesa dello Stato di diritto in Moldova non potrebbe essere conseguito tramite l'adozione di misure restrittive nei confronti dei membri dei partiti politici dell'opposizione.

169 Il Consiglio ritiene che tale motivo sia irricevibile a causa della sua mancanza di chiarezza. In ogni caso, al pari della Commissione, esso reputa che tale linea argomentativa non sia fondata.

170 Poiché il Consiglio è stato in grado di rispondere nel merito agli argomenti dedotti a sostegno di siffatto motivo, l'eccezione di irricevibilità vertente su un'asserita mancanza di chiarezza delle memorie del ricorrente non può che essere respinta.

171 Nel merito, occorre ricordare che i diritti fondamentali, come quelli invocati dal ricorrente, non costituiscono prerogative assolute, e che il loro esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate da obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente a detti obiettivi di interesse generale e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (v., in tal senso, sentenza del 29 novembre 2018, National Iranian Tanker Company/Consiglio, C-600/16 P, EU:C:2018:966, punto 83 e la giurisprudenza ivi citata).

172 Quindi, per essere conforme al diritto dell'Unione, una violazione dei diritti fondamentali in questione deve essere prevista dalla legge, rispettare il contenuto essenziale di tali diritti, perseguire un obiettivo di interesse generale, riconosciuto come tale dall'Unione, e non essere sproporzionata (v., in tal senso, sentenza del 27 luglio 2022, RT Francia/Consiglio, T-125/22, EU:T:2022:483, punto 222 e la giurisprudenza ivi citata).

173 Nella specie, queste quattro condizioni sono soddisfatte.

174 In primo luogo, le misure restrittive in questione sono «previste dalla legge», poiché esse sono indicate in atti che rivestono segnatamente una portata generale e dispongono di un fondamento giuridico chiaro nel diritto dell'Unione nonché di una prevedibilità sufficiente.

175 In secondo luogo, gli atti impugnati si applicano per un periodo di tempo determinato e sono costantemente riesaminati, come previsto all'articolo 8, secondo comma, della decisione 2023/891. Dal momento che dette misure sono temporanee e reversibili, si deve ritenere che esse non pregiudichino il contenuto essenziale delle libertà invocate. Inoltre, la decisione 2023/891 e il regolamento 2023/888 prevedono la possibilità di concedere deroghe alle misure restrittive applicate. In particolare, per quanto riguarda i congelamenti dei capitali e delle risorse economiche, l'articolo 2, paragrafi 3 e 4, della decisione 2023/891 e l'articolo 3, paragrafo 1, l'articolo 4, paragrafo 2, l'articolo 5, paragrafo 1, e l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento 2023/888, prevedono la possibilità, da un lato, di autorizzare l'uso dei capitali congelati per soddisfare esigenze essenziali o taluni obblighi e, dall'altro, di accordare autorizzazioni specifiche che consentano di scongelare fondi, altri proventi finanziari o altre risorse economiche.

176 In terzo luogo, le misure restrittive in questione rispondono ad un obiettivo di interesse generale, riconosciuto come tale dall'Unione, idoneo a giustificare eventuali conseguenze negative, anche di un certo peso, per taluni operatori. Infatti, esse sono intese ad apportare un sostegno alle autorità moldove a fronte delle azioni di destabilizzazione che esse si trovano ad affrontare e che sono idonee ad ostacolare l'adesione di tale Stato all'Unione, colpendo, segnatamente, le persone che, con i loro atti di violenza, rappresentano una minaccia per la democrazia e lo Stato di diritto nella Repubblica di Moldova.

177 In quarto luogo, per quanto attiene all'adeguatezza delle misure restrittive di cui trattasi, occorre osservare che, rispetto ad obiettivi di interesse generale così fondamentali come quelli menzionati al precedente punto 176, esse non possono, di per se stesse, essere considerate inadeguate. Inoltre, il ricorrente non ha fatto valere che misure meno restrittive avrebbero consentito di raggiungere altrettanto efficacemente gli scopi perseguiti.

178 In tale contesto, gli inconvenienti cagionati al ricorrente non possono essere considerati sproporzionati rispetto all'importanza degli scopi perseguiti con gli atti impugnati.

