Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

10 settembre 2024*

«Rinvio pregiudiziale – Politica estera e di sicurezza comune (PESC) – Misure restrittive in considerazione delle azioni della Federazione Russa che destabilizzano la situazione in Ucraina – Decisione 2014/512/PESC – Articolo 2, paragrafo 2, lettera a) – Competenza della Corte – Articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE – Articolo 275 TFUE – Articolo 215 TFUE – Articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto di proprietà – Principi di certezza del diritto e di legalità delle pene – Servizi di intermediazione connessi ad attrezzature militari – Divieto di fornire tali servizi – Mancata notifica alle autorità nazionali competenti – Violazione amministrativa – Sanzione pecuniaria – Confisca automatica delle somme percepite quale contropartita dell'operazione vietata»

Nella causa C-351/22,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest, Romania), con decisione del 2 novembre 2021, pervenuta in cancelleria il 31 maggio 2022, nel procedimento

Neves 77 Solutions SRL

contro

Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vicepresidente, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, T. von Danwitz (relatore), Z. Csehi e O. Spineanu-Matei, presidenti di sezione, J.-C. Bonichot, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin e M. Gavalec, giudici,

avvocato generale: T. Ćapeta

cancelliere: K. Hötzel, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 27 giugno 2023,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Neves 77 Solutions SRL, da S. Donescu, avocată;

* Lingua processuale: il rumeno.

– per il governo rumeno, da E. Gane, L. Ghiță e O.-C. Ichim, in qualità di agenti;

– per il governo neerlandese, da K. Bulterman, in qualità di agente;

– per il governo austriaco, da J. Schmoll ed E. Samoilova, in qualità di agenti nonché da M. Meisel, esperto;

– per il Consiglio dell'Unione europea, da M. Bishop e A. Ștefănuc, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da J.-F. Brakeland, M. Carpus Carcea, L. Gussetti e Y. Marinova, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocata generale, presentate all'udienza del 23 novembre 2023,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), nonché degli articoli 5 e 7 della decisione 2014/512/PESC del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2014, L 229, pag. 13), come modificata dalla decisione 2014/659/PESC del Consiglio, dell'8 settembre 2014 (GU 2014, L 271, pag. 54) (in prosieguo: la «decisione 2014/512»), letti alla luce dei principi di certezza del diritto e di legalità delle pene.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che oppone la Neves 77 Solutions SRL (in prosieguo: la «Neves») all'Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală (Agenzia nazionale dell'amministrazione tributaria – Direzione generale contro le frodi tributarie, Romania) (in prosieguo: l'«ANAF») in merito ad un verbale di accertamento di violazione amministrativa che ha imposto a detta società una sanzione pecuniaria e la confisca delle somme percepite quale contropartita di un'operazione di intermediazione, a motivo del mancato rispetto, segnatamente, dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Trattati UE e FUE

3 Il titolo V del Trattato UE è rubricato «Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione [europea] e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune». Nell'ambito di tale titolo, e più precisamente nel capo 2, intitolato «Disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune», l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE recita:

«La politica estera e di sicurezza comune è soggetta a norme e procedure specifiche. Essa è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio [dell'Unione europea] che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi. La

politica estera e di sicurezza comune è messa in atto dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dagli Stati membri in conformità dei trattati. Il ruolo specifico del Parlamento europeo e della Commissione [europea] in questo settore è definito dai trattati. La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo a tali disposizioni, ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 [TUE] e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma, [TFUE]».

4 Parimenti collocato nel suddetto capo 2, l'articolo 40 TUE dispone quanto segue:

«L'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 [TFUE].

L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo».

5 La Parte quinta del Trattato FUE riguarda l'azione esterna dell'Unione. Nell'ambito del titolo IV di tale Parte quinta, intitolato «Misure restrittive», l'articolo 215 TFUE prevede quanto segue:

«1. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato [UE] prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo.

2. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato [UE] lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali.

(…)».

6 La Parte sesta del Trattato FUE contiene disposizioni istituzionali e finanziarie. Il titolo I di tale Parte sesta è intitolato «Disposizioni istituzionali». La sezione 5 di detto titolo I, relativa alla Corte di giustizia dell'Unione europea, contiene l'articolo 275 TFUE, che recita:

«La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni.

Tuttavia, la Corte è competente a controllare il rispetto dell'articolo 40 [TUE] e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, [TFUE], riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato [UE]».

Decisione 2014/512

7 L'articolo 2 della decisione 2014/512 così dispone:

«1. Sono vietati la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione diretti o indiretti alla Russia di armamenti e materiale connesso di qualsiasi tipo, compresi armi e munizioni, veicoli ed

equipaggiamento militari, equipaggiamento paramilitare e relativi pezzi di ricambio, da parte di cittadini degli Stati membri o in provenienza dal territorio degli Stati membri ovvero mediante navi o aeromobili battenti bandiera degli stessi, siano tali armamenti o materiali originari o no di tale territorio.

2. È vietato:

a) prestare, direttamente o indirettamente, assistenza tecnica, servizi di intermediazione o altri servizi connessi ad attività militari e alla fornitura, alla fabbricazione, alla manutenzione e all'uso di armamenti e materiale connesso di qualsiasi tipo, ivi compresi armi e munizioni, veicoli ed equipaggiamento militari, equipaggiamento paramilitare e relativi pezzi di ricambio, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo in Russia, o destinati a essere ivi utilizzati;

(…)».

8 Ai sensi dell'articolo 5 di tale decisione:

«Per massimizzare l'impatto delle misure di cui alla presente decisione, l'Unione incoraggia i paesi terzi a adottare misure restrittive analoghe a quelle ivi previste».

9 L'articolo 7 di detta decisione così dispone:

«1. Non è concesso alcun diritto in relazione a contratti o transazioni sulla cui esecuzione abbiano inciso, direttamente o indirettamente, integralmente o in parte, le misure istituite ai sensi della presente decisione, anche a fini di indennizzo o diritto analogo, ad esempio un diritto di compensazione o un diritto coperto da garanzia, segnatamente una proroga o il pagamento [di un'obbligazione,] di una garanzia o di una controgaranzia, in particolare finanziaria, indipendentemente dalla sua forma, se la richiesta è presentata da:

a) le entità di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettere b) o c)[,] e all'articolo 1, paragrafo 2, lettera c) o d), o elencate nell'allegato I, II, III o IV;

b) qualsiasi altra persona, entità o organismo russo; o

c) qualsiasi persona, entità o organismo che agisca per tramite o per conto di una delle persone, delle entità o degli organismi di cui alle lettere a) o b) del presente paragrafo.

2. In ogni procedura volta all'esercizio di un diritto, l'onere della prova che l'esercizio del diritto non è vietato dal paragrafo 1 incombe alla persona che intende esercitare il diritto.

3. Il presente articolo lascia impregiudicato il diritto delle persone, delle entità e degli organismi di cui al paragrafo 1 al controllo giurisdizionale dell'inadempimento degli obblighi contrattuali a norma della presente decisione».

