Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

23 luglio 2025*

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate relativamente ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina – Congelamento dei fondi – Elenco delle persone, delle entità e degli organismi cui si applica il congelamento dei fondi e delle risorse economiche – Mantenimento del nome del ricorrente nell'elenco – Articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145/PESC – Errore di valutazione – Diritti della difesa – Proporzionalità»

Nella causa T-1095/23,

OT, rappresentato da J.-P. Hordies e P. Blanchetier, avvocati,

ricorrente,

contro

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

convenuto,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata),

composto da R. Mastroianni, presidente, M. Brkan (relatrice), I. Gâlea, T. Tóth e S.L. Kalėda, giudici,

cancelliere: P. Núñez Ruiz, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento, segnatamente:

– il ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale il 21 novembre 2023,

– la decisione del 28 febbraio 2024 che accoglie la domanda di anonimato del ricorrente,

– la memoria di adattamento depositata presso la cancelleria del Tribunale il 18 maggio 2024,

in seguito all'udienza del 26 marzo 2025,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

Sentenza

1 Con il suo ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, il ricorrente, OT, chiede l'annullamento, in primo luogo, della decisione (PESC) 2023/1767 del Consiglio, del 13 settembre 2023, che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2023, L 226, pag. 104) e del regolamento di esecuzione (UE) 2023/1765 del Consiglio, del 13 settembre 2023, che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2023, L 226, pag. 3) (in prosieguo: gli «atti del settembre 2023») e, in secondo luogo, della decisione (PESC) 2024/847 del Consiglio, del 12 marzo 2024, che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU L, 2024/847) e del regolamento di esecuzione (UE) 2024/849 del Consiglio, del 12 marzo 2024, che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU L, 2024/849) (in prosieguo: gli «atti del marzo 2024»), nelle parti in cui tali atti (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti impugnati») mantengono il suo nome negli elenchi ad essi allegati.

I. Fatti

2 Il ricorrente è un cittadino cipriota.

3 La presente causa si inserisce nel contesto delle misure restrittive adottate dall'Unione europea relativamente alle azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

4 Il 17 marzo 2014, a seguito dell'annessione della Crimea da parte della Federazione russa, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la decisione 2014/145/PESC, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2014, L 78, pag. 16), sul fondamento dell'articolo 29 TUE.

5 In pari data il Consiglio ha adottato, sulla base dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, il regolamento (UE) n. 269/2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2014, L 78, pag. 6).

6 Il 25 febbraio 2022, considerata la gravità della situazione in Ucraina, il Consiglio ha adottato, da un lato, la decisione (PESC) 2022/329, che modifica la decisione 2014/145 (GU 2022, L 50, pag. 1), e, dall'altro, il regolamento (UE) 2022/330, che modifica il regolamento n. 269/2014 (GU 2022, L 51, pag. 1), in particolare al fine di modificare i criteri in base ai quali le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi potevano essere destinatari delle misure restrittive di cui trattasi.

7 L'articolo 2, paragrafi 1 e 2, della decisione 2014/145, come modificata dalla decisione 2022/329, prevede quanto segue:

«1. Sono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, o posseduti, detenuti o controllati da:

(…)

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

(…)

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

(…)

2. Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato».

8 Le modalità di tale congelamento di fondi sono definite nei paragrafi successivi dell'articolo 2 della decisione 2014/145, come modificata.

9 Il regolamento n. 269/2014, nella sua versione modificata dal regolamento 2022/330, imponeva l'adozione di misure di congelamento di fondi e definiva le modalità di tale congelamento in termini identici, in sostanza, a quelli della decisione 2014/145 come modificata. Infatti, l'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) a g), di tale regolamento richiamava essenzialmente l'articolo 2, paragrafo 1, lettere da a) a g), di detta decisione.

10 Con la decisione (PESC) 2022/429 del Consiglio, del 15 marzo 2022, che modifica la decisione 2014/145 (GU 2022, L 87 I, pag. 44) e con il regolamento di esecuzione (UE) 2022/427 del Consiglio, del 15 marzo 2022, che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 (GU 2022, L 87 I, pag. 1) (in prosieguo: gli «atti iniziali»), il nome del ricorrente è stato aggiunto negli elenchi allegati alla decisione 2014/145 e a detto regolamento (in prosieguo: gli «elenchi controversi»).

11 Il 13 aprile 2022 il Consiglio ha trasmesso al ricorrente il fascicolo WK 3073/2022 INIT.

12 Con la decisione (PESC) 2022/1530 del Consiglio, del 14 settembre 2022, che modifica la decisione 2014/145 (GU 2022, L 239, pag. 149), e la decisione (PESC) 2023/572 del Consiglio, del 13 marzo 2023, che modifica la decisione 2014/145 (GU 2023, L 75 I, pag. 134), nonché con il regolamento di esecuzione (UE) 2022/1529 del Consiglio, del 14 settembre 2022, che attua il regolamento n. 269/2014 (GU 2022, L 239, pag. 1), e il regolamento di esecuzione (UE) 2023/571 del Consiglio, del 13 marzo 2023, che attua il regolamento n. 269/2014 (GU 2023, L 75 I, pag. 1), il Consiglio ha mantenuto il nome del ricorrente negli elenchi controversi.

13 Con lettera del 22 dicembre 2022 il Consiglio ha trasmesso al ricorrente il fascicolo WK 17621/2022 INIT.

14 Con lettera del 9 maggio 2023 il ricorrente ha inviato al Consiglio una richiesta di riesame.

15 Il 5 giugno 2023 il Consiglio ha adottato la decisione (PESC) 2023/1094, che modifica la decisione 2014/145 (GU 2023, L 146, pag. 20), e il regolamento (UE) 2023/1089, che modifica il regolamento n. 269/2014 (GU 2023, L 146, pag. 1).

16 La decisione 2023/1094 ha modificato i criteri d'inserimento dei nomi delle persone interessate dal congelamento dei fondi. Il testo dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145 è sostituito dal seguente:

> «g) imprenditori di spicco che operano in Russia e loro familiari stretti, o altre persone fisiche, che ne traggono vantaggio, ovvero imprenditori, persone giuridiche, entità o organismi che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina (...)».

17 Il regolamento 2023/1089 ha modificato in modo analogo il regolamento n. 269/2014.

18 Con lettera del 19 giugno 2023 il Consiglio ha informato il ricorrente che intendeva mantenere l'inserimento del nome di quest'ultimo negli elenchi controversi sul fondamento di motivi modificati.

19 Con lettera del 29 giugno 2023 il ricorrente ha inviato al Consiglio una nuova domanda di riesame.

20 Con lettera del 5 luglio 2023, sul fondamento 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 ricorrente ha presentato una domanda di accesso al fascicolo del Consiglio per ottenere la trasmissione dei documenti che avrebbero permesso di identificare gli Stati membri cui era ascrivibile l'iniziativa della proposta di inserire il suo nome negli elenchi controversi.

21 Con lettera del 10 luglio 2023 il Consiglio ha trasmesso al ricorrente il fascicolo WK 5142/2023 INIT, del 20 aprile 2023, contenente elementi informativi sull'ambiente imprenditoriale e sull'economia della Russia.

22 Con lettera del 18 agosto 2023 il Consiglio ha trasmesso al ricorrente il fascicolo WK 10555/2023 INIT, del 14 agosto 2023, e il fascicolo WK 5142/2023 ADD 1, del 16 agosto 2023, contenenti elementi informativi aggiuntivi sull'ambiente imprenditoriale e sull'economia della Russia.

23 Con lettera del 28 agosto 2023, in risposta alla domanda di accesso al fascicolo fondata sul regolamento n. 1049/2001 il Consiglio ha comunicato al ricorrente alcuni documenti e indicato che la divulgazione di determinati altri documenti non era ipotizzabile per motivi di protezione di dati personali e delle relazioni internazionali, in particolare riguardo ai fascicoli WK 10524/2023, del 9 agosto 2023, e WK 10524/2023 REV 1, del 10 agosto 2023.

24 Con lettera del 29 agosto 2023 il ricorrente ha presentato un'altra domanda di riesame con cui ha chiesto anche la trasmissione del fascicolo WK 10524/2023 REV1, menzionato nella lettera del Consiglio del 18 agosto 2023, ma che non era stato trasmesso assieme a quest'ultima.

25 Con lettera del 1º settembre 2023 il ricorrente ha presentato, sulla base del regolamento n. 1049/2001, una domanda confermativa di accesso ai documenti.

26 Con l'adozione degli atti del settembre 2023, il nome del ricorrente è stato mantenuto negli elenchi controversi per i seguenti motivi:

«[Il ricorrente] è un importante azionista dell'Alfa Group Consortium, che comprende Alfa Bank, uno dei principali contribuenti della Russia. Si ritiene che sia una delle persone più influenti del paese. Ha legami consolidati con il presidente della Federazione russa Vladimir Putin. Vladimir Putin ha ricompensato l'Alfa Group Consortium per la sua fedeltà alle autorità russe fornendo assistenza a livello politico ai piani di investimento esteri di Alfa Group Consortium.

La compagnia di assicurazioni AlfaStrakhovanie, controllata di Alfa Group Consortium, assicura i veicoli del servizio federale della guardia nazionale della Federazione russa (Rosgvardia), le cui unità operano nelle regioni occupate dell'Ucraina sotto il controllo russo, nonché i veicoli delle guardie del corpo del presidente della Federazione russa Vladimir Putin. Dall'altro lato, X5 Retail Group, un'altra controllata dell'Alfa Group Consortium, collabora con JSC Voentorg, un'entità oggetto di misure restrittive che fornisce servizi di ristorazione e lavanderia, nonché uniformi militari alle forze armate della Federazione russa e la cui controllata vende T-shirt con il simbolo militare "Z" utilizzato dai propagandisti russi per promuovere la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. Pertanto, [il ricorrente] fornisce attivamente un sostegno materiale o finanziario ai decisori russi responsabili dell'annessione della Crimea o della destabilizzazione dell'Ucraina e trae vantaggio dagli stessi. È inoltre un imprenditore di spicco che opera in Russia e un imprenditore attivo in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina».

27 Con lettera del 15 settembre 2023 il Consiglio ha informato il ricorrente del mantenimento dell'inserimento del suo nome negli elenchi controversi e ha risposto alle sue domande di riesame.

28 Con lettera del 23 ottobre 2023, in risposta alla domanda confermativa del ricorrente, il Consiglio gli ha comunicato taluni documenti e indicato che l'accesso ad altri documenti, in particolare ai fascicoli WK 10524/2023 e WK 10524/2023 REV 1, era negato sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, e dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001.

29 Con lettera del 26 ottobre 2023 il Consiglio ha trasmesso al ricorrente il fascicolo WK 10524/2023 REV 1.

30 Gli atti del 15 marzo 2022 menzionati al precedente punto 10 e gli atti del 14 settembre 2022 menzionati al precedente punto 12 sono stati oggetto di un ricorso di annullamento, respinto con sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio (T-193/22, EU:T:2023:716).

II. Fatti successivi alla proposizione del ricorso

31 Con lettera dell'8 febbraio 2024 il Consiglio ha informato il ricorrente della sua intenzione di mantenere il suo nome inserito negli elenchi controversi e gli ha trasmesso il fascicolo WK 1303/2024 INIT, del 29 gennaio 2024, e il fascicolo WK 5142/2023 ADD 2, del 29 gennaio 2024, contenente elementi informativi aggiuntivi sull'ambiente imprenditoriale e sull'economia della Russia.

32 Con lettera del 18 febbraio 2024 il ricorrente ha chiesto al Consiglio di riesaminare la questione del mantenimento del suo nome negli elenchi controversi.

33 Con lettera del 21 febbraio 2024 il Consiglio ha ricordato al ricorrente la propria intenzione di mantenere il nome di quest'ultimo inserito negli elenchi controversi.

34 Con lettera del 27 febbraio 2024 il ricorrente ha chiesto al Consiglio di riesaminare la questione del mantenimento del suo nome negli elenchi controversi.

35 Con gli atti del marzo 2024 il nome del ricorrente è stato mantenuto negli elenchi controversi per i seguenti motivi:

«[Il ricorrente] è uno dei principali azionisti di Alfa Group Consortium. È classificato quale una delle persone più influenti della Russia. Vladimir Putin ha ricompensato l'Alfa Group Consortium per la sua fedeltà alle autorità russe fornendo assistenza a livello politico ai piani di investimento esteri di Alfa Group Consortium.

La compagnia di assicurazioni AlfaStrakhovanie, controllata di Alfa Group Consortium, assicura i veicoli del servizio federale della guardia nazionale della Federazione russa (Rosgvardia), le cui unità operano nelle regioni occupate dell'Ucraina sotto il controllo russo, nonché i veicoli delle guardie del corpo del presidente della Federazione russa Vladimir Putin.

AlfaStrakhovania ha assicurato società quali JSC Kalashnikov Concern e Central Scientific-Research Institute for Precision Machine Engineering (Istituto centrale di ricerca scientifica per l'ingegneria meccanica di precisione - TsNIITochMash), le cui armi sono ampiamente utilizzate dal comparto militare russo in Ucraina, anche nel contesto delle atrocità commesse a Bucha.

Dall'altro lato, X5 Retail Group, un'altra controllata dell'Alfa Group Consortium, collabora con JSC Voentorg, un'entità oggetto di misure restrittive che fornisce servizi di ristorazione e lavanderia, nonché uniformi militari alle forze armate della Federazione russa e la cui controllata vende T-shirt con il simbolo militare "Z" utilizzato dai propagandisti russi per promuovere la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. Pertanto, [il ricorrente] fornisce attivamente sostegno materiale o finanziario ai decisori russi responsabili dell'annessione della Crimea o della destabilizzazione dell'Ucraina e trae vantaggio dagli stessi.

È inoltre un imprenditore di spicco che opera in Russia e un imprenditore attivo in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina».

36 Con lettera del 15 marzo 2024 il Consiglio ha informato il ricorrente del mantenimento dell'inserimento del nome di quest'ultimo negli elenchi controversi e ha risposto alle sue domande di riesame.

37 Con lettera del 10 aprile 2024, a seguito della pronuncia delle sentenze del 10 aprile 2024, Aven/Consiglio (T-301/22, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2024:214), e Fridman/Consiglio (T-304/22, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2024:215), il ricorrente ha presentato una domanda di riesame.

38 Gli atti del 13 marzo 2023 menzionati al precedente punto 12 sono stati oggetto di un ricorso di annullamento, respinto con sentenza dell'11 settembre 2024, OT/Consiglio (T-286/23, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2024:606).

III. Conclusioni delle parti

39 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

– annullare gli atti impugnati, nelle parti che lo riguardano;

– ordinare al Consiglio di cancellare il suo nome dagli elenchi controversi;

– condannare il Consiglio alle spese.