179 A tal riguardo, deve essere respinto l'argomento secondo il quale l'adozione di misure restrittive nei confronti di membri di partiti politici di opposizione non consentirebbe di sostenere lo Stato di diritto nella Repubblica di Moldova. Infatti, le misure restrittive in questione sono state adottate non in quanto il ricorrente era membro di un partito politico di opposizione, bensì in quanto egli aveva pianificato manifestazioni violente e istigato alla violenza contro l'opposizione politica, il che lo rendeva responsabile di atti che compromettevano o minacciavano la sovranità e l'indipendenza della Repubblica di Moldova, nonché la democrazia, lo Stato di diritto, la stabilità o la sicurezza in tale Stato.

180 Peraltro, le misure restrittive adottate nei confronti del ricorrente non ostano irrimediabilmente a che egli prosegua un'attività politica di opposizione nella Repubblica di Moldova, se del caso pianificando manifestazioni contro il governo attuale, a condizione che esse siano «pacifiche» ai sensi dell'articolo 11 della CEDU e dell'articolo 12, paragrafo 1, della Carta e che non si inscrivano nell'ambito delle attività destabilizzanti condotte da attori esterni, come la Federazione russa.

181 Pertanto, il quarto motivo deve essere respinto in quanto infondato. Alla luce delle considerazioni che precedono, le conclusioni di annullamento devono essere respinte.

Sulla domanda risarcitoria

182 Il ricorrente chiede al Tribunale di condannare il Consiglio a risarcire il danno arrecato alla sua reputazione a causa dell'adozione degli atti iniziali versandogli una somma di importo pari a EUR 100 000, a titolo provvisorio. Il ricorrente precisa che il suo nome è ormai associato pubblicamente ad un comportamento considerato nocivo per la pace, la sicurezza e il processo democratico nella Repubblica di Moldova, il che gli arreca necessariamente un danno.

183 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta siffatto argomento.

184 Occorre ricordare che la responsabilità extracontrattuale dell'Unione sorge soltanto se il ricorrente ha effettivamente subito un danno «reale e certo» e, a tal riguardo, spetta all'interessato fornire prove concludenti tanto dell'esistenza quanto dell'entità del danno fatto valere (v., in tal senso, sentenza del 30 maggio 2017, Safa Nicu Sepahan/Consiglio, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punti 61 e 62).

185 Nella specie, il ricorrente si è limitato ad allegare, al punto 267 del ricorso e al punto 46 delle sue osservazioni sulla memoria di intervento della Commissione, che gli atti iniziali avevano leso la sua reputazione, senza produrre alcun principio di prova dell'esistenza e dell'entità di un siffatto danno.

186 In ogni caso, per quanto riguarda il fatto che il suo nome sarebbe ormai associato ad un comportamento incompatibile con il processo democratico nella Repubblica di Moldova, è sufficiente constatare che da quanto suesposto risulta che l'inserimento e il mantenimento del suo nome negli elenchi in questione sulla base del criterio ii) non sono inficiati da alcuna illegittimità.

187 Pertanto, la domanda risarcitoria deve essere respinta.

188 Alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso deve essere respinto *in toto*, senza che sia necessario esaminare la legittimità dell'inserimento e del mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi in questione sulla base del criterio iii) o pronunciarsi sulle domande di misure di organizzazione del procedimento richieste dal medesimo, atteso che il Tribunale è sufficientemente istruito alla luce degli elementi versati nel fascicolo per statuire sulla controversia.

Sulle spese

189 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Inoltre, secondo l'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico.

190 Nella specie, poiché il ricorrente è risultato soccombente, dev'essere condannato a sopportare le proprie spese nonché quelle del Consiglio, conformemente alle conclusioni di quest'ultimo. La Commissione, da parte sua, sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il sig. Ilan Mironovich Shor è condannato a sopportare le proprie spese, nonché quelle del Consiglio dell'Unione europea.

3) La Commissione europea sopporterà le proprie spese.

Svenningsen Mac Eochaidh Stancu

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 dicembre 2024.

Firme