Regolamento (UE) n. 833/2014

10 L'articolo 1 del regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2014, L 229, pag. 1), così dispone:

«Ai fini del presente regolamento si applicano le definizioni seguenti:

(…)

d) "servizi di intermediazione":
   i) la negoziazione o l'organizzazione di operazioni dirette all'acquisto, alla vendita o alla fornitura di beni e tecnologie o di servizi finanziari e tecnici, anche da un paese terzo a qualunque altro paese terzo, o
   ii) la vendita o l'acquisto di beni e tecnologie o di servizi finanziari e tecnici, anche ubicati in paesi terzi, per il loro trasferimento verso un altro paese terzo;

(…)».

11 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del suddetto regolamento:

«È vietato:

a) fornire, direttamente o indirettamente, assistenza tecnica connessa ai beni e alle tecnologie inclusi nell'elenco comune delle attrezzature militari (…), o alla fornitura, alla fabbricazione, alla manutenzione e all'uso dei beni inseriti in tale elenco, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia o per un uso in Russia».

Regolamento (UE) 2023/1214

12 L'articolo 1, punto 19, del regolamento (UE) 2023/1214 del Consiglio, del 23 giugno 2023, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2023, L 159, pag. 1), ha sostituito la formulazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 833/2014 aggiungendo le parole «e servizi di intermediazione», come segue:

«È vietato:

fornire, direttamente o indirettamente, assistenza tecnica [e servizi di intermediazione] conness[i] ai beni e alle tecnologie inclusi nell'elenco comune delle attrezzature militari (…), o alla fornitura, alla fabbricazione, alla manutenzione e all'uso dei beni inseriti in tale elenco, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia o per un uso in Russia».

Posizione comune 2008/944/PESC

13 Ai sensi dell'articolo 12 della posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari (GU 2008, L 335, pag. 99):

«Gli Stati membri fanno sì che le rispettive legislazioni nazionali consentano loro di controllare le esportazioni della tecnologia e delle attrezzature incluse nell'elenco comune delle attrezzature militari dell'[Unione europea]. Detto elenco funge da riferimento per gli elenchi nazionali della tecnologia e delle attrezzature militari degli Stati membri, ma non li sostituisce direttamente».

Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea

14 Il 26 febbraio 2018 il Consiglio ha adottato una nuova versione dell'Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea (GU 2018, C 98, pag. 1), previsto dall'articolo 12 della posizione comune 2008/944. Il 18 febbraio 2019 il Consiglio ha adottato una versione aggiornata di questo elenco (GU 2019, C 95, pag. 1).

15 Il punto «ML 11» di detto elenco, in entrambe le versioni, enumerava una serie di apparecchiature elettroniche, di «veicoli spaziali» e di loro componenti, non specificati altrove nell'Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea.

Diritto rumeno

OUG n. 202/2008

16 L'articolo 1, paragrafo 1, dell'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale (ordinanza d'urgenza del governo n. 202/2008, sull'applicazione delle sanzioni internazionali), del 4 dicembre 2008 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 825 dell'8 dicembre 2008) (in prosieguo: l'«OUG n. 202/2008»), così dispone:

«La presente ordinanza d'urgenza disciplina le modalità di applicazione a livello nazionale delle sanzioni internazionali inflitte mediante:

a) le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o altri atti adottati sul fondamento dell'articolo 41 della Carta delle Nazioni Unite;

b) regolamenti, decisioni, posizioni comuni, azioni comuni e altri strumenti giuridici dell'Unione europea».

17 Ai sensi dell'articolo 3 dell'OUG n. 202/2008:

«1. Gli atti di cui all'articolo 1, paragrafo 1, sono vincolanti nel diritto nazionale per tutte le autorità e le istituzioni pubbliche della Romania, nonché per le persone fisiche o giuridiche rumene o situate nel territorio della Romania, conformemente ai regolamenti che stabiliscono il regime giuridico di ciascuna categoria di atti.

2. Le disposizioni legislative nazionali non possono essere invocate per giustificare la mancata applicazione delle sanzioni internazionali di cui all'articolo 1, paragrafo 1».

18 L'articolo 7 dell'OUG n. 202/2008 dispone quanto segue:

«1. Qualsiasi persona in possesso di dati e informazioni relativi a persone o entità designate, che possieda o controlli proprietà o che possieda dati e informazioni relativi a proprietà, a transazioni relative a proprietà o in cui siano coinvolte persone o entità designate, è obbligata a informare l'autorità competente in conformità con la presente ordinanza d'urgenza non appena venga a conoscenza dell'esistenza della situazione che richiede tali informazioni.

2. L'autorità o l'istituzione pubblica informata ai sensi del paragrafo 1, se ritiene di non essere un'autorità competente ai sensi della presente ordinanza d'urgenza, deve trasmettere l'informazione all'autorità competente entro 24 ore. Se non è possibile identificare l'autorità competente, l'informazione viene trasmessa al Ministero degli Affari Esteri, in qualità di coordinatore del comitato interistituzionale di cui all'articolo 13.

3. L'informazione deve contenere indicazioni minime che consentano di identificare e contattare il suo autore».

19 L'articolo 24, paragrafo 1, dell'OUG n. 202/2008 è formulato nei seguenti termini:

«Le persone fisiche o giuridiche che, avendo istituito un rapporto giuridico o trovandosi in una situazione di fatto rispetto a qualsiasi bene oggetto di una sanzione internazionale, vengono a conoscenza delle situazioni che richiedono un'informazione o una segnalazione ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 7 o dell'articolo 18, sono tenute, senza indugio e senza previa notifica alle autorità competenti, a non effettuare alcuna operazione riguardo a tale bene diversa da quelle previste dalla presente ordinanza d'urgenza e ad informarne immediatamente le autorità competenti».

20 L'articolo 26, paragrafo 1, lettera b), dell'OUG n. 202/2008 così dispone:

«Le seguenti violazioni costituiscono illeciti amministrativi e sono punibili con una sanzione pecuniaria da 10 000 a 30 000 [lei rumeni (RON)] e con la confisca dei beni destinati a o utilizzati per la violazione o derivanti dalla stessa:

(…)

b) l'inosservanza dell'obbligo di cui all'articolo 24, paragrafo 1, se l'atto non costituisce reato».

Decreti n. 156/2018 e n. 901/2019

21 L'Ordinul ministrului Afacerilor esterno nr. 156/2018 pentru aprobarea Listei cuprinzând produsele militare supuse regimului de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni (decreto del Ministro degli Affari esteri n. 156/2018, che approva l'elenco dei prodotti militari soggetti al regime di controllo delle esportazioni, importazioni e altre operazioni), del 18 gennaio 2018 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 86 del 30 gennaio 2018; in prosieguo: il «decreto n. 156/2018»), in vigore dal 5 marzo 2018 al 4 luglio 2019, è stato abrogato e sostituito dall'Ordinul ministrului afacerilor externe nr. 901/2019 pentru aprobarea Listei cuprinzând produsele militare supuse regimului de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni (decreto del Ministro degli Affari esteri n. 901/2019, che approva l'elenco dei prodotti militari

soggetti al regime di controllo delle esportazioni, importazioni e altre operazioni), del 4 giugno 2019 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 477 del 12 giugno 2019; in prosieguo: il «decreto n. 901/2019»), in vigore dal 5 luglio 2019 al 6 ottobre 2021.