40 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– condannare il ricorrente alle spese.

IV. In diritto

A. Sulla competenza del Tribunale a conoscere del secondo capo di conclusioni del ricorrente

41 Con il secondo capo di conclusioni il ricorrente chiede che il Tribunale ordini al Consiglio la cancellazione del suo nome dagli elenchi controversi. Pertanto, con tale capo di conclusioni egli sostanzialmente chiede che il Tribunale rivolga un'ingiunzione al Consiglio.

42 A tale riguardo, è sufficiente ricordare che, nell'ambito del sindacato di legittimità fondato sull'articolo 263 TFUE, il Tribunale non è competente a pronunciare ingiunzioni nei confronti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione (v. ordinanza del 26 ottobre 1995, Pevasa e Inpesca/Commissione, C-199/94 P e C-200/94 P, EU:C:1995:360, punto 24 e giurisprudenza citata; v. altresì, in tal senso, sentenze del 9 giugno 2021, Borborudi/Consiglio, T-580/19, EU:T:2021:330, punto 34, non pubblicata, e dell'8 marzo 2023, Prigozhina/Consiglio, T-212/22, non pubblicata, EU:T:2023:104, punto 19 e giurisprudenza citata) anche quando riguardano le modalità di esecuzione delle sue sentenze (ordinanze del 22 settembre 2016, Gaki/Commissione, C-130/16 P, non pubblicata, EU:C:2016:731, punto 14, e del 19 luglio 2016, Trajektna luka Split/Commissione, T-169/16, non pubblicata, EU:T:2016:441, punto 13).

43 Ne consegue che, nell'ambito di un ricorso proposto sul fondamento dell'articolo 263 TFUE, anche nell'ipotesi di un annullamento degli atti con i quali sono adottate o mantenute misure restrittive nei confronti di una persona fisica, di una persona giuridica, di un'entità o di un organismo, il Tribunale non è competente a ordinare la cancellazione del nome di tale persona fisica, persona giuridica, entità o organismo dagli elenchi controversi.

44 Dalle considerazioni che precedono risulta che il secondo capo di conclusioni deve essere respinto per incompetenza.

B. Nel merito

45 A sostegno del ricorso il ricorrente deduce tre motivi, vertenti, il primo, su un errore di valutazione, il secondo, su una violazione del principio di proporzionalità e, il terzo, su una violazione dei diritti della difesa e del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo.

46 Il Tribunale ritiene opportuno esaminare, anzitutto, il terzo motivo, vertente su una violazione dei diritti della difesa e del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, poi, il primo motivo vertente su un errore di valutazione e, infine, il secondo motivo, vertente sulla violazione del principio di proporzionalità.

1. Sul terzo motivo, vertente su una violazione dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva

47 Occorre esaminare, in un primo momento, gli argomenti del ricorrente riguardanti gli atti del settembre 2023, poi, in un secondo momento, quelli riguardanti gli atti del marzo 2024.

a) Sugli atti del settembre 2023

48 Il ricorrente ritiene che i suoi diritti della difesa e il suo diritto a un procedimento giurisdizionale effettivo siano stati violati in quanto il Consiglio non gli ha comunicato taluni elementi di prova, sebbene ne fosse stata richiesta la trasmissione nell'ambito di una domanda di accesso ai documenti.

49 Inoltre, il ricorrente contesta al Consiglio di non aver tenuto conto degli argomenti esposti nelle sue domande di riesame, di non aver individualizzato le risposte a tali domande, di non avergli trasmesso un fascicolo con solidi elementi di prova ma solo un fascicolo incompleto e di avergli rifiutato un'audizione.

50 Il ricorrente rileva che il Consiglio ha trascurato il fatto che gli elementi di prova prodotti non erano sufficienti a fondare i motivi dedotti nei suoi confronti per giustificare il mantenimento del suo nome negli elenchi controversi.

51 Il Consiglio contesta gli argomenti del ricorrente.

52 Al riguardo va ricordato, in primo luogo, che il diritto di essere ascoltati in qualsiasi procedimento, previsto all'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), che costituisce parte integrante dei diritti della difesa, garantisce a ogni persona la possibilità di manifestare, proficuamente ed efficacemente, il

proprio punto di vista durante un procedimento amministrativo e prima dell'adozione nei suoi confronti di una decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi (sentenze del 27 luglio 2022, RT France/Consiglio, T-125/22, EU:T:2022:483, punto 75 e del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 79).

53 Occorre inoltre ricordare che, nel caso degli atti con cui il nome di una persona o di un'entità già figurante negli elenchi che impongono misure restrittive è ivi mantenuto, un effetto sorpresa non è più necessario per garantire l'efficacia di dette misure, cosicché l'adozione di tali atti, in linea di principio, deve essere preceduta dalla comunicazione degli elementi a carico, e alla persona o all'entità interessata dev'essere data l'opportunità di essere previamente sentita (v., in tal senso, sentenze del 21 dicembre 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punto 62; del 1º ottobre 2020, Makhlouf/Consiglio, C-157/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:777, punto 44, e del 18 maggio 2022, Foz/Consiglio, T-296/20, EU:T:2022:298, punto 66, non pubblicata).

54 Inoltre, il rispetto dei diritti della difesa comprende anche il diritto di accedere al fascicolo nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza, sancito all'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta (v., in tal senso, sentenze del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 99, e del 12 giugno 2024, Shammout/Consiglio, T-649/22, non pubblicata, EU:T:2024:376, punto 36).

55 A questo proposito, la Corte ha sottolineato che l'elemento di tutela garantito dall'obbligo di comunicazione degli elementi a carico e dal diritto di presentare osservazioni prima dell'adozione di atti che mantengono il nome di una persona o di un'entità in un elenco di persone o entità destinatarie di misure restrittive è fondamentale ed essenziale per i diritti della difesa. Ciò vale a maggior ragione considerato che le misure restrittive in questione incidono in modo significativo sui diritti e sulle libertà delle persone e dei gruppi che ne sono destinatari (sentenze del 21 dicembre 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punto 64, e del 18 maggio 2022, Foz/Consiglio, T-296/20, EU:T:2022:298, punto 67, non pubblicata).

56 Infatti, la regola secondo cui il destinatario di una decisione che gli arreca pregiudizio deve essere messo in condizione di far valere le proprie osservazioni prima che la stessa sia adottata persegue lo scopo di consentire all'autorità coinvolta di tener conto in modo proficuo di tutti gli elementi del caso. Al fine di assicurare una tutela effettiva di detto destinatario, la suddetta regola è intesa a consentirgli di correggere un errore o di far valere elementi relativi alla sua situazione personale tali da far sì che la decisione sia adottata oppure no, ovvero abbia un contenuto piuttosto che un altro (sentenze del 21 dicembre 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punto 65, e del 24 novembre 2021, Aman Dimashq/Consiglio, T-259/19, EU:T:2021:821, punto 69).

57 Nel caso di specie, occorre rilevare che i motivi di inserimento di cui agli atti del settembre 2023 sono stati parzialmente modificati rispetto ai motivi indicati negli atti anteriori, pur mantenendo il motivo secondo cui il ricorrente è «un importante azionista» dell'Alfa Group Consortium, formula che corrisponde, in sostanza, a quella di «importante azionista» figurante nei motivi degli atti iniziali o di «uno dei principali azionisti» contenuta negli atti del 13 marzo 2023 menzionati al precedente punto 12. Infatti, negli atti del settembre 2023, il Consiglio ha applicato al ricorrente le disposizioni previste all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata dalla decisione 2023/1094, ossia quelle riguardanti gli «imprenditori di spicco che operano in Russia» [in prosieguo: la «prima parte del criterio g) modificato»] e quelle

riguardanti gli «imprenditori (...) che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa» [in prosieguo: la «terza parte del criterio g) modificato»].

58 Si deve constatare che con lettera del 19 giugno 2023 il Consiglio aveva informato il ricorrente della sua intenzione di mantenere il nome di quest'ultimo negli elenchi controversi sulla base di un progetto di motivi modificato. Successivamente, con lettera del 18 agosto 2023, il Consiglio ha confermato al ricorrente la sua intenzione di mantenere detto nome negli elenchi controversi sulla base di un progetto di motivi modificato. Con quest'ultima lettera, esso ha indicato al ricorrente che gli trasmetteva, ad essa allegati, il fascicolo WK 10524/2023 REV 1 del 10 agosto 2023, il fascicolo WK 10555/2023 INIT, contenente elementi relativi alla sua situazione personale, e il fascicolo WK 5142/23 ADD 1 contenente elementi informativi aggiuntivi sull'ambiente imprenditoriale e sull'economia della Russia.

59 Con lettera del 29 agosto 2023, inviata al servizio relazioni esterne del Consiglio incaricato del riesame delle misure restrittive, il ricorrente ha informato tale servizio che il fascicolo WK 10524/2023 REV 1 non gli era stato trasmesso e ha chiesto che gli fosse trasmesso quanto prima.

60 Occorre rilevare, in particolare alla luce delle risposte fornite in udienza, che il Consiglio non ha dimostrato che il fascicolo WK 10524/2023 REV 1 fosse stato trasmesso al ricorrente prima dell'adozione degli atti del settembre 2023. Pertanto, alla luce degli elementi del fascicolo, si deve considerare che tale fascicolo è stato trasmesso al ricorrente solo il 26 ottobre 2023, ossia oltre un mese dopo detta adozione.

61 Pertanto, non avendo trasmesso al ricorrente il fascicolo WK 10524/2023 REV 1 prima dell'adozione degli atti del settembre 2023, il Consiglio ha violato i diritti della difesa del ricorrente, in particolare il suo diritto di essere ascoltato nonché il suo diritto di accesso al fascicolo, garantiti all'articolo 41, paragrafo 2, lettere a) e b), della Carta.

62 Tuttavia, occorre ricordare che da una giurisprudenza costante risulta che, affinché una violazione dei diritti della difesa comporti l'annullamento dell'atto impugnato, occorre che, in mancanza di tale irregolarità, il procedimento avrebbe potuto concludersi con un risultato diverso, circostanza che dev'essere dimostrata dalla persona che fa valere tale violazione (v., in tal senso, sentenza del 25 giugno 2020, Vnesheconombank/Consiglio, C-731/18 P, non pubblicata, EU:C:2020:500, punto 73 e giurisprudenza citata).

63 Nel caso di specie, occorre rilevare che, nel ricorso e nella replica, il ricorrente non ha spiegato i motivi per cui, se il fascicolo WK 10524/2023 REV 1 gli fosse stato trasmesso prima dell'adozione degli atti del settembre 2023, la procedura di riesame delle misure nei suoi confronti avrebbe potuto condurre ad un risultato diverso. Infatti, l'argomento del ricorrente non verte specificamente sulle conseguenze della mancata trasmissione di detto fascicolo nel corso del procedimento di riesame delle misure nei suoi confronti, ma mira, in sostanza, a contestare la lettera del servizio del Consiglio competente per l'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni del 23 ottobre 2023, con la quale l'accesso a taluni documenti è stato negato sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, e dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001.

64 Inoltre, occorre ricordare che, come risulta dai precedenti punti da 54 a 56, il diritto di accesso al fascicolo di una persona o di un'entità oggetto di misure restrittive ha lo scopo di consentirle di far valere osservazioni sugli elementi presi in considerazione nei suoi confronti. Ne consegue che un siffatto diritto è rigorosamente limitato alla persona o all'entità interessata da misure restrittive al fine di garantire la sua difesa nell'ambito del procedimento di riesame delle misure adottate nei suoi confronti. Nel caso di specie, il ricorrente contesta in particolare al Consiglio di non avergli trasmesso il fascicolo recante il riferimento WK 10524/2023 INIT, ossia una versione anteriore del fascicolo WK 10524/2023 REV 1. Orbene, tale argomento non può essere accolto, dato che il Consiglio non si è basato sul fascicolo WK 10524/2023 INIT per giustificare il mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi controversi nel settembre 2023.

65 Infatti, per giustificare il mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi controversi nel mese di settembre 2023, il Consiglio si è basato in particolare sui fascicoli WK 3073/2022 INIT del 12 marzo 2022 e WK 17621/2022 INIT del 14 dicembre 2022, i quali erano stati trasmessi al ricorrente a seguito dell'adozione degli atti del 15 marzo 2022 menzionati al precedente punto 10 nonché nell'ambito del procedimento di riesame sfociato nell'adozione degli atti del 13 marzo 2023 menzionati al precedente punto 12. Esso si è inoltre basato sui fascicoli WK 10555/2023 INIT del 14 agosto 2023 e WK 10524/2023 REV 1. Ora, sebbene quest'ultimo fascicolo sia stato comunicato al ricorrente solo successivamente all'adozione degli atti del settembre 2023, è tuttavia giocoforza constatare che, nelle sue memorie, il ricorrente non ha spiegato perché non sarebbe stato escluso che il risultato della procedura di riesame avrebbe potuto essere diverso se tale fascicolo gli fosse stato comunicato prima dell'adozione di questi ultimi atti. Parimenti, interrogato su tale punto in udienza, il ricorrente si è limitato a far valere in modo astratto che avrebbe potuto formulare osservazioni sui documenti contenuti nel fascicolo in questione, senza spiegare in che modo la considerazione di tali osservazioni avrebbe potuto condurre ad un risultato diverso.

66 Di conseguenza, alla luce della giurisprudenza ricordata al precedente punto 62, si deve considerare che la violazione del diritto di accesso al fascicolo e del diritto di essere ascoltato non comporta l'annullamento degli atti del settembre 2023.

67 Per quanto riguarda gli argomenti del ricorrente relativi al rifiuto di trasmettergli taluni documenti relativi all'inserimento e al mantenimento del suo nome negli elenchi controversi, in particolare le informazioni relative agli Stati membri che hanno proposto l'adozione di misure restrittive nei suoi confronti, comunicatogli dal servizio del Consiglio incaricato dell'accesso del pubblico ai documenti sulla base del regolamento n. 1049/2001, occorre operare una distinzione tra, da un lato, le disposizioni relative al diritto di accesso del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni previste dal regolamento n. 1049/2001 e, dall'altro lato, il rispetto dei diritti della difesa, sancito all'articolo 41, paragrafo 2, della Carta, che comprende il diritto di essere ascoltato e il diritto di accesso al fascicolo nel rispetto del legittimo interesse della riservatezza. Infatti, i beneficiari e gli obiettivi del diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni sulla base del regolamento n. 1049/2001 differiscono sostanzialmente dai beneficiari e dalla finalità del diritto di accesso al fascicolo nell'ambito di un procedimento di riesame delle misure restrittive applicate a una persona colpita da tali misure.

68 Conformemente al suo considerando 1, il regolamento n. 1049/2001 è riconducibile alla volontà espressa all'articolo 1, secondo comma, TUE che le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini. Come ricorda il secondo considerando di detto regolamento, il diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni è connesso al carattere democratico di queste ultime (v., in tal senso, sentenza del 1º luglio 2008, Svezia e

Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 34). Per raggiungere tali obiettivi, in forza dell'articolo 2, paragrafo 1, di detto regolamento, qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro beneficia del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni. Ne discende che tale regolamento mira a garantire l'accesso di tutti ai documenti pubblici e non può essere limitato a consentire al richiedente la consultazione dei documenti che lo riguardino (v., in tal senso, sentenza del 26 aprile 2005, Sison/Consiglio, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, EU:C:2005:143, punto 50). Infatti, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, di tale regolamento, il richiedente non è tenuto a dimostrare un qualsivoglia interesse per avere accesso ai documenti richiesti, cosicché la sua domanda deve essere esaminata allo stesso modo di una domanda proveniente da qualsiasi altra persona (sentenze del 6 luglio 2006, Franchet e Byk/Commissione, T-391/03 e T-70/04, EU:T:2006:190, punto 82, e del 20 dicembre 2023, OCU/CRU, T-496/18, non pubblicata, EU:T:2023:857, punto 43). Inoltre, occorre ricordare che l'interesse individuale che può invocare un soggetto che chieda la consultazione di un documento che lo riguardi personalmente non può essere preso in considerazione in sede di applicazione delle eccezioni obbligatorie di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del medesimo regolamento (sentenza del 26 aprile 2005, Sison/Consiglio, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, EU:T:2005:143, punto 52).

69 Di conseguenza, nei limiti in cui il ricorrente intende contestare il fatto che, con la decisione del 23 ottobre 2023 adottata in forza del regolamento n. 1049/2001, il Consiglio gli avrebbe indebitamente negato l'accesso a taluni documenti, è sufficiente rilevare che il ricorrente non chiede l'annullamento di detta decisione nelle sue conclusioni.

70 In secondo luogo, occorre rilevare che le disposizioni del diritto dell'Unione sulla base delle quali sono state adottate le misure restrittive nei confronti del ricorrente, vale a dire la decisione 2014/145, come modificata, e il regolamento n. 269/2014, come modificato, non conferiscono agli interessati il diritto a un'audizione formale. Parimenti, dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta non risulta neppure che l'audizione formale costituisca l'unico modo che consente di garantire, utilmente ed efficacemente, all'interessato l'esercizio del suo diritto di essere ascoltato (v., in tal senso, sentenze del 12 maggio 2022, Boshab/Consiglio, C-242/21 P, non pubblicata, EU:C:2022:375, punto 62, e del 9 febbraio 2023, Boshab/Consiglio, C-708/21 P, non pubblicata, EU:C:2023:84, punto 54). Ne consegue che il ricorrente non può fondatamente sostenere che la mancata organizzazione di un'audizione orale abbia violato i suoi diritti della difesa.

71 In terzo luogo, deve essere respinto anche l'argomento del ricorrente secondo cui il Consiglio non ha preso in considerazione le osservazioni trasmesse da quest'ultimo e non ha individualizzato le risposte alle sue domande. Infatti, oltre al fatto che il Consiglio non è tenuto a rispondere punto per punto alle osservazioni e ai documenti trasmessi (v., in tal senso, sentenza del 23 ottobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio, T-256/07, EU:T:2008:461, punto 95), il non aver risposto a tutte le osservazioni e documenti trasmessi dal ricorrente non dimostra che esso non li abbia presi in considerazione nell'ambito del riesame della situazione di quest'ultimo. Inoltre, dalla sua lettera del 15 settembre 2023 risulta che il Consiglio ha fatto riferimento alla somiglianza degli argomenti invocati dal ricorrente nella domanda di riesame e nell'ambito della causa che ha dato luogo alle sentenze del 15 novembre 2023, OT/Consiglio (T-193/22, EU:T:2023:716), e dell'11 settembre 2024, OT/Consiglio (T-286/23, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2024:606), e che rinviava alle memorie e alle osservazioni da esso depositate in tale causa. Inoltre, in tale lettera, il Consiglio ha espressamente risposto alle osservazioni del ricorrente riguardo alla società AlfaStrakhovanie.

72 In quarto luogo, si deve ricordare che il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, sancito all'articolo 47 della Carta, postula che l'interessato possa conoscere la motivazione della decisione adottata nei suoi confronti, vuoi in base alla lettura della decisione stessa vuoi a seguito di comunicazione della motivazione effettuata su sua istanza, fermo restando il potere del giudice competente di richiedere all'autorità di cui trattasi la comunicazione della motivazione medesima, affinché l'interessato possa difendere i propri diritti nelle migliori condizioni possibili e decidere, con piena cognizione di causa, se gli sia utile adire il giudice competente, e affinché quest'ultimo possa pienamente esercitare il controllo della legittimità della decisione in questione (sentenza del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 100).

73 Nel caso di specie il Consiglio aveva comunicato al ricorrente, non oltre il 26 ottobre 2023, tutti gli elementi sui quali si era basato ai fini dell'adozione degli atti del settembre 2023, compreso il fascicolo WK 10524/2023 REV 1. Si deve constatare che il ricorrente aveva quindi a sua disposizione tutti gli elementi pertinenti circa un mese prima della scadenza del termine di ricorso per contestare la legittimità di detti atti e più di tre settimane prima della presentazione effettiva di detto ricorso. In ogni caso, la mancata comunicazione, prima della proposizione di un ricorso, di un fascicolo probatorio sulla base del quale il Consiglio ha prorogato l'applicazione di misure restrittive non incide sul diritto a una tutela giurisdizionale effettiva della persona interessata, a condizione che tale fascicolo sia comunicato al ricorrente affinché questi possa pronunciarsi su di esso nella replica (v., in tal senso, sentenza del 12 giugno 2024, Shammout/Consiglio, T-649/22, non pubblicata, EU:T:2024:376, punti 52 e 53). Di conseguenza, è infondata l'affermazione del ricorrente secondo cui il Consiglio, trasmettendo il fascicolo WK 10524/2023 REV 1 dopo l'adozione degli atti del settembre 2023, ha violato il suo diritto a una tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'articolo 47 della Carta, dato che egli disponeva dello stesso prima della proposizione del ricorso per contestare la legittimità di tali atti nell'ambito del presente procedimento giurisdizionale.

74 Dalle considerazioni che precedono risulta che il terzo motivo, vertente su una violazione dei diritti della difesa e del diritto a un procedimento giurisdizionale effettivo, deve essere respinto nella parte in cui è diretto a contestare la legittimità degli atti del settembre 2023.

b) Sugli atti del marzo 2024

75 Il ricorrente contesta al Consiglio di non aver risposto alla sua domanda di riesame con la quale, a seguito della pronuncia delle sentenze del 10 aprile 2024, Aven/Consiglio (T-301/22, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2024:214), e del 10 aprile 2024, Fridman/Consiglio (T-304/22, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2024:215), egli aveva chiesto la cancellazione del suo nome dagli elenchi controversi.

76 Il Consiglio contesta gli argomenti del ricorrente.

77 A tal riguardo, è sufficiente rilevare che l'argomento del ricorrente relativo ad una violazione dei diritti della difesa si basa su una lettera inviata al Consiglio dopo l'adozione degli atti del marzo 2024, vale a dire l'11 aprile 2024. Ora, secondo una giurisprudenza costante, la legittimità di un atto dell'Unione dev'essere valutata in base agli elementi di fatto e di diritto esistenti al momento in cui l'atto è stato adottato (v., in tal senso, sentenza del 24 novembre 2021, Aman Dimashq/Consiglio, T-259/19, EU:T:2021:821, punto 110, non pubblicata, e giurisprudenza citata). Pertanto, la mancata risposta del Consiglio a tale lettera non può mettere in discussione la legittimità degli atti del marzo 2024.

78 Di conseguenza, il ricorrente non ha dimostrato una violazione dei suoi diritti della difesa nell'ambito della procedura di riesame sfociata nell'adozione degli atti del marzo 2024.

79 Occorre quindi respingere integralmente il terzo motivo, vertente su una violazione dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

2. Sul primo motivo, vertente su un errore di valutazione

80 Il ricorrente fa valere che il Consiglio ha commesso un errore di valutazione mantenendo il suo nome negli elenchi controversi con l'adozione degli atti del settembre 2023 e del marzo 2024.

81 Il Consiglio contesta gli argomenti del ricorrente.

a) Considerazioni preliminari

82 In via preliminare si deve ricordare che, se è vero che il Consiglio dispone di un certo potere discrezionale per determinare caso per caso se i criteri giuridici sui quali si fondano le misure restrittive di cui trattasi sono soddisfatti, è altrettanto vero che i giudici dell'Unione devono assicurare un controllo, in linea di principio completo, della legittimità dell'insieme degli atti dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 121).

83 L'effettività del controllo giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta postula segnatamente che il giudice dell'Unione si assicuri che la decisione con cui sono state adottate o mantenute misure restrittive, la quale riveste una portata individuale per la persona o l'entità interessata, si fondi su una base di fatto sufficientemente solida. Ciò comporta una verifica dei fatti addotti nell'esposizione dei motivi sottesa a detta decisione, cosicché il controllo giurisdizionale non si limiti alla valutazione dell'astratta verosimiglianza dei motivi dedotti, ma consista invece nell'accertare se tali motivi, o per lo meno uno di essi considerato di per sé sufficiente a suffragare la decisione medesima, abbiano o abbia fondamento (v., in tal senso, sentenze del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 119, e del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 122).

84 Tale valutazione deve essere effettuata esaminando gli elementi di prova e di informazione non in maniera isolata, bensì nel contesto nel quale essi si inseriscono. Il Consiglio soddisfa, infatti, l'onere della prova che gli incombe qualora evochi dinanzi al giudice dell'Unione un complesso di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti che consentano di dimostrare l'esistenza di un collegamento sufficiente tra la persona considerata e il regime o, in generale, le situazioni combattute (v. sentenza del 20 luglio 2017, Badica e Kardiam/Consiglio, T-619/15, EU:T:2017:532, punto 99 e giurisprudenza citata; sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 124).

85 In caso di contestazione, incombe all'autorità competente dell'Unione il compito di dimostrare la fondatezza dei motivi posti a carico della persona o dell'entità interessata, e non già a quest'ultima di produrre la prova negativa dell'infondatezza di tali motivi. A tal fine, non è richiesto che il Consiglio produca dinanzi al giudice dell'Unione tutte le informazioni e gli elementi probatori attinenti ai motivi dedotti nell'atto di cui si chiede l'annullamento. Occorre che le informazioni o gli elementi prodotti suffraghino i motivi posti a carico della persona o dell'entità interessata

(sentenze del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punti 121 e 122, e del 28 novembre 2013, Consiglio/Fulmen e Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punti 66 e 67; v., altresì, sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 123 e giurisprudenza citata).

86 In tale ipotesi, il giudice dell'Unione deve verificare l'esattezza materiale dei fatti dedotti in giudizio alla luce di tali informazioni o elementi e valutare l'efficacia probatoria di questi ultimi in funzione delle circostanze del caso e alla luce delle eventuali osservazioni presentate, in particolare, dalla persona o dall'entità interessata. (v., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 124).

87 Per quanto riguarda, più in particolare, il controllo di legittimità esercitato sugli atti di mantenimento del nome della persona interessata in un elenco delle persone e delle entità sottoposte a misure restrittive, occorre ricordare che queste ultime hanno natura cautelare e, per definizione, provvisoria e la loro validità 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 di tali misure, 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 nomi delle persone ed entità interessate nell'elenco controverso o se si possa ancora giungere alla stessa conclusione riguardo a dette persone ed entità (v. sentenze del 27 aprile 2022, Ilunga Luyoyo/Consiglio, T-108/21, EU:T:2022:253, punto 55 e giurisprudenza citata, e del 26 ottobre 2022, Ovsyannikov/Consiglio, T-714/20, non pubblicata, EU:T:2022:674, punto 67).

88 Ne consegue che, per giustificare il mantenimento del nome di una persona in un elenco delle persone e delle entità sottoposte a misure restrittive, al Consiglio non è fatto divieto di basarsi sugli stessi elementi di prova che hanno giustificato l'inserimento iniziale, il reinserimento o il precedente mantenimento del nome della persona interessata in tale elenco, fintantoché, da un lato, i motivi di inserimento siano rimasti inalterati e, dall'altro, il contesto non si sia evoluto in modo tale che detti elementi di prova siano divenuti obsoleti (v., in tal senso, sentenza del 23 settembre 2020, Kaddour/Consiglio, T-510/18, EU:T:2020:436, punto 99). A tale titolo, l'evoluzione del contesto include la presa in considerazione, da un lato, della situazione del paese rispetto al quale è stato istituito il sistema di misure restrittive e della situazione particolare della persona interessata (sentenza del 26 ottobre 2022, Ovsyannikov/Consiglio, T-714/20, non pubblicata, EU:T:2022:674, punto 78; v. altresì, in tal senso, sentenza del 23 settembre 2020, Kaddour/Consiglio, T-510/18, EU:T:2020:436, punto 101), e, dall'altro, di tutte le circostanze pertinenti e, in particolare, del mancato raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalle misure restrittive (sentenza del 27 aprile 2022, Ilunga Luyoyo/Consiglio, T-108/21, EU:T:2022:253, punto 56; v. anche, in tal senso e per analogia, sentenza del 12 febbraio 2020, Amisi Kumba/Consiglio, T-163/18, EU:T:2020:57, punti da 82 a 84 e giurisprudenza citata).

89 È alla luce di tali principi che occorre esaminare se, con l'adozione degli atti del settembre 2023, e successivamente con l'adozione degli atti del marzo 2024, il Consiglio sia incorso in un errore di valutazione decidendo di mantenere il nome del ricorrente negli elenchi controversi.

90 A tal riguardo, dal testo degli atti impugnati risulta che il nome del ricorrente è stato mantenuto negli elenchi controversi sulla base del criterio del sostegno materiale o finanziario ai decisori russi responsabili dell'annessione della Crimea o della destabilizzazione dell'Ucraina [articolo 2, paragrafo 1, lettera d), della decisione 2014/145, come modificata (in prosieguo: il «criterio d)»]. Esso è stato altresì inserito sulla base della prima e della terza parte del criterio g) modificato.

91 Il Tribunale ritiene opportuno esaminare, anzitutto, se il Consiglio abbia commesso un errore di valutazione mantenendo il nome del ricorrente negli elenchi sulla base della prima e della terza parte del criterio g) modificato.

b) Sugli atti del settembre 2023

92 Con il suo argomento diretto a contestare la legittimità degli atti del settembre 2023, il ricorrente fa valere che gli elementi di prova addotti dal Consiglio sono inattendibili e sostiene che il suo nome è stato erroneamente mantenuto negli elenchi controversi sulla base della prima e della terza parte del criterio g) modificato.