22 La categoria «ML 11» di questi decreti conteneva un elenco di apparecchiature elettroniche, di «veicoli spaziali» e loro componenti, non specificati altrove nell'elenco stabilito dai suddetti decreti.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

23 La Neves, la cui attività principale è l'intermediazione nella vendita di prodotti nel settore aeronautico, ha agito come intermediario in una transazione tra la SFTE Spetstechnoexport (in prosieguo: la «SFTE»), una società ucraina, e una società indiana.

24 Il 4 gennaio 2019 la Neves, in qualità di venditore, ha stipulato con la SFTE, in veste di acquirente, un contratto per il trasferimento dei diritti di proprietà di 32 stazioni radio R-800L2E da consegnare negli Emirati Arabi Uniti (in prosieguo: il «contratto del 4 gennaio 2019»). L'8 gennaio 2019 la Neves ha acquistato da una società portoghese queste 32 stazioni radio, 20 delle quali sono state fabbricate in Russia ed esportate negli Emirati Arabi Uniti. Successivamente, su richiesta della SFTE, la Neves ha trasferito le suddette 32 stazioni radio alla società indiana summenzionata, che le ha ricevute il 31 gennaio 2019.

25 Con lettere del 26 e del 29 luglio 2019, il Departamentul pentru Controlul Exporturilor (ANCEX) din cadrul Ministerului Afacerilor Externe [Dipartimento per il controllo delle esportazioni (ANCEX) del Ministero degli Affari Esteri, Romania] (in prosieguo: l'«ANCEX») ha informato la Neves che le stazioni radio R-800L2E rientravano nella categoria ML 11 dell'elenco dei prodotti militari approvato mediante il decreto n. 901/2019, che le operazioni commerciali relative ad esse potevano essere effettuate solo sulla base di una registrazione e di licenze rilasciate da detto dipartimento, ai sensi dell'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/1999 privind regimul de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni cu produse militare (ordinanza d'urgenza del governo n. 158/1999, sul regime di controllo delle esportazioni, delle importazioni e di altre operazioni con prodotti militari), e che l'operazione di intermediazione relativa a queste stazioni radio ricadeva sotto la decisione 2014/512.

26 In risposta a tali lettere, la Neves ha contestato il carattere militare di dette stazioni radio e ha fatto valere che il decreto n. 901/2019 non era applicabile al momento della fornitura di queste ultime. La Neves ha aggiunto che neppure l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512 si applicava, dal momento che le medesime stazioni radio non erano state vendute in Russia, essendo state consegnate in India.

27 Il 6 e il 9 agosto 2019 la Neves ha ricevuto dalla SFTE, rispettivamente, la somma di EUR 577 746,08, a titolo di acconto, e la somma di EUR 2 407 215,32, a titolo di pagamento, per i beni consegnati in conformità al contratto del 4 gennaio 2019.

28 Il 12 maggio 2020 l'ANAF ha redatto un verbale di accertamento di violazione amministrativa, ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 1, lettera b), dell'OUG n. 202/2008, infliggendo alla Neves, in via principale, una sanzione amministrativa pecuniaria dell'importo di 30 000 lei rumeni (RON)

(circa EUR 6 066 euro) e disponendo, a titolo complementare, la confisca della somma complessiva di RON 14 113 003 (EUR 2 984 961,40 circa), percepita il 6 e il 9 agosto 2019 a titolo del contratto del 4 gennaio 2019.

29 L'ANAF ha ritenuto che la Neves avesse violato l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512, nonché l'articolo 3, paragrafo 1, l'articolo 7, paragrafo 1, e l'articolo 24, paragrafo 1, dell'OUG n. 202/2008. Nell'allegato al suddetto verbale, essa ha precisato, segnatamente, che, sebbene, con lettera del 27 giugno 2019, la Neves avesse informato l'ANCEX che il paese di origine delle stazioni radio era la Federazione Russa, essa aveva proseguito l'esecuzione del contratto in questione ed aveva incassato la somma di cui sopra malgrado le lettere dell'ANCEX del 26 e del 29 luglio 2019.

30 La Neves ha proposto un ricorso diretto all'annullamento di detto verbale dinanzi alla Judecătoria Sectorului 1 București (Tribunale di primo grado del 1° distretto di Bucarest, Romania), che ha respinto tale ricorso con sentenza del 2 novembre 2020.

31 Contro tale sentenza la Neves ha interposto appello dinanzi al Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest, Romania), odierno giudice del rinvio. La Neves nega, in via principale, di aver commesso la violazione amministrativa addebitatale dall'ANAF e sostiene, in subordine, che la misura di confisca inflittale a causa di tale violazione non è proporzionata e costituisce una violazione del suo diritto di proprietà, quale garantito dall'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 annesso alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 (in prosieguo: il «Primo protocollo addizionale»).

32 Il giudice del rinvio ritiene che, nella sua giurisprudenza, segnatamente nella sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), la Corte non abbia ancora interpretato l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512, e che sia necessario chiarire, in particolare, se tale decisione consenta una misura di confisca totale come quella di cui trattasi nel procedimento principale. Detto giudice ha anche messo in dubbio la proporzionalità della misura in parola, in particolare alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

33 In tali circostanze, il Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la decisione [2014/512], in particolare gli articoli 5 e 7 della stessa, alla luce dei principi di certezza del diritto e [di legalità delle pene (*nulla poena sine lege*)], possa essere interpretata nel senso che essa consente (a titolo di sanzione civile) una misura nazionale che autorizza la confisca integrale delle somme risultanti da un'operazione commerciale, come quella contemplata all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della [decisione 2014/512], nel caso in cui sia accertata la commissione di un fatto qualificato dalla legge nazionale come violazione amministrativa.

2) Se l'articolo 5 della [decisione 2014/512] debba essere interpretato nel senso che esso consente agli Stati membri di adottare misure nazionali che prevedono la confisca automatica di ogni somma risultante dalla violazione dell'obbligo di notifica di un'operazione rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della [decisione 2014/512].

3) Se il divieto previsto dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della [decisione 2014/512] sia applicabile nel caso in cui i beni che costituiscono equipaggiamenti militari, che sono stati oggetto delle operazioni di intermediazione, non siano mai stati fisicamente importati nel territorio dello Stato membro».

Sulla competenza della Corte

34 I governi rumeno e neerlandese nonché il Consiglio ritengono che, in virtù dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dell'articolo 275 TFUE, la Corte non sia competente a interpretare una disposizione di portata generale rientrante nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) che funge da fondamento per misure sanzionatorie nazionali, come l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512. La Neves, il governo austriaco e la Commissione, dal canto loro, ritengono che la Corte sia competente ad interpretare tale disposizione.

35 A questo proposito va ricordato che, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dell'articolo 275, primo comma, TFUE, la Corte non è, in linea di principio, competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla PESC e gli atti adottati sulla base delle stesse. Tali disposizioni introducono una deroga alla regola della competenza generale che l'articolo 19 TUE conferisce alla Corte per assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati e, di conseguenza, devono essere interpretate restrittivamente (sentenze del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio, C-658/11, EU:C:2014:2025, punti 69 e 70; del 19 luglio 2016, H/Consiglio e a., C-455/14 P, EU:C:2016:569, punti 39 e 40, nonché del 6 ottobre 2020, Bank Refah Kargaran/Consiglio, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punti 26 e 32).