1) Sull'attendibilità degli elementi di prova

93 Il ricorrente sostiene che gran parte delle fonti utilizzate dal Consiglio è di qualità mediocre e contesta specificamente l'attendibilità di taluni elementi di prova.

94 Il Consiglio contesta gli argomenti del ricorrente.

95 Al riguardo va ricordato che, conformemente a una giurisprudenza consolidata, per l'attività del giudice dell'Unione vale il principio della libera valutazione delle prove e soltanto l'attendibilità delle prove prodotte è decisiva per la valutazione delle stesse. Al riguardo, per valutare l'efficacia probatoria di un documento si deve verificare la verosimiglianza dell'informazione in esso contenuta e considerare, in particolare, la provenienza del documento, le circostanze in cui esso è stato elaborato, il suo destinatario e chiedersi se, in base al suo contenuto, esso appaia ragionevole e attendibile (v. sentenze del 31 maggio 2018, Kaddour/Consiglio, T-461/16, EU:T:2018:316, punto 107 e giurisprudenza citata, e del 12 febbraio 2020, Amisi Kumba/Consiglio, T-163/18, EU:T:2020:57, punto 95, non pubblicata, e giurisprudenza citata).

96 In assenza di poteri di indagine in paesi terzi, la valutazione delle autorità dell'Unione deve, di fatto, basarsi su fonti di informazione accessibili al pubblico, come rapporti, articoli di stampa, relazioni dei servizi segreti o altre fonti di informazione simili (sentenze del 14 marzo 2018, Kim e a./Consiglio e Commissione, T-533/15 e T-264/16, EU:T:2018:138, punto 107, e del 1º giugno 2022, Prigozhin/Consiglio, T-723/20, non pubblicata, EU:T:2022:317, punto 59).

97 Inoltre, va osservato che la situazione di conflitto armato in cui sono coinvolte la Federazione russa e l'Ucraina rende, nella pratica, particolarmente difficile l'accesso a determinate fonti, l'indicazione espressa della fonte primaria di talune informazioni e l'eventuale raccolta di testimonianze da parte di persone che accettino di essere identificate. Le difficoltà di indagine che ne conseguono possono quindi contribuire ad impedire che vengano fornite prove precise ed elementi di informazione oggettivi (v., in tal senso, sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 116 e giurisprudenza citata).

98 Nel caso di specie, per giustificare il mantenimento dell'inserimento del nome del ricorrente negli elenchi controversi sulla base della prima e della terza parte del criterio g) modificato, il Consiglio si è basato sugli elementi del fascicolo WK 3073/2022 INIT del 12 marzo 2022, in particolare su un articolo intitolato «Why Mueller named a Russian Oligarch in Court», pubblicato il 6 aprile 2018 sul sito Internet di The Dailly Beast (documento n. 1).

99 Il Consiglio si è altresì basato su uno degli elementi del fascicolo WK 17621/2022 INIT per giustificare il mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi controversi sulla base della prima e della terza parte del criterio g) modificato, ossia una pagina Internet del sito «Putin's list», relativa al ricorrente, consultata il 23 novembre 2022 (documento n. 2).

100 Il Consiglio ha inoltre tenuto conto, per corroborare la giustificazione del mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi controversi sulla base della prima e della terza parte del criterio g) modificato, di taluni elementi del fascicolo WK 10524/2023 REV 1 del 10 agosto 2023, ossia:

– una presentazione della AlfaStrakhovanie pubblicata sul sito Internet di tale società, consultata il 25 maggio 2023 (documento n. 2);

– un articolo intitolato «AlfaStrakhovanie ruled out the sale of business to third-party buyers», pubblicato il 4 maggio 2023 sul sito Internet di Radio Liberty (documento n. 9);

– una presentazione dell'azionariato dell'X5 Retail Group pubblicata sul sito Internet di tale società, consultata il 1º giugno 2023 (documento n. 10);

– una pagina del sito Internet di Rupep relativa ai rapporti d'affari del ricorrente, consultata il 12 giugno 2023 (documento n. 17);

– un articolo intitolato «AlfaStrakhovanie confirmed the change of ownership of the company» pubblicato il 4 maggio 2023 sul sito Internet di Vedomosti (documento n. 19);

– un articolo intitolato «Fridman's Alfa Group to exit all Russian assets», pubblicato il 5 maggio 2023 sul sito Internet di bne IntelliNews (documento n. 20).

101 Il Consiglio ha altresì tenuto conto, per giustificare il mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi controversi sulla base della prima e della terza parte del criterio g) modificato, degli elementi del fascicolo WK 10555/2023 INIT del 14 agosto 2023, ossia:

– una lettera della Banca centrale di Ucraina del 5 giugno 2023, indirizzata alla Commissione europea, avente ad oggetto le preoccupazioni dell'Ucraina in merito ai tentativi di aggirare le sanzioni (documento n. 1);

– un comunicato stampa della Banca centrale di Ucraina relativo a Sense Bank, pubblicato il 20 luglio 2023 (documento n. 2).

102 In via preliminare, occorre rilevare che, in udienza, il ricorrente ha rinunciato al suo argomento sulla mancanza di attendibilità della fonte di informazione TAdivser.

103 Inoltre, per quanto riguarda l'argomento con cui il ricorrente sostiene, sulla base di un articolo pubblicato da Politico allegato al ricorso, che gran parte delle fonti utilizzate dal Consiglio sarebbe di qualità mediocre, occorre rilevare che tale articolo non contesta, in modo sistematico,

tutti gli elementi dei fascicoli probatori preparati dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), ma solleva unicamente interrogativi sull'attendibilità di talune fonti di informazione, quali i media sociali, i blog o le informazioni generate da intelligenza artificiale.

104 Orbene, si deve constatare che l'articolo di cui trattasi non si riferisce ai fascicoli di prove di cui il Consiglio si avvale nella presente causa e che il ricorrente non dimostra che gli elementi di prova menzionati ai punti da 98 a 101 proverrebbero da fonti la cui attendibilità è messa in dubbio da tale articolo.

105 Per quanto riguarda l'argomento del ricorrente secondo cui, in sostanza, le informazioni che lo riguardano riportate nei documenti nn. 19 e 20 del fascicolo probatorio WK 10524/2023 REV 1 non sono attendibili in quanto si basano su fonti anonime, occorre rilevare che tali documenti sono costituiti da articoli provenienti da media specializzati nell'economia, ossia Vedomosti e bne IntelliNews, che si basano su fatti evocati in un articolo della BBC, sulle dichiarazioni riportate di un membro del consiglio di amministrazione della ABH Holdings che menzionano la necessità di una ricollocazione degli attivi di tale società, nonché su fonti anonime. Orbene, il solo fatto che talune informazioni di tali documenti provengano da fonti giornalistiche anonime non le priva di attendibilità. Infatti, trattandosi di fonti interne alle imprese interessate dalle indagini di tali media specializzati nell'economia, esigere che i giornalisti svelino sistematicamente al pubblico l'identità delle loro fonti potrebbe porsi in contrasto con la tutela delle fonti giornalistiche.

106 Quanto all'argomento del ricorrente diretto a contestare l'attendibilità del documento n. 1 del fascicolo probatorio WK 5142/2023 ADD 1 relativo alle prove sull'ambiente imprenditoriale e sull'economia della Russia, vale a dire un'inchiesta pubblicata sul sito Internet «Proekt», esso deve essere respinto in quanto inconferente, dato che il Consiglio non si è basato su tale documento per giustificare il mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi controversi sulla base della prima e della terza parte del criterio g) modificato.

107 Alla luce di quanto precede, tenuto conto del contesto che caratterizza la situazione della Federazione russa e in assenza di poteri di indagine del Consiglio in paesi terzi (v. punti 96 e 97 *supra*), il ricorrente non ha fornito elementi tali da mettere in discussione il valore probatorio dei documenti dei fascicoli di prove menzionati ai precedenti punti da 98 a 101.

2) Sull'applicazione al ricorrente della prima e della terza parte del criterio g) modificato

108 Il ricorrente sostiene che il Consiglio ha erroneamente mantenuto il suo nome negli elenchi controversi sulla base della prima e della terza parte del criterio g) modificato.

109 In primo luogo, il ricorrente fa valere che il Consiglio ha commesso un errore di valutazione considerandolo un azionista principale dell'Alfa Group Consortium, che comprende la Alfa Bank, la AlfaStrakhovanie e l'X5 Retail Group.

110 Anzitutto, il ricorrente ritiene che l'Alfa Group Consortium non abbia né una struttura né un'esistenza giuridica. Egli sostiene poi di aver fornito le prove della cessione delle sue partecipazioni, da un lato, nella ABH Holdings che detiene la Alfa Bank Russia, la Alfa Bank Ucraina e la AlfaStrakhovanie e, dall'altro, nella CTF Holdings che detiene la A1, l'X5 Retail Group e la IDS Borjomi. A suo avviso, il Consiglio non può sostenere che egli non abbia ceduto tali partecipazioni al sig. [*riservato*] [1].

[1] Dati riservati occultati.

111 Inoltre, il ricorrente sostiene che la cessione delle sue partecipazioni nella CTF Holdings è validamente dimostrata da un estratto del registro dei titolari effettivi di tale società.

112 Il ricorrente addebita poi al Consiglio di aver escluso il valore probatorio dei documenti prodotti per suffragare l'avvenuta cessione delle quote invocando un fatto non provato secondo cui sarebbe stata firmata una controlettera con l'acquirente delle sue quote, vale a dire il sig. [*riservato*]. Egli ritiene quindi che il Consiglio esiga da parte sua la produzione di una prova negativa per dimostrare la cessione delle quote di cui trattasi.

113 Il ricorrente contesta per di più l'argomento del Consiglio secondo cui egli controlla la AlfaStrakhovanie rilevando che le informazioni di cui dispone il Consiglio sono ipotetiche.

114 In secondo luogo, il ricorrente fa valere, in sostanza, di essere l'unico imprenditore il cui nome è inserito negli elenchi controversi senza prendere in considerazione funzioni esecutive passate o attuali. A tal riguardo, ritiene che il Consiglio avrebbe dovuto tener conto del fatto che egli non ha esercitato alcuna funzione esecutiva nel corso dei dieci anni che hanno preceduto l'inserimento iniziale del suo nome in detti elenchi.

115 In terzo luogo, il ricorrente sottolinea che egli non opera in uno o più settori che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa e ritiene pertanto che non possa essere considerato un imprenditore di spicco in Russia. A suo avviso, dalla giurisprudenza relativa all'imposta sul valore aggiunto (IVA) e dalla giurisprudenza recente relativa alle misure restrittive adottate nel contesto dell'invasione dell'Ucraina risulta che la mera detenzione di azioni non può autorizzare il Consiglio a considerare che egli operi in un settore economico.

116 In quarto luogo, il ricorrente sostiene che la presunzione di interdipendenza tra gli imprenditori di spicco e il governo russo che figura nelle disposizioni dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, non gli è applicabile. Egli considera che i documenti dei fascicoli WK 5142/2023 INIT e WK 5142/2023 ADD1 contenenti elementi di informazione sull'ambiente imprenditoriale e sull'economia della Russia non lo menzionano e che taluni documenti riguardanti le imprese dell'Alfa Group Consortium dimostrerebbero che la Alfa Bank non rientra nella cerchia ristretta di attori economici dominanti vicini al sig. Putin. Il ricorrente sostiene che né lui né le società di detto consorzio o i suoi partner appartengono ad una delle categorie di imprenditori interdipendenti, sono amici del sig. Putin legati al KGB o alla rete del sig. Putin a San Pietroburgo (Russia), operano nei settori controllati dallo Stato e beneficiano di appalti pubblici, di vantaggi fiscali o di un trattamento speciale. Del pari, a suo avviso, nessuna delle imprese di tale consorzio ha avuto, nel suo consiglio di amministrazione, un ministro del governo russo o fiduciario personale.

117 In quinto luogo, in udienza, il ricorrente ha sostenuto che la Rosvodokanal non costituiva una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa per il motivo che tale società rappresentava solo una quota dal 25 al 30% del settore privato dell'approvvigionamento idrico e del trattamento delle acque reflue in Russia, che a sua volta rappresenterebbe solo il 10% del complesso di tale settore.

118 Il Consiglio contesta gli argomenti del ricorrente.

119 Per quanto attiene al contesto generale legato alla situazione dell'Ucraina, si deve necessariamente constatare che, alla data dell'adozione degli atti del settembre 2023, la situazione in Ucraina rimaneva grave. Parimenti, le misure restrittive erano sempre giustificate alla luce dell'obiettivo

perseguito, vale a dire esercitare la massima pressione sulle autorità russe, affinché esse pongano fine alle loro azioni e alla loro politica di destabilizzazione dell'Ucraina, nonché all'aggressione militare di tale paese, e aumentare il costo delle azioni intraprese dalla Federazione russa per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

120 Occorre rilevare che, prima della modifica del criterio g), quest'ultimo riguardava unicamente gli «imprenditori di spicco (...) che opera[vano]no in settori economici che costitui[vano]una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa». La modifica apportata a tale criterio con la decisione 2023/1094 ha comportato l'estensione della portata di tale criterio agli «imprenditori di spicco che operano in Russia» [prima parte del criterio g) modificato] e agli «imprenditori (...) che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa» [terza parte del criterio g) modificato].

121 In primo luogo, riguardo alla prima parte del criterio g) modificato, occorre rilevare che la nozione di «imprenditori di spicco» è riferita alla loro importanza alla luce, segnatamente, del loro status professionale, della rilevanza delle loro attività economiche, della vastità dei loro possedimenti di capitali o delle loro funzioni all'interno di una o più imprese in cui esercitano tali attività (v., in tal senso, sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 143).

122 Dalla prima parte del criterio g) modificato risulta che la modifica apportata al criterio g) iniziale era intesa unicamente ad ampliare il campo di applicazione delle misure restrittive affinché esse si applicassero a tutti gli imprenditori di spicco che operano in Russia, compresi quelli che non operano in un settore economico che costituisce una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa.

123 Le ragioni che giustificano l'estensione del criterio previsto all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata dalla decisione 2022/329, sono illustrate al considerando 4 della decisione 2023/1094. Infatti, tale considerando descrive il funzionamento dell'economia russa, caratterizzato dall'esistenza di una relazione di interdipendenza tra gli imprenditori di spicco che operano in Russia e il governo della Federazione russa. Pertanto, prendendo in considerazione tali imprenditori, il Consiglio mira a far leva sull'influenza che tale categoria di persone è in grado di esercitare sul regime russo, spingendola a fare pressione su tale governo affinché esso modifichi la sua politica nei confronti dell'Ucraina.

124 Ai fini dell'applicazione della prima parte del criterio g) modificato alla situazione individuale di ciascuna persona il cui nome è inserito negli elenchi controversi, spetta al Consiglio dimostrare, da un lato, che una persona fisica può essere qualificata come «imprenditore di spicco» nel senso indicato al precedente punto 121 e, dall'altro, che tale persona fisica opera in Russia. A tal riguardo, occorre sottolineare che la mera circostanza di appartenere alla categoria degli imprenditori di spicco che operano in Russia è sufficiente a giustificare l'adozione delle misure restrittive necessarie sulla base di detta parte, senza che sia necessario fornire la prova di un nesso tra la qualità di imprenditore di spicco e il regime russo, né tra quella di imprenditore di spicco e il sostegno a tale regime o il beneficio che ne è tratto (v., per analogia, sentenza del 9 luglio 2020, Haswani/Consiglio, C-241/19 P, EU:C:2020:545, punto 66, e ordinanza del 6 settembre 2022, Haikal/Consiglio, C-113/21 P, non pubblicata, EU:C:2022:640, punto 41).

125 Nel caso di specie, per quanto riguarda la situazione personale del ricorrente, dai motivi di inserimento risulta che egli è considerato uno dei maggiori azionisti dell'Alfa Group Consortium.

126 Secondo le informazioni contenute in particolare nel documento n. 1 del fascicolo WK 3073/2022 INIT, il ricorrente è cofondatore dell'Alfa Group Consortium, che è un grande gruppo industriale e finanziario privato russo con interessi in diversi settori economici.

127 Occorre altresì rilevare che una presentazione dell'Alfa Group Consortium da parte della Alfa Bank Ucraina, in data giugno 2019, acclusa all'allegato B.2 del controricorso, menziona le società di detto consorzio, tra le quali figurano in particolare la ABH Holdings, la AlfaStrakhovanie, l'X5 Retail Group e la A1, e corrobora informazioni contenute nel documento n. 2 del fascicolo WK 17621/2022 INIT (sentenza dell'11 settembre 2024, OT/Consiglio, T-286/23, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2024:606, punto 94). Tali informazioni sono altresì confermate dal documento n. 2 del fascicolo WK 10524/2023 REV 1, che indica che tale consorzio comprendeva in particolare, al 26 maggio 2023, la Alfa Bank, la AlfaStrakhovanie, la Rosvodokanal, l'X5 Retail Group e la A1.

128 Inoltre, è pacifico tra le parti e risulta dai documenti nn. 9 e 19 del fascicolo WK 10524/2023 REV 1 che la ABH Holdings, con sede in Lussemburgo, detiene indirettamente, da un lato, la Alfa Bank Russia, in particolare tramite la ABH Financial con sede a Cipro e la AB Holding con sede in Russia e, dall'altro, la AlfaStrakhovanie, in particolare tramite la AlfaStrakhovanie Holdings con sede a Cipro e la Yuns-Holdings con sede in Russia. Occorre rilevare che, come risulta in particolare dal documento n. 17 del fascicolo WK 10524/2023 REV 1, il ricorrente non contesta di aver detenuto il 16,3239% della ABH Holdings.

129 Inoltre, dal documento n. 10 del fascicolo WK 10524/2023 REV 1 risulta che l'X5 Retail Group è detenuta per il 47,86% dalla CTF Holdings con sede in Lussemburgo, circostanza che il ricorrente non contesta. Del pari, all'udienza, era pacifico tra le parti che quest'ultima deteneva anche indirettamente la A1 tramite società stabilite a Cipro e in Russia. Infatti, da detto fascicolo risulta che la CTF Holdings detiene indirettamente la A1 tramite la A1 Investment Holding con sede in Lussemburgo, la A1 Capital con sede a Cipro e la Management Company Group A1 stabilita in Russia. Si deve constatare che il ricorrente non contesta di essere uno dei fondatori della CTF Holdings, come risulta dal documento n. 2 del fascicolo probatorio WK 17621/2022 INIT, né nega di aver detenuto partecipazioni in quest'ultima, stabilita in Lussemburgo. In udienza, il ricorrente ha contestato l'affermazione del Consiglio secondo cui egli avrebbe detenuto l'11% delle quote di detta società tramite l'Intertrust Trustees, ma ha riconosciuto, come risulta dall'allegato C12 alla replica, di aver detenuto circa il [*riservato*]% del capitale della CTF Holdings.

130 Pertanto, il Consiglio ritiene che il ricorrente fosse, a motivo delle sue partecipazioni nella ABH Holdings e nella CTF Holdings, uno dei maggiori azionisti dell'Alfa Group Consortium.

131 Il ricorrente contesta al Consiglio, da un lato, di non aver tenuto conto del fatto che egli avrebbe ceduto le sue partecipazioni nella ABH Holdings e nella CTF Holdings nel marzo 2022 e, dall'altro, di invertire l'onere della prova chiedendo la produzione di prove aggiuntive che dimostrino la rinuncia a qualsiasi possesso capitalistico nell'Alfa Group Consortium.

132 Pertanto occorre verificare, da un lato, se il Consiglio inverta indebitamente l'onere della prova esigendo che il ricorrente produca prove per dimostrare la cessione dei suoi possedimenti di capitale e, dall'altro, tenuto conto degli elementi prodotti dal ricorrente, se il Consiglio abbia commesso un errore di valutazione nel ritenere che egli fosse ancora uno dei principali azionisti dell'Alfa Group Consortium.

133 Per quanto riguarda l'argomento del ricorrente relativo all'inversione dell'onere della prova, è vero che, come ricordato al precedente punto 85, incombe al Consiglio dimostrare la fondatezza dei motivi posti a carico della persona o dell'entità il cui nome è inserito negli elenchi controversi. Tuttavia, qualora una persona colpita da misure restrittive, come il ricorrente, affermi che la sua situazione personale è cambiata rispetto a fatti accertati dal Consiglio, essa è tenuta a fornire gli elementi di prova idonei a dimostrare l'effettivo verificarsi di tale cambiamento e, pertanto, l'esistenza di un errore di valutazione di tali elementi commesso dal Consiglio.

134 Nella presente causa, come risulta dai precedenti punti da 126 a 130, il Consiglio disponeva di un insieme di indizi che dimostravano che il ricorrente era uno dei principali azionisti del consorzio dell'Alfa Group Consortium a motivo dei suoi possedimenti di capitali in diverse società di tale consorzio, in particolare tramite la ABH Holdings e la CTF Holdings. Incombe pertanto al ricorrente dimostrare di aver ceduto le sue partecipazioni in dette società in modo effettivo e di aver effettivamente rinunciato alle sue prerogative di azionista di dette società e delle entità legate a queste ultime. Un siffatto requisito non realizza un'inversione dell'onere della prova, dato che è il ricorrente ad invocare il cambiamento della propria situazione personale, che deve dimostrare, vale a dire la cessione delle sue partecipazioni nelle società dell'Alfa Group Consortium (v., per analogia, sentenze dell'11 settembre 2019, HX/Consiglio, C-540/18 P, non pubblicata, EU:C:2019:707, punto 50, e del 27 giugno 2024, Servier e a./Commissione, C-201/19 P, EU:C:2024:552, punto 124). Orbene, poiché le prove relative alle procedure, alle modalità e alle condizioni di cessione di partecipazioni in società sono documenti ai quali né il Consiglio né gli Stati membri hanno accesso, il ricorrente si trova quindi nella posizione migliore per fornire tali prove a dimostrazione del cambiamento della sua situazione personale (v., per analogia, sentenza dell'11 settembre 2024, Timchenko e Timchenko/Consiglio, T-644/22, con impugnazione pendente, EU:T:2024:621, punto 64).

135 Nel caso di specie, secondo il ricorrente, le sue partecipazioni di circa il 16% nella ABH Holdings e di circa il [*riservato*]% nella CTF Holdings sono state trasferite all'asserito cessionario il 14 marzo 2022, ossia il giorno precedente all'inserimento del suo nome negli elenchi controversi. Inoltre, come rilevato dal ricorrente, l'asserito cessionario di dette partecipazioni ha altresì acquisito, nello stesso momento, circa il [*riservato*]% delle quote della ABH Holdings e circa il [*riservato*]% delle quote della CTF Holdings detenute da un altro azionista. Pertanto, un medesimo cessionario, il sig. [*riservato*], avrebbe acquisito simultaneamente non solo circa il 36% delle quote della ABH Holdings, ma anche circa il 54% delle quote della CTF Holdings. Tenuto conto degli attivi detenuti dalla ABH Holdings, vale a dire la Alfa Bank Russia e la AlfaStrakhovanie, e dalla CTF Holdings, ossia la società di distribuzione X 5 Retail Group e la società di investimento russa A1, il ricorrente ha confermato in udienza che le asserite cessioni riguardavano ingenti importi finanziari.

136 Pertanto, nelle particolari circostanze della presente causa e dato che il ricorrente invoca, in particolare, un cambiamento della sua situazione personale che si sarebbe verificato il giorno precedente l'inserimento del suo nome negli elenchi controversi, spettava a lui fornire elementi di prova volti a dimostrare che, prima di detto inserimento, le asserite cessioni avevano costituito un trasferimento effettivo della proprietà delle sue partecipazioni a un cessionario identificabile e indipendente dal cedente. Pertanto, le prove dei trasferimenti delle partecipazioni detenute dal ricorrente nella ABH Holdings e nella CTF Holdings a favore dell'asserito cessionario devono consentire di dimostrare la conformità della cessione alle disposizioni del diritto dell'Unione relative alle misure restrittive, il che implicava, nel caso di specie, la dimostrazione che i trasferimenti di partecipazioni avevano avuto effettivamente luogo, conformemente al diritto nazionale e alle disposizioni statutarie applicabili, prima dell'entrata in vigore delle misure di

congelamento dei fondi riguardanti il ricorrente. Pertanto, nel caso di specie, le prove dei trasferimenti effettivi delle partecipazioni in queste due holding dovevano comprendere, in particolare, gli atti relativi alle cessioni di dette partecipazioni, le disposizioni pertinenti del diritto nazionale applicabile e le disposizioni statutarie delle holding in questione.

137 Inoltre, per dimostrare la rinuncia effettiva alle sue prerogative di azionista, il ricorrente doveva fornire prove relative alle condizioni, modalità e corrispettivi delle asserite cessioni, con particolare riferimento al prezzo di cessione di dette partecipazioni. Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente in udienza, siffatte prove relative al prezzo di cessione sono necessarie per valutare se le asserite cessioni delle sue partecipazioni implichino una rinuncia effettiva alle sue prerogative di azionista della ABH Holdings e della CTF Holdings. Infatti, nel caso in cui un cedente venda le sue partecipazioni ad un prezzo manifestamente inferiore al valore degli attivi oggetto della cessione, quest'ultima non può essere considerata effettuata a favore di un terzo indipendente (v., in tal senso, sentenza del 20 settembre 2023, Mordashov/Consiglio, T-248/22, non pubblicata, EU:T:2023:573, punto 101), dato che, in tali circostanze, costituendo tale prezzo un prezzo di favore a vantaggio del cessionario, il cedente, tramite quest'ultimo, potrebbe continuare a esercitare la sua influenza sugli affari della società le cui partecipazioni sono state cedute, circostanza tale da minare la credibilità di una tale cessione (v., in tal senso, sentenza del 5 marzo 2025, Ponomarenko/Consiglio, T-249/22, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2025:202, punto 130). Pertanto, nel caso di specie, le prove fornite dovevano altresì contenere indicazioni sul prezzo al quale le partecipazioni sono state cedute e sulle modalità di pagamento delle stesse.

138 Occorre sottolineare che, nelle circostanze della presente causa, la produzione degli elementi di prova menzionati ai precedenti punti 136 e 137 non può costituire un onere irragionevole o che implichi la divulgazione indebita di dati riservati. Infatti, il ricorrente si trova nella posizione migliore per fornire le prove del trasferimento effettivo delle sue partecipazioni nella ABH Holdings e nella CTF Holdings, nonché della rinuncia effettiva alle sue prerogative di azionista di tali società e delle entità ad esse collegate (v. punto 134 *supra*).

139 Peraltro, in circostanze come quelle della presente causa, caratterizzate da ingenti trasferimenti di partecipazioni avvenuti, secondo quanto asserito, il giorno precedente all'entrata in vigore delle misure di congelamento dei fondi nei confronti del ricorrente (v. punto 135 *supra*) e mediante strutture giuridiche che coinvolgono società stabilite in diversi Stati (v. punti 128 e 129 *supra*), l'efficacia e l'effettività delle misure restrittive potrebbero essere messe in discussione se si tenesse conto di asserite cessioni di partecipazioni societarie in mancanza di elementi che ne dimostrino l'esistenza.

140 Per quanto riguarda le prove prodotte nell'ambito del presente ricorso, occorre esaminare se esse siano sufficienti a dimostrare che il ricorrente aveva effettivamente trasferito le sue partecipazioni nella ABH Holdings e nella CTF Holdings e aveva effettivamente rinunciato alle sue prerogative di azionista di dette società e delle entità ad esse collegate e, pertanto, che il Consiglio ha commesso un errore di valutazione nel ritenere che egli fosse ancora uno dei principali azionisti dell'Alfa Group Consortium.

141 In primo luogo, per quanto riguarda l'asserita cessione delle partecipazioni nella CTF Holdings al sig. [*riservato*], il ricorrente sostiene che quest'ultima è intervenuta il giorno precedente a quello dell'inserimento del suo nome negli elenchi controversi, ossia il 14 marzo 2022.

142 Come risulta dal precedente punto 136, spetta tuttavia al ricorrente fornire, in particolare, le prove che dimostrino che il trasferimento di cui trattasi è stato effettuato conformemente alle disposizioni del diritto dell'Unione relative alle misure restrittive.

143 Conformemente all'articolo 2 della decisione 2022/429 e all'articolo 2 del regolamento di esecuzione 2022/427, le misure restrittive nei confronti del ricorrente sono entrate in vigore alla data della pubblicazione di tali atti nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, ossia il 15 marzo 2022, vale a dire il giorno successivo all'asserita cessione delle partecipazioni del ricorrente nella CTF Holdings.