36 Inoltre, l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e l'articolo 275, secondo comma, TFUE stabiliscono esplicitamente due eccezioni a tale principio, vale a dire la competenza della Corte a verificare, da un lato, il rispetto dell'articolo 40 TUE e, dall'altro, la legittimità delle decisioni del Consiglio, adottate sulla base delle disposizioni relative alla PESC, che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punti 60 e 81).

37 La Corte ha precisato che, per quanto riguarda gli atti adottati sulla base delle disposizioni relative alla PESC, è la natura individuale di tali atti che rende possibile, ai sensi dell'articolo 275, secondo comma, TFUE, l'accesso ai giudici dell'Unione (sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 103 e la giurisprudenza ivi citata).

38 Tuttavia, l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512, il cui ambito di applicazione è definito tramite riferimento non a persone fisiche o giuridiche identificate, bensì a criteri oggettivi, costituisce comunque una misura a carattere generale, che non rientra tra le misure restrittive contemplate dall'articolo 275, secondo comma, TFUE (v., per analogia, sentenze del 28 novembre 2013, Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, Rec, EU:C:2013:776, punto 99, nonché del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punti 97 e 98).

39 Inoltre, secondo una consolidata giurisprudenza, la competenza della Corte non risulta in alcun modo limitata quando venga in questione un regolamento adottato sulla base dell'articolo 215 TFUE, che dà attuazione alle posizioni dell'Unione decise nel contesto della PESC. Infatti, simili regolamenti costituiscono atti dell'Unione adottati sulla base del Trattato

FUE e in ordine ai quali i giudici dell'Unione dispongono di tutte le competenze conferite loro dal diritto primario dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 106 e la giurisprudenza ivi citata).

40 È questo il caso, segnatamente, del regolamento n. 833/2014 (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punti 105 e 107).

41 Ciò premesso, poiché il divieto di fornire servizi di intermediazione previsto dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512, che funge da fondamento per le misure sanzionatorie nazionali imposte alla Neves, non era stato attuato nel regolamento n. 833/2014 alla data dei fatti oggetto del procedimento principale, si pone la questione se la Corte sia competente a interpretare tale articolo 2, paragrafo 2, lettera a).

42 In tale contesto, è opportuno esaminare se la Corte sia competente a interpretare una misura restrittiva a carattere generale, come l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512, nel caso in cui tale misura, che funge da fondamento per delle misure sanzionatorie nazionali imposte a una persona fisica o giuridica, avrebbe dovuto essere attuata in un regolamento ai sensi dell'articolo 215 TFUE, al fine di garantire un'applicazione uniforme di tale misura in tutta l'Unione.

43 In primo luogo, per quanto riguarda la competenza della Corte a controllare il rispetto dell'articolo 40 TUE, occorre rilevare che i Trattati non prevedono alcuna modalità particolare per effettuare un siffatto controllo giurisdizionale. Ciò posto, tale controllo rientra nella competenza generale che l'articolo 19 TUE conferisce alla Corte per garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati (sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 62). Prevedendo tale competenza generale, l'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), TUE indica, inoltre, che la Corte statuisce, in via pregiudiziale, su domanda dei giudici nazionali, in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione o alla validità di atti adottati dalle istituzioni dell'Unione.

44 Nell'ambito di detto controllo, conformemente all'articolo 40, primo comma, TUE, spetta alla Corte vigilare affinché l'attuazione della PESC da parte del Consiglio non pregiudichi l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai Trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del Trattato FUE.

45 Ciò implica in particolare vigilare affinché, per quanto riguarda l'attuazione dell'articolo 215 TFUE, il quale stabilisce un collegamento tra gli obiettivi del Trattato UE in materia di PESC e le azioni dell'Unione che comportano misure restrittive rientranti nell'ambito di applicazione del Trattato FUE (v., in tal senso, sentenze del 19 luglio 2012, Parlamento/Consiglio, C-130/10, EU:C:2012:472, punto 59, e del 6 ottobre 2020, Bank Refah Kargaran/Consiglio, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punto 38), il Consiglio non possa eludere la competenza della Corte per quanto riguarda un regolamento ai sensi dell'articolo sopra citato.

46 A questo proposito, dalla chiara formulazione dell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE, e in particolare dall'uso del verbo «adotta», che si distingue dalle parole «può adottare» utilizzate nel paragrafo 2 del medesimo articolo, risulta che spetta al Consiglio adottare le misure necessarie di cui al suddetto paragrafo 1 per dare attuazione a una decisione PESC che stabilisce la posizione dell'Unione in merito all'interruzione o alla riduzione delle relazioni economiche e finanziarie con un paese terzo. Tale istituzione si trova quindi, nell'ipotesi contemplata da quest'ultimo paragrafo, in una situazione di competenza vincolata.

47 In secondo luogo, risulta parimenti dalla giurisprudenza della Corte che, per quanto riguarda gli atti dell'Unione che producono effetti giuridici nei confronti dei terzi, il controllo giurisdizionale conferito alla Corte dai Trattati non è limitato dalla qualificazione, dalla natura o dalla forma di tali atti. Così, per quanto riguarda il ricorso di annullamento previsto dall'articolo 263 TFUE, poiché tale ricorso mira ad assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, esso è esperibile avverso tutte le disposizioni adottate dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione, quali che siano la loro natura e la loro forma, che mirino a produrre effetti giuridici obbligatori (v., in tal senso, sentenze del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, 22/70, EU:C:1971:32, punti 40, 42 e 55, nonché del 14 luglio 2022, Parlamento/Consiglio (Sede dell'Autorità europea del Lavoro), C-743/19, EU:C:2022:569, punto 36 e la giurisprudenza ivi citata].

48 Dalle considerazioni che precedono discende che la competenza conferita alla Corte dai Trattati al fine di garantire la tutela giurisdizionale dei terzi non può subire limitazioni per il fatto che il Consiglio non ha adottato tutte le misure necessarie sul fondamento dell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE, malgrado che, come si è sottolineato al punto 46 della presente sentenza, la sua competenza a tale titolo sia vincolata.

49 Di conseguenza, la possibilità di adire la Corte in via pregiudiziale prevista dai Trattati relativamente ad un regolamento adottato sul fondamento dell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE deve essere riconosciuta con riguardo a tutte le disposizioni che il Consiglio avrebbe dovuto includere in un siffatto regolamento e che costituiscono il fondamento di una misura nazionale sanzionatoria adottata nei confronti dei terzi (v., per analogia, sentenza del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, EU:C:1971:32, punti da 38 a 40).

50 Una simile interpretazione è corroborata dall'obiettivo essenziale dell'articolo 267 TFUE, che è di assicurare un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione da parte dei giudici nazionali. Infatti, nel caso di misure di portata generale che il Consiglio avrebbe dovuto attuare in un regolamento ai sensi dell'articolo 215 TFUE, eventuali divergenze tra i giudici degli Stati membri in ordine all'interpretazione di una siffatta misura di portata generale potrebbero compromettere l'unità stessa dell'ordinamento giuridico dell'Unione e pregiudicare l'esigenza fondamentale della certezza del diritto (v., per analogia, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 80).