144 A tal riguardo, occorre rilevare che l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 dispone, in particolare, che sono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati dalle persone fisiche o giuridiche, dalle entità o dagli organismi figuranti negli elenchi controversi. Ai sensi dell'articolo 1, lettera f), di tale regolamento, la nozione di «congelamento di fondi» è definita come «il divieto di spostare, trasferire, alterare, utilizzare o gestire i fondi o di avere accesso ad essi in modo da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura e la destinazione o da introdurre altri cambiamenti tali da consentire l'uso dei fondi in questione, compresa la gestione di portafoglio». Ai sensi dell'articolo 1, lettera g), di detto regolamento, la nozione di «fondi» è definita come riguardante le attività e i benefici finanziari di qualsiasi natura, che comprendono in particolare, come risulta dal punto iii) di tale disposizione, i titoli negoziati a livello pubblico e privato e i prestiti obbligazionari, comprese le azioni, i certificati azionari, le obbligazioni, i pagherò, i warrant, le obbligazioni ipotecarie e i contratti finanziari derivati.

145 Pertanto, nel caso di specie, a partire dal 15 marzo 2022, tutti i fondi posseduti, detenuti o controllati dal ricorrente nel territorio dell'Unione erano congelati, ivi comprese le sue partecipazioni in società detenute nell'Unione, le quali non potevano più essere oggetto di alcun movimento, trasferimento, modifica, utilizzo o accesso che avrebbe avuto come conseguenza, in particolare, un cambiamento della loro proprietà, del loro possesso o qualsiasi altra modifica che avrebbe potuto consentirne l'utilizzo. Di conseguenza, le uniche possibilità che dette partecipazioni detenute dal ricorrente fossero scongelate erano quelle del ritiro del suo nome dagli elenchi controversi o della concessione da parte delle autorità competenti di una delle deroghe previste dal regolamento n. 269/2014.

146 Per dimostrare la cessione delle sue partecipazioni nella CTF Holdings, il ricorrente ha prodotto tre documenti.

147 Anzitutto, per quanto riguarda il documento presentato come un estratto del registro degli azionisti della CTF Holdings (allegato A.27 del ricorso), il ricorrente indica, in data 16 maggio 2023, il numero di azioni che sarebbero detenute in valore assoluto da ciascuna delle due società stabilite a Cipro menzionate in tale documento, senza alcun'altra indicazione. Orbene, senza che occorra pronunciarsi sull'efficacia probatoria di tale documento, è sufficiente constatare che esso non consente di dimostrare che la cessione delle partecipazioni del ricorrente nella CTF Holdings abbia avuto luogo prima del 15 marzo 2022.

148 Inoltre, il ricorrente produce una dichiarazione di proprietà di una società con sede in Liechtenstein che conferma, a suo avviso, che in data 18 gennaio 2022 egli ne era il beneficiario ultimo e l'azionista (allegato C.10 del controricorso). Orbene, senza che occorra pronunciarsi sull'efficacia probatoria di tale documento, è sufficiente constatare che tale dichiarazione non è pertinente per dimostrare un trasferimento della proprietà delle sue partecipazioni nella CTF

Holdings prima del 15 marzo 2022. Infatti, detta dichiarazione, datata 18 gennaio 2022, si limita ad indicare che il ricorrente era il titolare ultimo di tale società, con sede in Liechtenstein, prima dell'asserito cambiamento di proprietà in detta società.

149 Infine, il ricorrente presenta un estratto del registro dei titolari effettivi della CTF Holdings redatto dal Luxembourg Business Register (allegato C.11 della replica) che indica effettivamente che tutte le quote del capitale di detta società erano indirettamente detenute dal sig. [*riservato*] e dal sig. [*riservato*].

150 Tuttavia, occorre rilevare che l'estratto in questione non contiene alcuna indicazione quanto alla data in cui le partecipazioni del ricorrente nella CTF Holdings sono state trasferite al sig. [*riservato*], né quanto alle condizioni di tale trasferimento. Pertanto, le informazioni sui titolari effettivi ivi contenute non consentono di dimostrare che il ricorrente abbia effettivamente trasferito la proprietà di dette partecipazioni prima dell'entrata in vigore delle misure restrittive adottate nei suoi confronti il 15 marzo 2022.

151 Interrogato dal Tribunale in udienza sul fatto che l'estratto in questione non precisava la data del trasferimento effettivo delle sue partecipazioni nella CTF Holdings e indicava che talune informazioni erano state modificate il 25 aprile 2023, ossia più di un anno dopo l'entrata in vigore del congelamento dei suoi fondi avvenuto il 15 marzo 2022, il ricorrente ha sostenuto che tale estratto attestava che il trasferimento di dette partecipazioni era anteriore a quest'ultima data in quanto il gestore del registro aveva proceduto a una verifica delle informazioni dichiarate. Orbene, non avendo suffragato tale affermazione dimostrando, in particolare sulla base della normativa nazionale applicabile a tale registro, che detto gestore è tenuto a procedere a una verifica sistematica delle dichiarazioni che gli sono sottoposte, si deve considerare che l'estratto in questione non consente di dimostrare che tali partecipazioni erano state effettivamente cedute prima di quest'ultima data.

152 Pertanto, si deve constatare che gli elementi prodotti dal ricorrente non consentono di dimostrare che egli abbia effettivamente trasferito le sue partecipazioni nella CTF Holdings prima dell'entrata in vigore, il 15 marzo 2022, delle misure restrittive adottate nei suoi confronti.

153 Inoltre, occorre rilevare che, tenuto conto della prossimità dell'asserita cessione alla data dell'inserimento del nome del ricorrente negli elenchi controversi, la produzione di un contratto di vendita anteriore al 15 marzo 2022 non può essere sufficiente, di per sé, a dimostrare un trasferimento effettivo della proprietà delle partecipazioni del ricorrente nella CTF Holdings prima dell'entrata in vigore delle misure di congelamento dei capitali che lo riguardano. Da un lato, per ritenere il trasferimento di proprietà effettivo e conforme al diritto dell'Unione, occorre dimostrare che tale trasferimento ha avuto luogo prima dell'entrata in vigore di dette misure secondo le norme di diritto nazionale e le disposizioni statutarie applicabili. Dall'altro lato, dato che il ricorrente ha riconosciuto in udienza di non aver ancora ricevuto il pagamento del prezzo di dette partecipazioni, egli deve altresì dimostrare che le disposizioni contrattuali disciplinanti la cessione non erano accompagnate da una condizione risolutiva in caso di mancato pagamento del prezzo di vendita o nell'ipotesi di un pagamento differito.

154 Del resto, occorre ricordare che, a partire dal 15 marzo 2022, tutte le partecipazioni del ricorrente detenute in società stabilite nell'Unione erano state congelate, di modo che, a partire da tale data, qualsiasi movimento, trasferimento o modifica delle sue partecipazioni detenute in società stabilite in Lussemburgo avrebbe richiesto l'ottenimento di un'autorizzazione da parte delle

autorità competenti (v. punti da 143 a 145 *supra*). Orbene, è giocoforza constatare che il ricorrente non si avvale di alcuna deroga concessa dalle autorità competenti al fine di ottenere lo sblocco di dette partecipazioni dopo l'adozione delle misure restrittive nei suoi confronti.

155 Ne consegue che, in assenza di prove della conformità dell'asserita cessione delle partecipazioni del ricorrente nella CTF Holdings alle disposizioni del diritto dell'Unione relative alle misure restrittive, nonché di prove di una cessione effettiva e senza disposizioni contrattuali di natura risolutiva, il Consiglio non è incorso in un errore di valutazione nel ritenere che, al momento dell'adozione degli atti del settembre 2023, il ricorrente fosse un azionista di tale società.

156 In secondo luogo, per quanto riguarda l'asserita cessione delle sue partecipazioni nella ABH Holdings, il ricorrente sostiene che essa è avvenuta il giorno precedente a quello dell'inserimento del suo nome negli elenchi controversi, ossia il 14 marzo 2022.

157 È vero che dai documenti nn. 9, 19 e 20 del fascicolo WK 10524/2023 REV 1, che sono articoli di stampa riportanti un trasferimento di attivi russi detenuti dalla ABH Holdings verso la Russia in cui il ricorrente sarebbe coinvolto, risulta che quest'ultimo avrebbe trasferito le sue partecipazioni in detta società al sig. [*riservato*] nel marzo 2022. Tuttavia, tali articoli non contengono alcuna indicazione circa la data precisa in cui la proprietà delle azioni del ricorrente è stata effettivamente trasferita al sig. [*riservato*] e, in particolare, non indicano se tale trasferimento fosse stato completato prima dell'adozione delle misure restrittive nei confronti del ricorrente.

158 Analogamente, per quanto riguarda gli elementi di prova provenienti dalla Banca nazionale di Ucraina, è vero che dal documento n. 1 del fascicolo WK 17621/2022 INIT e dal documento n. 2 del fascicolo WK 10555/2023 INIT, ossia dai comunicati stampa di tale istituzione pubblicati, rispettivamente, il 28 ottobre 2022 e il 20 luglio 2023, risulta che il sig. [*riservato*] [2] deteneva una partecipazione qualificata del 40,9614% nella Sense Bank (già Alfa Bank Ucraina, che era detenuta dalla ABH Holdings) a seguito dell'asserito trasferimento delle partecipazioni in quest'ultima società detenute dal ricorrente e da un altro azionista. Ciò premesso, tali comunicati stampa di detta banca nazionale sottolineano altresì che l'acquisizione di dette partecipazioni era stata effettuata senza la sua previa autorizzazione. Inoltre, da una lettera di tale banca nazionale del 5 giugno 2023, indirizzata alla Commissione (documento n. 1 del fascicolo WK 10555/2023 INIT), risulta che, conformemente al diritto ucraino, l'accordo che consente l'acquisizione di una partecipazione significativa da parte del sig. [*riservato*] nella Sense Bank doveva essere considerato nullo e non avvenuto.

159 Quanto alla decisione della Banca nazionale di Ucraina del 15 aprile 2022, allegata alla replica (allegato C.3 della replica), si deve rilevare che, al punto 1 del dispositivo di tale decisione, tale istituzione constata l'acquisizione da parte del sig. *[riservato*] di una partecipazione significativa nella Sense Bank effettuata in violazione del diritto ucraino, che, in linea di principio, impone a chiunque intenda acquisire una partecipazione significativa in un istituto finanziario ucraino di informarne preventivamente detta banca nazionale e di attendere la previa autorizzazione di quest'ultima. Inoltre, né il dispositivo né la motivazione di detta decisione constatano esplicitamente che il sig. [*riservato*] abbia acquisito la proprietà delle partecipazioni del ricorrente nella ABH Holdings, il 14 marzo 2022. Pertanto, per quanto riguarda gli attivi di quest'ultima società situati in Ucraina, tale banca nazionale ha unicamente constatato che tale trasferimento è stato effettuato in violazione del diritto bancario ucraino.

[2] Dati riservati occultati.

160 Ne consegue che la decisione della Banca nazionale di Ucraina del 15 aprile 2022 non può dimostrare che la proprietà delle partecipazioni del ricorrente nella ABH Holdings fosse stata trasferita al sig. [*riservato*] prima del 15 marzo 2022.

161 Occorre rilevare che neppure le altre prove prodotte dal ricorrente sono idonee a dimostrare che la proprietà delle sue partecipazioni nella ABH Holdings fosse stata effettivamente trasferita al sig. [*riservato*] prima del 15 marzo 2022.

162 Per quanto riguarda l'attestato redatto dai revisori contabili della ABH Holdings (allegato A.30 del ricorso) e l'attestato redatto dallo studio legale di tale società (allegato A.25 del ricorso), occorre rilevare che nessuno dei due conclude inequivocabilmente che il trasferimento di proprietà delle partecipazioni del ricorrente in detta società fosse effettivo prima di detta data. Da un lato, il primo di tali attestati indica che «nel marzo 2022 il ricorrente ha venduto tutte le sue azioni e non era più azionista [della società in questione]», senza indicare esplicitamente la data esatta del trasferimento effettivo delle azioni. Dall'altro lato, il secondo di tali attestati si limita a constatare la libertà di voto degli azionisti. È vero che detto attestato contiene un elenco di documenti tra i quali figurano, in particolare, i documenti transattivi relativi alla vendita degli interessi del ricorrente in tale società al sig. [*riservato*] il 14 marzo 2022, lo statuto della società di cui trattasi, un accordo tra azionisti, informazioni sui rapporti contrattuali tra siffatta società e le persone designate, o ancora un atto d'impegno concluso il 25 aprile 2022 tra la stessa società e il sig. [*riservato*]. Tuttavia, in mancanza di produzione di tali documenti che non sono allegati all'attestato, non è possibile stabilire se il trasferimento di proprietà di dette partecipazioni fosse effettivo prima del 15 marzo 2022.

163 Per quanto riguarda l'attestato redatto il 6 aprile 2022 dal direttore della ABH Holdings (allegato A.30 del ricorso), secondo il quale il ricorrente non aveva più interessi di proprietà a partire dalla vendita delle sue partecipazioni in detta società a un terzo effettuata, a suo dire, il 14 marzo 2022, occorre rilevare, conformemente alla giurisprudenza ricordata al precedente punto 95, che il valore probatorio di tale attestato, emesso dal direttore di tale società di cui il ricorrente era azionista, deve essere relativizzato (sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 153). Pertanto, in mancanza di altri elementi probatori a sostegno di detta affermazione, tale attestato non è idoneo, di per sé, a dimostrare che il trasferimento di proprietà di dette partecipazioni fosse effettivo a partire dal 14 marzo 2022.

164 Per quanto riguarda l'estratto del registro dei titolari effettivi della ABH Holdings redatto dal Luxembourg Business Register, indipendentemente dall'attendibilità di tale documento, che non riporta la firma del gestore, occorre rilevare che la data del 22 marzo 2022 è menzionata come data dell'ultima modifica, ossia una settimana dopo l'entrata in vigore delle misure di congelamento dei fondi del ricorrente. Orbene, nelle circostanze della presente causa, caratterizzate da ingenti trasferimenti di partecipazioni avvenuti, secondo quanto asserito, il giorno precedente l'entrata in vigore di dette misure (v. punto 135 *supra*), detto estratto non può essere sufficiente a dimostrare che il ricorrente avesse effettivamente trasferito la proprietà delle sue partecipazioni in detta società prima che i suoi fondi fossero congelati. Infatti, per le stesse ragioni esposte al precedente punto 151, tale estratto non è idoneo a dimostrare che il trasferimento di proprietà di dette partecipazioni sia stato effettivo prima del 15 marzo 2022.

165 Inoltre, occorre rilevare che, tenuto conto della prossimità dell'asserita cessione alla data dell'inserimento del nome del ricorrente negli elenchi controversi, la produzione di un contratto di vendita anteriore al 15 marzo 2022 non può essere sufficiente, di per sé, a dimostrare un trasferimento effettivo della proprietà delle partecipazioni del ricorrente nella ABH Holdings

prima dell'entrata in vigore delle misure di congelamento dei fondi. Da un lato, affinché il trasferimento di proprietà possa essere considerato conforme al diritto dell'Unione, occorre dimostrare che sia stato completato prima dell'entrata in vigore di dette misure secondo le norme del diritto nazionale e le disposizioni statutarie applicabili. Dall'altro lato, dato che il ricorrente ha riconosciuto in udienza di non aver ancora ricevuto il pagamento del prezzo di cessione di dette partecipazioni, egli deve altresì dimostrare che le disposizioni contrattuali della cessione non erano accompagnate da una condizione risolutiva in caso di mancato pagamento del prezzo di vendita o di pagamento differito.