51 L'interpretazione adottata al punto 49 della presente sentenza permette anche di garantire la necessaria coerenza del sistema di tutela giurisdizionale previsto dal diritto dell'Unione. Infatti, come risulta tanto dall'articolo 2 TUE, che figura tra le disposizioni comuni del Trattato UE, quanto dall'articolo 21 TUE, relativo all'azione esterna dell'Unione, al quale fa rinvio l'articolo 23 TUE, relativo alla PESC, l'Unione si fonda, segnatamente, sul valore dello Stato di diritto. L'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo, destinato ad assicurare il rispetto delle disposizioni del diritto dell'Unione, è inerente all'esistenza di uno Stato di diritto (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2020, Banca Refah Kargaran/Consiglio, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punti 35 e 36 nonché la giurisprudenza ivi citata).

52 Orbene, la procedura di rinvio pregiudiziale, prevista dall'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), TUE e dall'articolo 267 TFUE, la quale costituisce la chiave di volta del sistema giurisdizionale dell'Unione, contribuisce in maniera essenziale alla salvaguardia di tale valore [v., in tal senso, parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 176 e la giurisprudenza ivi citata].

53 Occorre dunque considerare che, visti gli articoli 19, 24 e 40 TUE nonché l'articolo 215, paragrafo 1, TFUE, letti alla luce degli articoli 2 e 21 TUE, la Corte è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, sull'interpretazione di una misura a carattere generale di un atto adottato sul fondamento delle disposizioni relative alla PESC, nell'ipotesi in cui sarebbe spettato al Consiglio attuare, in un regolamento ai sensi dell'articolo 215 TFUE, tale misura, che funge da base per delle misure sanzionatorie nazionali imposte a una persona fisica o giuridica.

54 È alla luce di queste considerazioni che occorre valutare la competenza della Corte ad interpretare l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512.

55 Più in particolare, occorre verificare se il divieto di fornire servizi di intermediazione connessi ad attrezzature militari, previsto all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512, rientri tra le misure necessarie, ai sensi dell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE, che incombe al Consiglio adottare, come risulta dal punto 46 della presente sentenza, qualora una siffatta decisione preveda l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, al fine di dare effetto a tale decisione.

56 A questo proposito, è sufficiente constatare che tale divieto mira a restringere la capacità degli operatori economici di effettuare operazioni rientranti nell'ambito di applicazione del Trattato FUE, sicché esso può essere messo ad esecuzione a livello dell'Unione soltanto se viene seguito dall'adozione di un regolamento a titolo dell'articolo 215 TFUE, al fine di garantire la sua applicazione uniforme in tutti gli Stati membri (v., per analogia, sentenza del 1º marzo 2016, National Iranian Oil Company/Consiglio, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punto 54).

57 Infatti, le armi e le attrezzature militari contemplati all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512, così come i servizi connessi, rientrano nell'ambito di applicazione del Trattato FUE. In particolare, come la Commissione ha fatto presente in udienza, il commercio di tali armi, attrezzature e servizi rientra nella competenza dell'Unione in virtù degli articoli 114 e 207 TFUE. Dette armi e attrezzature, che figurano nell'Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea contemplato dall'articolo 12 della posizione comune 2008/944 e che funge da riferimento per gli elenchi nazionali di tecnologia e di attrezzature militari degli Stati membri, sono dunque soggette alla tariffa doganale comune, come confermato dal regolamento (CE) n. 150/2003 del Consiglio, del 21 gennaio 2003, che sospende i dazi doganali applicabili a talune armi e attrezzature ad uso militare (GU 2003, L 25, pag. 1).

58 Inoltre, questa conclusione non può essere messa in discussione dall'opzione offerta agli Stati membri dall'articolo 346, paragrafo 1, lettera b), TFUE, che consente a qualsiasi Stato membro, a determinate condizioni, di adottare le misure che ritiene necessarie per la protezione degli interessi essenziali della sua sicurezza e che si ricollegano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico. Come osservato dalla Commissione in udienza, tale facoltà non è idonea a limitare la competenza vincolata del Consiglio, derivante dall'articolo 215, paragrafo 1, TFUE, ad adottare le misure necessarie per l'attuazione, all'interno dell'Unione, dell'interruzione o della riduzione delle relazioni economiche e finanziarie con un paese terzo prevista nella decisione che adotta la posizione dell'Unione al riguardo.

59 Del resto, occorre osservare che, mediante l'adozione del regolamento 2023/1214, il Consiglio ha attuato il divieto di fornire servizi di intermediazione connessi ad attrezzature militari previsto dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512, il che tende a confermare che una tale misura rientra tra quelle che dovevano essere adottate in un regolamento basato sull'articolo 215, paragrafo 1, TFUE.

60 Ne consegue che tale divieto di fornire servizi di intermediazione connessi ad attrezzature militari rientra tra le misure necessarie, ai sensi dell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE, per dare efficacia a detta decisione a livello dell'Unione, che sarebbe spettato al Consiglio mettere in atto nel regolamento n. 833/2014.

61 Pertanto, la Corte è competente a rispondere alle questioni pregiudiziali.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla terza questione

62 Con la sua terza questione, che occorre trattare per prima, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512 debba essere interpretato nel senso che il divieto di fornire servizi di intermediazione enunciato in tale disposizione è applicabile anche quando le attrezzature militari oggetto dell'operazione di intermediazione di cui trattasi non siano mai state importate nel territorio di uno Stato membro.

63 Ai sensi della disposizione sopra citata, «[è] vietato prestare, direttamente o indirettamente, assistenza tecnica, servizi di intermediazione o altri servizi connessi ad attività militari e alla fornitura, alla fabbricazione, alla manutenzione e all'uso di armamenti e materiale connesso di qualsiasi tipo, ivi compresi armi e munizioni, veicoli ed equipaggiamento militari, equipaggiamento paramilitare e relativi pezzi di ricambio, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo in Russia, o destinati a essere ivi utilizzati».

64 Risulta dalla formulazione letterale di tale disposizione, e in particolare dall'uso dei termini «direttamente o indirettamente», che il divieto da essa stabilito si applica estesamente, segnatamente quando dei servizi di intermediazione connessi ad attrezzature militari vengono forniti a una persona, a un'entità o ad un organismo in Russia, senza che tale formulazione preveda una condizione che esige l'importazione di tali attrezzature nel territorio di uno Stato membro. Secondo detta formulazione, è sufficiente che tali servizi siano forniti, direttamente o indirettamente, ad un operatore in Russia, indipendentemente dalla destinazione finale delle attrezzature in questione, contrariamente a quanto sostiene la Neves.

65 Il contesto e gli obiettivi della normativa nella quale si inserisce l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512 corroborano tale interpretazione.

66 A tal riguardo, sebbene tale decisione non contenga alcuna disposizione che definisca la nozione di «servizi di intermediazione», il regolamento n. 833/2014, che attua tale decisione a livello dell'Unione, definisce tale nozione nel suo articolo 1, paragrafo 1, lettera d), dal cui testo emerge chiaramente che non è imposta alcuna condizione relativa all'importazione dei beni oggetto dell'operazione di intermediazione in questione nel territorio di uno Stato membro.

67 Infatti, secondo detta disposizione, i servizi di intermediazione comprendono la negoziazione o l'organizzazione di operazioni in vista dell'acquisto, della vendita o della fornitura di beni, «anche da un paese terzo a qualunque altro paese terzo», o la vendita o l'acquisto di beni «anche ubicati in paesi terzi, per il loro trasferimento verso un altro paese terzo».

68 Inoltre, la Corte ha sottolineato l'importanza degli obiettivi perseguiti dalla decisione 2014/512 e dal regolamento n. 833/2014, vale a dire la tutela dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina nonché la promozione di una soluzione pacifica della crisi in tale paese, che si inseriscono nell'obiettivo più ampio del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 150).

69 Orbene, l'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), di tale decisione secondo cui il divieto enunciato in tale disposizione si applica anche quando i servizi di intermediazione di cui trattasi riguardano armi e attrezzature militari che, indipendentemente dalla loro destinazione finale, non sono state importate nel territorio di uno Stato membro, consente di garantire l'effetto utile di tale divieto e contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di detta decisione ricordati al punto precedente della presente sentenza. Infatti, tale divieto potrebbe essere facilmente aggirato se, per sfuggirvi, fosse sufficiente che tali armi e attrezzature militari transitino senza passare per il territorio dell'Unione.

70 L'interpretazione di cui al punto 64 della presente sentenza consente altresì di garantire la coerenza dell'interpretazione del diritto dell'Unione, conferendo la stessa portata alla nozione di «servizi di intermediazione» contenuta in diversi atti rientranti nel settore della PESC.

71 Ne consegue che occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512 deve essere interpretato nel senso che il divieto di fornire servizi di intermediazione enunciato in tale disposizione è applicabile anche quando le attrezzature militari oggetto dell'operazione di intermediazione di cui trattasi non siano mai state importate nel territorio di uno Stato membro.

Sulle questioni prima e seconda

72 In via preliminare, occorre rilevare, da un lato, che, con le sue questioni prima e seconda, che occorre trattare congiuntamente e al secondo posto, il giudice del rinvio ha fatto riferimento sia all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512, sia agli articoli 5 e 7 di tale decisione. Tuttavia, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che tali articoli 5 e 7 non sono pertinenti rispetto ai fatti in discussione nel procedimento principale.

73 Infatti, detto articolo 5 si limita ad affermare che l'Unione incoraggia gli Stati terzi ad adottare misure restrittive analoghe a quelle previste dalla decisione summenzionata. Quanto al citato articolo 7, esso riguarda le eventuali richieste in occasione di qualsiasi contratto od operazione sulla cui esecuzione abbiano inciso le misure istituite in virtù della decisione 2014/512, che vengano presentate da una delle categorie di persone e di entità elencate nel medesimo articolo 7, paragrafo 1, lettere da a) a c). Orbene, secondo le indicazioni fornite dal giudice del rinvio, la controversia nel procedimento principale non verte su una richiesta siffatta e la Neves non rientra in nessuna delle categorie suddette.

74 Dall'altro lato, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che detto giudice si interroga altresì sulla compatibilità di una misura di confisca, come quella imposta alla Neves, con il diritto di proprietà garantito dall'articolo 1 del Primo protocollo addizionale e sancito, nell'ordinamento giuridico dell'Unione, dall'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

75 Di conseguenza, occorre considerare che, con la sua prima e la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512, letto alla luce del diritto di proprietà sancito dall'articolo 17 della Carta nonché dei principi di certezza del diritto e di legalità delle pene, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una misura nazionale di confisca dell'intero ricavato di un'operazione di intermediazione contemplata dal citato articolo 2, paragrafo 2, lettera a), la quale intervenga, in maniera automatica, a seguito dell'accertamento, da parte delle autorità nazionali competenti, di una violazione del divieto di effettuare tale operazione e dell'obbligo di notificare quest'ultima.

76 A tal riguardo, occorre ricordare, in primo luogo, che, in assenza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili in caso di inosservanza delle condizioni previste da un regime istituito da tale normativa, gli Stati membri, pur conservando la scelta delle sanzioni, devono fare in modo che le violazioni del diritto dell'Unione siano sanzionate in presenza di presupposti, sostanziali e procedurali, che siano analoghi a quelli applicabili alle violazioni del diritto nazionale simili per natura e importanza e che, in ogni caso, conferiscano alla sanzione un carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo (v., in tal senso, sentenze del 16 luglio 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punto 21, e del 2 maggio 2018, Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, punto 28 nonché la giurisprudenza ivi citata).

77 In particolare, le misure sanzionatorie previste da una normativa nazionale non devono andare oltre quanto è appropriato e necessario per la realizzazione degli obiettivi legittimamente perseguiti da tale normativa, né devono essere sproporzionate in rapporto a tali obiettivi, e il rigore delle sanzioni deve altresì essere commisurato alla gravità delle violazioni che esse reprimono, in particolare assicurando un effetto realmente dissuasivo (v., in tal senso, sentenza del 24 febbraio 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli e Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, punti da 37 a 39 nonché la giurisprudenza ivi citata).

78 In secondo luogo, per quanto riguarda il diritto di proprietà sancito dall'articolo 17 della Carta, occorre ricordare che, ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo, «[o]gni persona ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale».

79 Come già statuito dalla Corte, l'articolo 17 della Carta costituisce una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli [sentenza del 21 maggio 2019, Commissione/Ungheria (Usufrutti su terreni agricoli), C-235/17, EU:C:2019:432, punto 68 e la giurisprudenza ivi citata].

80 Conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, laddove quest'ultima contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti da detta convenzione. Tuttavia, tale disposizione non impedisce che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa. Ne consegue che, ai

fini dell'interpretazione dell'articolo 17 della Carta, occorre prendere in considerazione la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 1 del Primo protocollo addizionale, che sancisce la tutela del diritto di proprietà, in quanto soglia di protezione minima [v., in tal senso, sentenza del 21 maggio 2019, Commissione/Ungheria (Usufrutti su terreni agricoli), C-235/17, EU:C:2019:432, punto 72 e la giurisprudenza ivi citata].

81 Come la Corte europea dei diritti dell'uomo ha costantemente dichiarato con riferimento all'articolo 1 del Primo protocollo addizionale, occorre precisare che l'articolo 17, paragrafo 1, della Carta contiene tre norme distinte. La prima, che si esprime nella prima frase di quest'ultima disposizione e riveste carattere generale, concretizza il principio del rispetto della proprietà. La seconda, contenuta nella seconda frase di tale disposizione, riguarda la privazione della proprietà e la subordina a talune condizioni. Quanto alla terza, contenuta nella terza frase della medesima disposizione, essa riconosce agli Stati il potere, tra l'altro, di regolamentare l'uso dei beni nei limiti imposti dall'interesse generale. Non si tratta tuttavia di norme scollegate tra loro. La seconda e la terza norma riguardano esempi particolari di violazione del diritto di proprietà e devono essere interpretate alla luce del principio sancito dalla prima di tali norme (sentenza del 5 maggio 2022, BPC Lux 2 e a., C-83/20, EU:C:2022:346, punto 38).