166 Pertanto, alla luce delle considerazioni esposte ai precedenti punti da 157 a 165, il Consiglio non è incorso in un errore di valutazione nel ritenere che, al momento dell'adozione degli atti del settembre 2023, il ricorrente fosse un azionista della ABH Holdings.

167 Pertanto, dal momento che il Consiglio ha correttamente ritenuto che il ricorrente fosse un azionista della CTF Holdings (v. punto 155 *supra*) e della ABH Holdings (v. punto 166 *supra*), non può essergli addebitato di aver commesso un errore di valutazione qualificandolo come uno dei principali azionisti dell'Alfa Group Consortium al momento dell'adozione degli atti del settembre 2023.

168 Orbene, è pacifico che la Alfa Bank Russia costituisce una delle più grandi banche commerciali e d'affari private russe, che la AlfaStrakhovanie è una delle maggiori società di assicurazioni in Russia e che l'X5 Retail Group è una delle più importanti società nel settore del commercio al dettaglio in Russia. Quanto alla A1 (già Alfa-Eco), sembra che si tratti di una società di investimenti con sede in Russia.

169 Di conseguenza, tenuto conto dell'importanza delle attività in Russia delle società dell'Alfa Group Consortium, il Consiglio poteva, senza commettere errori di valutazione, considerare il ricorrente un imprenditore di spicco che operava in Russia ai sensi della prima parte del criterio g) modificato.

170 Gli altri argomenti del ricorrente non sono idonei a mettere in discussione tale conclusione.

171 In primo luogo, l'argomento del ricorrente vertente sul fatto che l'esercizio di una funzione esecutiva è una condizione necessaria per essere considerato «di spicco», ai sensi della prima parte del criterio g) modificato, non può essere accolto. Infatti, poiché la mera detenzione di quote di capitale significative in una o più società importanti può essere sufficiente per qualificare una persona come imprenditore di spicco, l'esercizio di una funzione esecutiva non è una condizione necessaria ai fini della qualificazione di una persona fisica come imprenditore «di spicco» (v., in tal senso, sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 151). Di conseguenza, il fatto che, diversi anni prima dell'adozione degli atti iniziali, il ricorrente non esercitasse più funzioni esecutive nelle entità collegate all'Alfa Group Consortium è irrilevante.

172 In secondo luogo, occorre altresì respingere l'argomento del ricorrente secondo cui egli non esercitava attività in Russia basato sul fatto che dalla giurisprudenza in materia di IVA risultava che la mera detenzione di azioni, reale o presunta, non era sufficiente a costituire, di per sé, l'esercizio di un'«attività economica». Infatti, è sufficiente ricordare che la nozione di «attività economica» in materia di IVA rientra in un contesto giuridico diverso da quello in cui si inserisce

il criterio g) modificato, la cui prima parte riguarda gli imprenditori di spicco che «operano in Russia» (v., in tal senso, sentenza dell'11 settembre 2024, OT/Consiglio, T-286/23, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2024:606, punto 92).

173 In terzo luogo, occorre respingere l'argomento del ricorrente relativo al fatto che non gli era applicabile la presunzione di interdipendenza tra gli imprenditori di spicco e il governo russo in quanto non apparteneva alla categoria degli imprenditori vicini al sig. Putin e che nessuna delle sue imprese aveva beneficiato di un trattamento preferenziale da parte dei pubblici poteri. A tal riguardo, anzitutto, occorre sottolineare che la prima parte del criterio g) modificato ha avuto unicamente lo scopo di istituire un criterio oggettivo, autonomo e sufficiente, che consenta di giustificare l'inserimento del nome di talune persone negli elenchi controversi, il quale richiede che il Consiglio fornisca la prova di due elementi cumulativi, vale a dire, da un lato, che la persona interessata sia un imprenditore di spicco e, dall'altro, che tale persona operi in Russia. Di conseguenza, il ricorrente non può sostenere che detta parte ha istituito una presunzione (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 9 luglio 2020, Haswani/Consiglio, C-241/19 P, EU:C:2020:545, punto 79 e giurisprudenza citata). Inoltre, come rilevato al precedente punto 124, per giustificare detto inserimento sulla base di tale parte, non è necessario fornire la prova di un nesso tra il ricorrente e il regime russo, né la prova di un sostegno a tale regime o il vantaggio che ne viene tratto. Pertanto, ai fini dell'applicazione della medesima parte, la questione se il ricorrente sia una persona vicina al sig. Putin legata al KGB o alla rete di San Pietroburgo, se eserciti un'attività nei settori controllati dallo Stato o se abbia beneficiato di appalti pubblici, di vantaggi fiscali o di un trattamento speciale, sono irrilevanti. Lo stesso vale per quanto riguarda il fatto che nessuna delle sue società avrebbe avuto un ministro del governo russo o un fiduciario personale in seno al suo consiglio di amministrazione.

174 In quarto luogo, non può essere accolto l'argomento del ricorrente secondo cui il Consiglio ha commesso un errore di valutazione in quanto l'Alfa Group Consortium è privo di personalità giuridica, cosicché non sarebbe possibile esserne un azionista. Infatti, la qualità di azionista di tale consorzio può riguardare tutte le imprese che ne fanno parte (v., in tal senso, sentenza dell'11 settembre 2024, OT/Consiglio, T-286/23, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2024:606, punto 116). Inoltre, come risulta dal documento n. 2 del fascicolo WK 10524/2023 REV 1, ossia una pagina del sito Internet della AlfaStrakhovanie, tale società si presenta come appartenente al «consorzio finanziario e industriale Alfa Group».

175 Da quanto precede risulta che il ricorrente non ha dimostrato che il Consiglio fosse incorso in un errore di valutazione mantenendo, con l'adozione degli atti del settembre 2023, l'inserimento del suo nome negli elenchi controversi sulla base della prima parte del criterio g) modificato.

176 In secondo luogo, *ad abundantiam*, occorre rilevare che, a differenza dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145 nella sua versione iniziale risultante dalla decisione 2022/329 e della prima parte del criterio g) modificato, che designano specificamente gli «imprenditori di spicco», la terza parte del criterio g) modificato estende l'ambito di applicazione soggettivo delle misure restrittive non richiedendo più che gli imprenditori siano «di spicco».

177 Occorre sottolineare che, alla luce degli obiettivi perseguiti dal Consiglio, ricordati al considerando 4 della decisione 2023/1094, consistenti nell'esercitare la massima pressione sulle autorità russe affinché queste pongano fine alle loro azioni e politiche che destabilizzano l'Ucraina, la nozione di «imprenditori» riguarda unicamente le persone fisiche che esercitano un'attività economica qualitativamente o quantitativamente non trascurabile in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, di modo

che l'inserimento del loro nome nell'elenco di cui trattasi può aumentare il costo delle azioni della Federazione russa volte a compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e, di conseguenza, la pressione esercitata sulla Federazione russa responsabile dell'invasione dell'Ucraina (v., in tal senso, sentenza del 29 gennaio 2025, Vinokurov/Consiglio, T-1106/23, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2025:106, punto 48).

178 Inoltre, per quanto riguarda i settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, dalla formulazione della terza parte del criterio g) modificato risulta inequivocabilmente che è il settore economico, e non la persona fisica o giuridica il cui nome è inserito negli elenchi controversi, a dover costituire una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa. È vero che la decisione 2014/145, come modificata, non definisce la nozione di «notevole fonte di reddito». Ciò premesso, resta il fatto che l'impiego dell'aggettivo qualificativo «notevole», che si riferisce al sintagma nominale «fonte di reddito», implica che tale fonte di reddito deve essere significativa e quindi non trascurabile (v., in tal senso, sentenza del 29 gennaio 2025, Vinokurov/Consiglio, T-1106/23, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2025:106, punto 49).

179 Nel caso di specie, il ricorrente riconosce che, al momento dell'adozione degli atti del settembre 2023, egli era ancora azionista della Rosvodokanal. Occorre rilevare che, nel documento di presentazione dell'Alfa Group Consortium (allegato B.2 del controricorso), detta società è descritta come uno dei maggiori operatori privati russi nel settore dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari, che fornisce servizi a circa 5 milioni di clienti, esercitando le sue attività in sette città russe e impiegando circa 10 000 persone. Inoltre, come risulta dal documento n. 2 del fascicolo probatorio WK 10524/2023 REV 1, tale società è menzionata come appartenente a detto consorzio.

180 Di conseguenza, si deve considerare che, per il solo fatto della sua qualità di azionista della Rosvodokanal, il ricorrente esercita un'attività economica qualitativamente o quantitativamente non trascurabile, di modo che egli rientra nella qualità di imprenditore ai sensi della terza parte del criterio g) modificato.

181 Orbene, secondo la giurisprudenza, il settore dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari costituisce una notevole fonte di reddito per il governo Russo, avendo generato nel 2022 entrate fiscali pari a oltre 94 miliardi di rubli russi (RUB) (circa EUR 967 milioni) (v., in tal senso, sentenza dell'11 settembre 2024, OT/Consiglio, T-286/23, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2024:606, punto 127).

182 L'argomento del ricorrente, sollevato in udienza, vertente sul fatto che le imposte pagate dalla Rosvodokanal rappresenterebbero solo una parte molto esigua dell'importo totale delle imposte pagate da tale settore non può essere accolto. Infatti, come ricordato al precedente punto 178, hanno rilevanza i redditi generati dal settore e non le imposte pagate dalla persona o dall'entità interessata.

183 Ne consegue che il solo fatto che il ricorrente fosse azionista della Rosvodokanal al momento dell'adozione degli atti del settembre 2023 era sufficiente a far sì che la sua situazione personale rientrasse nella terza parte del criterio g) modificato.

184 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Consiglio non ha commesso un errore di valutazione nel considerare, alla data di adozione degli atti del settembre 2023, che il ricorrente era un imprenditore di spicco che operava in Russia ai sensi della prima parte del criterio g) modificato, nonché un imprenditore operante in un settore che costituisce una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, ai sensi della terza parte del criterio g) modificato.

185 Orbene, secondo la giurisprudenza, per quanto attiene al sindacato di legittimità di una decisione recante misure restrittive, e in considerazione della loro natura preventiva, qualora il giudice dell'Unione concluda che almeno uno degli elementi della motivazione sia sufficientemente preciso e concreto, risultando dimostrato e costituendo di per sé un fondamento adeguato della decisione medesima, la circostanza che altri elementi della motivazione non lo siano non è sufficiente per giustificare l'annullamento di detta decisione (v. sentenze del 28 novembre 2013, Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punto 72, e del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 186).

186 Pertanto, senza che sia necessario esaminare gli altri argomenti del ricorrente diretti a contestare il mantenimento dell'inserimento del suo nome negli elenchi controversi sulla base del criterio d), occorre respingere il primo motivo, vertente su un errore di valutazione commesso dal Consiglio quando ha deciso di mantenere il nome del ricorrente negli elenchi controversi mediante l'adozione degli atti del settembre 2023.

c) Sugli atti del marzo 2024

187 Il ricorrente fa valere che, dal marzo 2022, egli non è più un azionista dell'Alfa Group Consortium. Egli sostiene di aver ceduto le sue partecipazioni nella Alfa Bank Russia, nella AlfaStrakhovania Russia e nella CTF Holdings.

188 Alla luce delle sentenze del 10 aprile 2024, Aven/Consiglio (T-301/22, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2024:214), e del 10 aprile 2024, Fridman/Consiglio (T-304/22, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2024:215), il ricorrente ritiene che il mantenimento del suo nome negli elenchi controversi costituisca una differenza di trattamento ingiustificata tra la sua situazione personale e quella dei ricorrenti nelle cause che hanno dato luogo a dette sentenze.

189 Il Consiglio contesta gli argomenti del ricorrente.

190 Per quanto riguarda il contesto generale che ha giustificato l'adozione da parte del Consiglio delle misure restrittive di cui trattasi (v. punto 88 *supra*), è giocoforza constatare che, alla data di adozione degli atti del marzo 2024, la situazione in Ucraina restava grave. Parimenti, le misure restrittive erano sempre giustificate alla luce dell'obiettivo perseguito, vale a dire esercitare la massima pressione sulle autorità russe, affinché pongano fine alle loro azioni e alla loro politica di destabilizzazione dell'Ucraina, nonché all'aggressione militare di tale paese, e aumentare il costo delle azioni della Federazione russa dirette a compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

191 Per quanto riguarda la situazione personale del ricorrente, nei motivi di inserimento degli atti del marzo 2024, egli non è più qualificato come «un importante azionista dell'Alfa Group Consortium», bensì come «uno dei principali azionisti dell'Alfa Group Consortium». Si deve quindi considerare che, in sostanza, si tratta degli stessi motivi degli atti del settembre 2023.

192 A tal riguardo, occorre constatare che, nell'ambito della procedura di riesame che ha condotto all'adozione degli atti del marzo 2024, il ricorrente non si è avvalso di alcun elemento nuovo per dimostrare di non essere più uno dei principali azionisti dell'Alfa Group Consortium.

193 Nell'ambito della memoria di adattamento, per dimostrare di non essere più uno dei principali azionisti dell'Alfa Group Consortium tramite la ABH Holdings, il ricorrente ha prodotto un estratto del registro dei titolari effettivi di tale società, redatto dal Luxembourg Business Register (allegato E.5 di tale memoria), il quale, a differenza dell'estratto che figura all'allegato A.28 del ricorso, riporta la firma del gestore.

194 In primo luogo, per quanto riguarda l'applicazione al ricorrente della prima parte del criterio g) modificato, occorre rilevare che quest'ultimo non ha prodotto alcun elemento nuovo per dimostrare che il trasferimento di proprietà delle sue partecipazioni nella CTF Holdings era effettivo prima della data di entrata in vigore delle misure restrittive adottate nei suoi confronti. Di conseguenza, per gli stessi motivi esposti ai precedenti punti da 142 a 155, si deve constatare che il Consiglio non è incorso in un errore di valutazione nel ritenere che il ricorrente fosse azionista di detta società al momento dell'adozione degli atti del marzo 2024.