82 A questo proposito, risulta dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che delle misure di confisca aventi ad oggetto il provento di un reato o di un'attività illecita o uno strumento servito per commettere un reato non appartenente ad un terzo di buona fede, rientrano, in via generale, nella regolamentazione dell'uso dei beni, anche qualora dette misure, per la loro stessa natura, privino una persona della sua proprietà (v., segnatamente, Corte EDU, 24 ottobre 1986, Agosi c. Regno Unito, CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, § 51; Corte EDU, 12 maggio 2015, Gogitidze e altri c. Georgia, CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, § 94, nonché Corte EDU, 15 ottobre 2020, Karapetyan c. Georgia, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 32).

83 Nel caso di specie, la misura di confisca imposta alla Neves ha avuto ad oggetto una somma di denaro che le era stata versata a titolo di pagamento per la fornitura, in esecuzione del contratto del 4 gennaio 2019, di stazioni radio considerate attrezzature militari. Questa misura mira a far rispettare il divieto di fornire servizi di intermediazione connessi ad attrezzature militari stabilito dalla decisione 2014/512, a titolo di misura restrittiva a carattere generale in risposta alle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina. Pertanto, la suddetta misura si ricollega al divieto di acquisto e di vendita di armamenti e di materiale militare alla Russia parimenti previsto dalla decisione suddetta, nonché, più in generale, alla normativa sul commercio delle armi.

84 Alla luce di tali circostanze, una siffatta misura di confisca costituisce una restrizione all'esercizio del diritto di proprietà, rientrante nella regolamentazione dell'uso dei beni, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, terza frase, della Carta.

85 A questo proposito, occorre ricordare che il diritto di proprietà garantito dall'articolo 17 della Carta non è una prerogativa assoluta e che il suo esercizio può essere soggetto a restrizioni giustificate da obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione (sentenza del 20 settembre 2016, Ledra Advertising e a./Commissione e BCE, da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, punto 69).

86 Tuttavia, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta devono essere previste dalla legge, rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, essere necessarie e rispondere effettivamente a obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

87 Orbene, in primo luogo, una misura di confisca come quella imposta alla Neves è prevista dalla legge, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta. Infatti, tale misura si basa sull'OUG n. 202/2008 nonché sull'Elenco nazionale di tecnologia e attrezzature militari contemplato dall'articolo 12 della posizione comune 2008/944 e stabilito, per quanto riguarda la Romania, dai decreti n. 156/2018 e n. 901/2019.

88 In secondo luogo, poiché, come risulta dalla giurisprudenza citata al punto 82 della presente sentenza, detta misura rientra nella regolamentazione dell'uso dei beni, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, terza frase, della Carta e non costituisce una privazione di proprietà, ai sensi del medesimo articolo 17, paragrafo 1, seconda frase, essa rispetta il contenuto essenziale del diritto di proprietà (v., in tal senso, sentenza del 5 maggio 2022, BPC Lux 2 e a., C-83/20, EU:C:2022:346, punto 53).

89 In terzo luogo, detta misura mira alla realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla decisione 2014/512, la cui importanza è stata sottolineata dalla Corte, come ricordato al punto 68 della presente sentenza, e risponde, quindi, a obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

90 In quarto luogo, per quanto riguarda il rispetto del principio di proporzionalità, risulta, anzitutto, che la restrizione all'esercizio del diritto di proprietà derivante dalla stessa misura è idonea a raggiungere detti obiettivi.

91 Infatti, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che la misura di confisca oggetto del procedimento principale, complementare a una misura sanzionatoria pecuniaria, è intervenuta a seguito dell'accertamento, da parte delle autorità rumene competenti, del mancato rispetto del divieto di effettuare un'operazione relativa ad un bene costituente l'oggetto di una sanzione internazionale, derivante, nel caso di specie, dalla decisione 2014/512, e dell'obbligo di informare immediatamente dette autorità di tale operazione. L'imposizione di tale misura di confisca è idonea a dissuadere gli operatori interessati dall'effettuare simili operazioni e ad incoraggiarli a rispettare sia tale divieto che tale obbligo di informazione, il quale facilita il monitoraggio, da parte delle autorità competenti degli Stati membri, delle operazioni che coinvolgono i prodotti interessati, nella fattispecie attrezzature militari.

92 Poi, per quanto riguarda il carattere necessario di tale misura di confisca, va notato che l'importo massimo della sanzione pecuniaria prevista come sanzione principale dalla legislazione nazionale in questione nel procedimento principale è di RON 30 000 (circa EUR 6 066). Dato il basso massimale di tale sanzione pecuniaria rispetto al potenziale vantaggio economico che si può trarre dalle operazioni di intermediazione relative ad attrezzature militari, la sola imposizione di tale sanzione non può essere sufficiente per dissuadere gli operatori economici dal violare il divieto di fornire servizi di intermediazione connessi a tali attrezzature nonché l'obbligo di informare in proposito le autorità nazionali competenti. Ciò è illustrato dalle circostanze della vicenda oggetto del procedimento principale, dal momento che, secondo le indicazioni fornite dal giudice del rinvio, il corrispettivo dell'operazione di intermediazione oggetto del procedimento principale ammontava a una somma di quasi tre milioni di euro.

93 In tali circostanze, la confisca dell'intero importo dei proventi dell'operazione di intermediazione vietata appare quindi necessaria per dissuadere realmente ed efficacemente gli operatori economici dal violare il divieto di fornire servizi di intermediazione connessi ad attrezzature militari.

94 Allo stesso modo, il fatto che una misura di confisca intervenga in maniera automatica, tramite un processo verbale di accertamento redatto dall'autorità amministrativa competente, è necessario per garantire la piena efficacia della sanzione per una violazione sia del divieto di effettuare un'operazione di intermediazione ricadente sotto l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512, sia dell'obbligo di notificare tale operazione, fermo restando il diritto a un ricorso effettivo al fine di far controllare la regolarità di tale verbale e di ottenere, eventualmente, la restituzione delle somme confiscate, in particolare se, alla fine, dovesse risultare che l'operazione in questione non ricade sotto tale divieto.

95 Per quanto riguarda un siffatto ricorso, occorre rilevare che dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 1 del Primo protocollo addizionale risulta che, nel caso in cui una sanzione di confisca sia imposta indipendentemente da una condanna penale, occorre che il procedimento nel suo insieme offra all'interessato la possibilità di difendersi sia dinanzi alle autorità nazionali che gli hanno inflitto tale sanzione, sia dinanzi ai giudici investiti del ricorso avverso le decisioni di tali autorità, affinché essi possano procedere a un esame globale dei diversi interessi in gioco (v., in tal senso, Corte EDU, 15 ottobre 2020, Karapetyan c. Georgia, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 35).

96 A questo proposito, la persona interessata deve, segnatamente, vedersi offrire un'occasione adeguata di esporre la propria causa alle autorità competenti, in modo da permettere una contestazione effettiva delle misure in questione (v., in tal senso, sentenza del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 368).

97 Di conseguenza, spetta al giudice del rinvio assicurarsi che la Neves goda di sufficienti garanzie procedurali nell'ambito del procedimento principale, in particolare per quanto riguarda l'accertamento della concreta esistenza della violazione amministrativa che le viene imputata. In particolare, nella misura in cui detta società contesta la natura di attrezzatura militare delle stazioni radio di cui trattasi nel procedimento principale, il giudice suddetto deve assicurarsi che tali stazioni radio rientrino nell'Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea, di cui all'articolo 12 della posizione comune 2008/944, che è servito da riferimento all'elenco nazionale di tali attrezzature stabilito dai decreti n. 156/2018 e n. 901/2019.

98 Fatto salvo il rispetto di tali condizioni, che spetta al giudice del rinvio verificare, una misura di confisca come quella in discussione nel procedimento principale non sembra andare oltre quanto è necessario per la realizzazione dei legittimi obiettivi perseguiti.

99 Infine, per quanto riguarda il carattere proporzionato, in senso stretto, di tale misura e, in particolare, l'adeguatezza della sua severità rispetto alla gravità della violazione che essa mira a sanzionare, occorre rilevare che, sebbene la misura suddetta riguardi l'intero ricavato dell'operazione di intermediazione vietata e intervenga in maniera automatica, l'importo della sanzione pecuniaria che accompagna la stessa misura è, invece, modulabile. Inoltre, tali sanzioni si applicano solo alle persone che hanno appreso che si trovavano in una situazione che imponeva di procedere ad una comunicazione o ad una segnalazione alle autorità nazionali competenti, riguardante un bene oggetto di una sanzione internazionale, come risulta

dall'articolo 24, paragrafo 1, e dall'articolo 26, paragrafo 1, lettera b), dell'OUG n. 202/2008. In una simile situazione, tali persone sono tenute, senza ritardo e senza previa notifica a dette autorità, a non effettuare alcuna operazione riguardante tale bene diversa da quelle previste dall'ordinanza summenzionata. Vengono dunque prese di mira soltanto persone che, con cognizione di causa, si sono astenute dal procedere a tale segnalazione o che hanno comunque effettuato una tale operazione.

100 Risulta da tali elementi che la severità delle sanzioni previste da una normativa nazionale come quella in discussione nel procedimento principale appare commisurata alla gravità della violazione che dette sanzioni mirano a reprimere, tenendo conto dell'importanza dei legittimi obiettivi perseguiti.

101 Di conseguenza, la restrizione all'esercizio del diritto di proprietà derivante da una siffatta misura di confisca sembra rispettare il principio di proporzionalità e, di conseguenza, appare giustificata alla luce delle condizioni stabilite dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, ciò che spetta al giudice del rinvio verificare.

102 In terzo luogo, per quanto riguarda il principio generale della certezza del diritto, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, esso esige che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti. Se invero tale principio osta a che una norma giuridica nuova si applichi retroattivamente, vale a dire a una situazione realizzatasi prima dell'entrata in vigore della norma stessa, detto principio esige che ogni situazione di fatto venga di regola, e salvo espressa indicazione contraria, valutata alla luce delle norme giuridiche che le sono contemporanee (v., in tal senso, sentenza del 25 gennaio 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, punto 47 e la giurisprudenza ivi citata).

103 Quanto al principio di legalità dei reati e delle pene, che costituisce un'espressione particolare del principio generale della certezza del diritto e che è consacrato nell'articolo 49 della Carta, esso implica, segnatamente, che la legge definisca chiaramente gli illeciti e le pene che li reprimono al fine di assicurare la prevedibilità per quanto riguarda tanto la definizione dell'illecito quanto la determinazione della pena [v., in tal senso, sentenze dell'8 marzo 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Effetto diretto), C-205/20, EU:C:2022:168, punto 47, e del 24 luglio 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punto 104 nonché la giurisprudenza ivi citata].

104 Per quanto riguarda tali principi, il giudice del rinvio si è limitato ad indicare che la Neves faceva valere che il decreto n. 901/2019, il quale ha stabilito, per quanto riguarda la Romania, l'elenco nazionale di tecnologia e di attrezzature militari di cui all'articolo 12 della posizione comune 2008/944, non era in vigore alla data dei fatti di cui al procedimento principale, cosicché esso non era applicabile alle stazioni radio in discussione nel giudizio *a quo*, le quali non potevano dunque essere considerate attrezzature militari rientranti nella categoria ML 11 di tale elenco.

105 A tal riguardo, occorre rilevare che, alla data suddetta, erano in vigore l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512, che vieta la fornitura di servizi di intermediazione connessi a tali attrezzature, così come l'Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea menzionato al punto 14 della presente sentenza. Secondo le indicazioni contenute nella decisione di rinvio, sembra che la categoria ML 11 del decreto n. 901/2019, che ha abrogato e sostituito il decreto n. 156/2018, in vigore dal 5 marzo 2018 al 4 luglio 2019, fosse identica alla categoria ML 11 di quest'ultimo decreto, cosicché, come osservato dalla Commissione, non risulta che venga in questione l'applicazione retroattiva di una norma giuridica nuova ai sensi della giurisprudenza citata al punto 102 della presente sentenza.

106 Spetta al giudice del rinvio verificare, conformemente alle norme del diritto rumeno applicabili alla data dei fatti del procedimento principale, il cui accertamento e la cui valutazione rientrano nella competenza esclusiva di tale giudice, se le disposizioni di tale diritto che riprendono detto elenco fossero in vigore alla data suddetta, nonché se i requisiti di chiarezza e di prevedibilità ricordati ai punti 102 e 103 della presente sentenza siano stati rispettati.

107 Alla luce di quanto sopra esposto, occorre rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512, letto alla luce del diritto di proprietà sancito dall'articolo 17 della Carta nonché dei principi di certezza del diritto e di legalità delle pene, deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una misura nazionale di confisca dell'intero ricavato di un'operazione di intermediazione contemplata dal citato articolo 2, paragrafo 2, lettera a), la quale intervenga, in maniera automatica, a seguito dell'accertamento, da parte delle autorità nazionali competenti, di una violazione del divieto di effettuare tale operazione e dell'obbligo di notificare quest'ultima.

Sulle spese

108 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512/PESC del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, come modificata dalla decisione 2014/659/PESC del Consiglio, dell'8 settembre 2014,**

   deve essere interpretato nel senso che:

   il divieto di fornire servizi di intermediazione enunciato in tale disposizione è applicabile anche quando le attrezzature militari oggetto dell'operazione di intermediazione di cui trattasi non siano mai state importate nel territorio di uno Stato membro.

2) **L'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512, come modificata dalla decisione 2014/659, letto alla luce dell'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché dei principi di certezza del diritto e di legalità delle pene,**

   deve essere interpretato nel senso che:

   esso non osta ad una misura nazionale di confisca dell'intero ricavato di un'operazione di intermediazione contemplata dal citato articolo 2, paragrafo 2, lettera a), la quale intervenga, in maniera automatica, a seguito dell'accertamento, da parte delle autorità nazionali competenti, di una violazione del divieto di effettuare tale operazione e dell'obbligo di notificare quest'ultima.

Firme