195 Per quanto riguarda l'asserita cessione delle sue partecipazioni nella ABH Holdings, dato che l'estratto del registro dei titolari contenente la firma del gestore non menziona la data esatta in cui dette partecipazioni sono state trasferite al cessionario, si deve considerare, per le stesse ragioni esposte ai precedenti punti 164 e 165, che tale estratto non può essere sufficiente per dimostrare che la proprietà di tali partecipazioni era stata effettivamente trasferita prima del 15 marzo 2022. Allo stesso modo, dato che il cessionario non aveva adempiuto il suo obbligo di pagamento, dev'essere anche dimostrato che le disposizioni contrattuali che disciplinano la cessione non comprendevano una condizione risolutiva in caso di mancato pagamento del prezzo. Di conseguenza, per gli stessi motivi esposti ai precedenti punti da 157 a 166, si deve constatare che il Consiglio non è incorso in un errore di valutazione nel ritenere che il ricorrente fosse azionista di detta società al momento dell'adozione degli atti del marzo 2024.

196 Ne consegue che il Consiglio poteva considerare il ricorrente come uno dei principali azionisti dell'Alfa Group Consortium al momento dell'adozione degli atti del marzo 2024, cosicché il mantenimento del suo nome negli elenchi controversi sulla base della prima parte del criterio g) modificato era fondato.

197 In ogni caso, dato che il ricorrente ha riconosciuto in udienza di essere ancora azionista della Rosvodokanal al momento dell'adozione degli atti del marzo 2024, per gli stessi motivi esposti ai precedenti punti da 179 a 183, per il solo fatto della sua qualità di azionista di tale società, il mantenimento del suo nome negli elenchi controversi è giustificato sulla base della terza parte del criterio g) modificato.

198 Inoltre, il ricorrente non può sostenere che il mantenimento del suo nome negli elenchi controversi integri una differenza di trattamento ingiustificata rispetto alla situazione del sig. Fridman e del sig. Aven in quanto gli atti che li riguardano sono stati annullati con le sentenze del 10 aprile 2024, Aven/Consiglio (T-301/22, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2024:214), e del 10 aprile 2024, Fridman/Consiglio (T-304/22, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2024:215). Infatti, come risulta dalla motivazione delle sentenze del 10 aprile 2024, Aven/Consiglio (T-301/22, non pubblicata, con impugnazione pendente, EU:T:2024:214), e del 10 aprile 2024, Fridman/Consiglio (T-304/22, non pubblicata,

con impugnazione pendente, EU:T:2024:215), l'inserimento negli elenchi in questione del nome delle rispettive parti ricorrenti nelle cause che hanno dato luogo a dette sentenze non era fondato sul criterio g) iniziale, né era fondato sul criterio g) modificato.

199 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Consiglio non ha commesso un errore di valutazione nel considerare, alla data di adozione degli atti del marzo 2024, che il ricorrente era un imprenditore di spicco operante in Russia ai sensi della prima parte del criterio g) modificato nonché un imprenditore operante in un settore che costituisce una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, ai sensi della terza parte del criterio g) modificato.

200 Orbene, secondo la giurisprudenza, per quanto attiene al sindacato di legittimità di una decisione recante misure restrittive, e in considerazione della loro natura preventiva, qualora il giudice dell'Unione concluda che almeno uno degli elementi della motivazione sia sufficientemente preciso e concreto, risultando dimostrato e costituendo di per sé un fondamento adeguato della decisione medesima, la circostanza che altri elementi della motivazione non lo siano non è sufficiente per giustificare l'annullamento di detta decisione (sentenze del 28 novembre 2013, Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punto 72, e del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 186).

201 Pertanto, senza che sia necessario esaminare gli altri argomenti del ricorrente diretti a contestare il mantenimento del suo nome negli elenchi controversi sulla base del criterio d), occorre respingere il primo motivo, vertente su un errore di valutazione al momento dell'adozione degli atti del marzo 2024.

202 Pertanto, il primo motivo, vertente su un errore di valutazione, deve essere integralmente respinto.

3. Sul secondo motivo, vertente su una violazione del principio di proporzionalità

203 Il ricorrente ritiene che le misure restrittive adottate nei suoi confronti violino il principio di proporzionalità sancito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE. A suo avviso, poiché il nome della Alfa Bank è stato inserito negli elenchi controversi con gli atti del 13 marzo 2023 menzionati al precedente punto 12, sarebbe inappropriato mantenere le misure restrittive nei suoi confronti per raggiungere gli obiettivi perseguiti. Egli ritiene che, non avendo mai diretto detta società, oggetto di misure restrittive, non risiedendo in Russia e non essendo soggetto passivo d'imposta in tale paese, il mantenimento del suo nome negli elenchi controversi non sia utile a conseguire gli obiettivi perseguiti, vale a dire esercitare una pressione sui decisori russi. Egli sostiene altresì che, poiché non è più azionista di società né occupa in una società una posizione di gestione o di direzione, egli non è in grado di esercitare un'influenza su alcuna società.

204 Inoltre, il ricorrente rileva che le deroghe sulla base delle quali è possibile chiedere lo sblocco di taluni fondi al fine di poter far fronte ai bisogni essenziali non sono efficaci, tenuto conto degli ostacoli che egli incontra nell'ambito della loro attuazione da parte delle autorità nazionali e nella messa a disposizione dei fondi da parte degli istituti finanziari.

205 Inoltre, il ricorrente ritiene che, tenuto conto dei progetti della Commissione diretti all'adozione di norme che consentono di confiscare e sequestrare i beni congelati, le misure restrittive non possano più essere considerate prive di carattere temporaneo, cautelare e preventivo.

206 Il ricorrente contesta altresì al Consiglio di non aver effettuato un bilancio di impatto delle misure restrittive al fine di determinare se esse avessero effettivamente contribuito a raggiungere gli obiettivi perseguiti. Egli ritiene che gli obiettivi perseguiti dalle misure restrittive non siano stati raggiunti nel caso di specie, dato che la guerra è perduta.

207 Il Consiglio contesta gli argomenti del ricorrente.

208 Va ricordato che il principio di proporzionalità, che è parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione e che è ripreso all'articolo 5, paragrafo 4, TUE, esige che gli strumenti istituiti da una disposizione di diritto dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non eccedano quanto è necessario per raggiungerli (sentenze del 15 novembre 2012, Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, punto 122, e del 1º giugno 2022, Prigozhin/Consiglio, T-723/20, non pubblicata, EU:T:2022:317, punto 133).

209 La giurisprudenza precisa a tale proposito 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 rispetto ai quali esso è chiamato ad effettuare valutazioni complesse. Pertanto, solo la manifesta inidoneità di un provvedimento adottato in tali settori, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento (v. sentenza del 30 novembre 2016, Rotenberg/Consiglio, T-720/14, EU:T:2016:689, punto 179 e giurisprudenza citata).

210 Nel caso di specie occorre rilevare che le misure restrittive in questione rispondono ad un obiettivo di interesse generale, riconosciuto come tale dall'Unione, idoneo a giustificare conseguenze negative, anche di un certo peso, per taluni operatori (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 150). Infatti, esse mirano a esercitare pressione sulle autorità russe affinché pongano fine alle loro azioni e alle loro politiche di destabilizzazione dell'Ucraina. In particolare, mediante l'adozione di misure restrittive nei confronti degli imprenditori di spicco che operano in Russia nonché degli imprenditori che operano in settori che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, il Consiglio mira, da un lato, a sfruttare l'influenza che tali persone possono esercitare sul regime russo inducendole a fare pressione su tale governo affinché modifichi la sua politica e, dall'altro, ad aumentare i costi delle azioni della Federazione russa volte a compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. Risulta, quindi, che l'Unione cerca di ridurre le entrate dello Stato russo e di esercitare pressione sul governo russo per limitarne la capacità di finanziare le azioni che compromettono l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e di porvi fine per preservare la stabilità europea e mondiale. Orbene, si tratta di un obiettivo rientrante tra quelli perseguiti nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune e previsti all'articolo 21, paragrafo 2, lettera c), TUE, quali la preservazione della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale.

211 Pertanto, si deve considerare che le misure restrittive adottate nei confronti del ricorrente non sono manifestamente inadeguate rispetto agli obiettivi perseguiti. Tale constatazione non può essere messa in discussione dal fatto che il nome della Alfa Bank è stato aggiunto negli elenchi controversi. Infatti, poiché il ricorrente rientra nell'ambito di applicazione della prima e della terza parte del criterio g) modificato, il solo fatto che un'entità alla quale è legato sia parimenti oggetto di misure restrittive non è tale da rendere le misure che lo riguardano manifestamente

inidonee a conseguire gli obiettivi perseguiti, dato che i suoi fondi personali non possono essere confusi con i fondi di detta società. Inoltre, occorre rilevare che l'Alfa Group Consortium non si limita a tale società, ma comprende la AlfaStrakhovanie, l'X5 Retail Group, la A1 e la Rosvodokanal.

212 Per quanto riguarda il carattere necessario delle misure restrittive di cui trattasi, occorre constatare che misure alternative e meno vincolanti, quali un sistema di previa autorizzazione o un obbligo di giustificazione *a posteriori* dell'uso dei fondi versati, non consentono di raggiungere altrettanto efficacemente gli obiettivi perseguiti, ricordati al precedente punto 210 (v., in tal senso, sentenza del 30 novembre 2016, Rotenberg/Consiglio, T-720/14, EU:T:2016:689, punto 182 e giurisprudenza citata).

213 A tal riguardo, l'argomento sostenuto dal ricorrente secondo cui l'inserimento del nome della Alfa Bank negli elenchi controversi può costituire una misura alternativa meno restrittiva idonea a conseguire altrettanto efficacemente gli obiettivi perseguiti, deve essere respinto. Infatti, il patrimonio del ricorrente si distingue da quello di detta società e non si limita ai soli attivi detenuti da tale istituto finanziario.

214 Inoltre, occorre ricordare che le misure restrittive costituiscono restrizioni temporanee e reversibili e che sono previste possibilità di deroga.

215 Il ricorrente non può contestare tale constatazione facendo valere che incontra difficoltà nell'attuazione delle deroghe previste all'articolo 2, paragrafi 3 e 4, della decisione 2014/145, come modificata, e all'articolo 4, paragrafo 1, all'articolo 5, paragrafo 1, e all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014. A tal riguardo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, spetta unicamente ai giudici nazionali competenti controllare la validità delle misure nazionali di esecuzione degli atti dell'Unione. (v., in tal senso, sentenze dell'11 luglio 1996, Branco/Commissione, T-271/94, EU:T:1996:103, punto 53, e del 14 aprile 2016, Ben Ali/Consiglio, T-200/14, non pubblicata, EU:T:2016:216, punto 268). Quindi, nel caso in cui i giudici nazionali incontrino difficoltà nell'interpretazione delle deroghe summenzionate, essi dispongono della possibilità di sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale sulla base dell'articolo 267 TFUE. Allo stesso modo, il Tribunale non è competente, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, a conoscere delle controversie tra il ricorrente e gli istituti finanziari che non metterebbero a sua disposizione fondi laddove un'autorizzazione è stata concessa dall'autorità nazionale competente.

216 Il carattere temporaneo e reversibile delle misure restrittive non è neppure rimesso in discussione dal progetto della Commissione diretto a confiscare i beni congelati. Infatti, come rilevato dal Consiglio, la normativa in vigore al momento dell'adozione degli atti del settembre 2023 e del marzo 2024 non prevede la possibilità di confiscare i capitali delle persone interessate dalle misure restrittive se non sono state violate le disposizioni del regolamento n. 269/2014, come modificato. A tal riguardo, occorre constatare che l'articolo 15, paragrafo 1, di detto regolamento prevede «misure appropriate» per la confisca dei proventi delle violazioni di detto regolamento. Ne risulta che il Consiglio ha lasciato un margine di discrezionalità alle autorità nazionali quanto alla definizione, alla natura e alla portata di tale confisca (v., in tal senso, sentenza dell'11 settembre 2024, Timchenko e Timchenko/Consiglio, T-644/22, con impugnazione pendente, EU:T:2024:621, punto 104). Inoltre, si deve constatare che il ricorrente non sostiene che le misure restrittive adottate nei suoi confronti avrebbero comportato una confisca dei suoi fondi. Di conseguenza, il ricorrente non può fondatamente sostenere che dette misure sarebbero prive del loro carattere temporaneo e reversibile.

217 Ne risulta, che, nel caso di specie, gli inconvenienti causati al ricorrente non sono manifestamente sproporzionati rispetto all'importanza degli obiettivi perseguiti dagli atti impugnati.

218 Infine, il ricorrente non può fondatamente sostenere che il Consiglio non ha effettuato un bilancio di impatto delle misure restrittive e che, poiché al momento dell'adozione degli atti impugnati la guerra era perduta, il mantenimento delle misure restrittive nei suoi confronti non era più giustificato. Infatti, come risulta dal considerando 3 della decisione 2023/1767 e dal considerando 4 della decisione 2024/847, in tale momento la guerra di aggressione della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina proseguiva, giustificando così la proroga delle misure restrittive per un periodo di sei mesi. Inoltre, contrariamente a quanto da lui sostenuto, la sua situazione personale è stata riesaminata periodicamente, il che ha indotto il Consiglio a mantenere le misure restrittive nei suoi confronti. Orbene, come risulta dall'esame del primo motivo, il Consiglio ha validamente dimostrato che il ricorrente rientrava nelle categorie di persone di cui alla prima e alla terza parte del criterio g) modificato.

219 Dalle suesposte considerazioni risulta che il secondo motivo, relativo alla violazione del principio di proporzionalità, deve essere disatteso.

220 Pertanto, il ricorso deve essere respinto nella sua integralità.

V. Sulle spese

221 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. Poiché il ricorrente è rimasto soccombente, occorre condannarlo a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dal Consiglio, conformemente alla domanda di quest'ultimo.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) OT è condannato alle spese.

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Kalėda

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 luglio 2025.

Firme

Indice

I. Fatti . . . 2

II. Fatti successivi alla proposizione del ricorso . . . 6

III. Conclusioni delle parti . . . 7

IV. In diritto . . . 7

A. Sulla competenza del Tribunale a conoscere del secondo capo di conclusioni del ricorrente 7

B. Nel merito . . . 8

1. Sul terzo motivo, vertente su una violazione dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva . . . 8

a) Sugli atti del settembre 2023 . . . 8

b) Sugli atti del marzo 2024 . . . 13

2. Sul primo motivo, vertente su un errore di valutazione . . . 14

a) Considerazioni preliminari . . . 14

b) Sugli atti del settembre 2023 . . . 16

1) Sull'attendibilità degli elementi di prova . . . 16

2) Sull'applicazione al ricorrente della prima e della terza parte del criterio g) modificato . . . 18

c) Sugli atti del marzo 2024 . . . 31

3. Sul secondo motivo, vertente su una violazione del principio di proporzionalità . . . 33

V. Sulle spese . . . 36