Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Grande Sezione)

11 settembre 2024*

«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 capitali – Elenco delle persone, delle entità e degli organismi cui si applica il congelamento dei capitali e delle risorse economiche – Inserimento del nome dei ricorrenti nell'elenco – Obbligo di trasmettere informazioni relative ai fondi o alle risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati dai ricorrenti – Obbligo di cooperazione con l'autorità nazionale competente – Partecipazione ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure restrittive – Articolo 9, paragrafi 2 e 3, del regolamento (UE) n. 269/2014 – Ricorso di annullamento – Legittimazione ad agire – Incidenza diretta – Atto regolamentare che non comporta alcuna misura di esecuzione – Interesse ad agire – Ricevibilità – Sviamento di potere – Competenza del Consiglio – Proporzionalità – Certezza del diritto»

Nella causa T-644/22,

Gennady Nikolayevich Timchenko, residente in Ginevra (Svizzera),

Elena Petrovna Timchenko, residente in Ginevra,

rapresentati da S. Bonifassi, E. Fedorova, T. Bontinck, A. Guillerme, L. Burguin e J. Bastien, avvocati,

ricorrenti,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da M. Bishop, in qualità di agente, assistito da B. Maingain e A. Vandevelde, avvocati,

convenuto,

sostenuto da

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

interveniente,

IL TRIBUNALE (Grande Sezione),

* Lingua processuale: il francese.

composto da M. van der Woude, presidente, S. Papasavvas, D. Spielmann, M.J. Costeira, K. Kowalik-Bańczyk, S. Gervasoni, L. Madise, N. Półtorak, M. Brkan, I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec, S. Kingston, T. Tóth (relatore) e S.L. Kalėda, giudici,

cancelliere: H. Eriksson, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento,

in seguito all'udienza dell'11 gennaio 2024,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il loro ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, il sig. Gennady Nikolayevich Timchenko e la sig.ra Elena Petrovna Timchenko, ricorrenti, chiedono, in sostanza, l'annullamento dell'articolo 1, punto 4, del regolamento (UE) 2022/1273 del Consiglio, del 21 luglio 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 194, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento impugnato»), nella parte in cui modifica l'articolo 9 del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2014, L 78, pag. 6), inserendovi obblighi di trasmettere informazioni relative ai fondi e di cooperazione con le autorità competenti al riguardo (articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato) e equiparando l'inosservanza di tali obblighi a un'elusione delle misure di congelamento dei fondi (articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato) (in prosieguo: le «disposizioni impugnate»).

Fatti

2 Il sig. Timchenko è un uomo d'affari, coniugato con la sig.ra Timchenko. I ricorrenti hanno, entrambi, la cittadinanza russa e finlandese.

3 Nel marzo del 2014, la Federazione russa ha annesso la Repubblica autonoma di Crimea nonché la città di Sebastopoli e da allora sta conducendo continue azioni di destabilizzazione nell'Ucraina orientale. Movimenti separatisti prorussi sono parallelamente entrati in conflitto armato con il governo ucraino nelle regioni di Donetsk e Lugansk.

4 Il 17 marzo 2014 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, sulla base, in particolare, dell'articolo 29 TUE, la decisione (PESC) 2014/145 del Consiglio, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2014, L 78, pag. 16). Lo stesso giorno, esso ha adottato, sul fondamento dell'articolo 215 TFUE, il regolamento n. 269/2014. Nei giorni successivi le forze armate russe hanno intrapreso operazioni di guerra in tutta l'Ucraina, che sono tuttora in corso.

5 Il 21 febbraio 2022 il presidente della Federazione russa ha firmato un decreto che riconosceva l'indipendenza e la sovranità delle autoproclamate «Repubblica popolare di Donetsk» e «Repubblica popolare di Lugansk» e ha ordinato lo spiegamento delle forze armate russe in tali zone.

6 Il 22 febbraio 2022 l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (in prosieguo: l'«Alto rappresentante») ha pubblicato una dichiarazione a nome dell'Unione in cui condannava tali azioni, in quanto esse costituivano una grave violazione del diritto internazionale. Esso ha annunciato che l'Unione avrebbe risposto a queste ultime violazioni da parte della Federazione russa adottando con urgenza ulteriori misure restrittive.

7 In tale contesto, il Consiglio ha adottato una serie di misure restrittive. I nomi dei ricorrenti sono stati aggiunti, rispettivamente, per quanto riguarda il sig. Timchenko, il 28 febbraio 2022, con l'adozione della decisione (PESC) 2022/337 del Consiglio, che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 59, pag. 1), e del regolamento di esecuzione (UE) 2022/336 del Consiglio, che attua il regolamento n. 269/2014 (GU 2022, L 58, pag. 1), e, per quanto riguarda la sig.ra Timchenko, l'8 aprile 2022, con l'adozione della decisione (PESC) 2022/582 del Consiglio, che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 110, pag. 55), e del regolamento di esecuzione (UE) 2022/581 del Consiglio, che attua il regolamento n. 269/2014 (GU 2022, L 110, pag. 3), e successivamente sono stati mantenuti negli elenchi delle persone, delle entità e degli organismi oggetto di misure restrittive figuranti nell'allegato della decisione 2014/145 e nell'allegato I del regolamento n. 269/2014. Tali misure restrittive sono state oggetto di ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale (cause T-252/22, Timchenko/Consiglio e T-361/22, Timchenko/Consiglio).

8 Alla data di adozione degli atti menzionati nel precedente punto 7, l'articolo 2 del regolamento n. 269/2014 disponeva quanto segue:

«1. Sono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati, da qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo, o da qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi a essa associati elencati nell'allegato I.

2. È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi, o di qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi a [esse] associati elencati nell'allegato I, o destinarli a loro vantaggio».

9 L'articolo 8, paragrafo 1, di detto regolamento enunciava quanto segue:

«1. Fatte salve le norme applicabili in materia di relazioni, riservatezza e segreto professionale, le persone fisiche e giuridiche, le entità e gli organismi sono tenuti:

a) a fornire immediatamente qualsiasi informazione atta a facilitare il rispetto del presente regolamento, quali le informazioni relative ai conti e agli importi congelati a norma dell'articolo 2, all'autorità competente dello Stato membro in cui risiedono o sono situati e a trasmettere tali informazioni, direttamente o attraverso lo Stato membro, alla Commissione, e

b) a collaborare con l'autorità competente alla verifica di tali informazioni».

10 L'articolo 9 di detto regolamento prevedeva che «[era] vietato partecipare, consapevolmente e deliberatamente, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure di cui all'articolo 2».

11 L'articolo 15 del medesimo regolamento disponeva quanto segue:

«1. Gli Stati membri stabiliscono norme sulle sanzioni applicabili alle violazioni delle disposizioni del presente regolamento e adottano tutte le misure necessarie per garantirne l'attuazione. Le sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.

2. Gli Stati membri notificano alla Commissione subito dopo l'entrata in vigore del presente regolamento le norme di cui al paragrafo 1, come pure ogni successiva modifica».

12 Il 3 giugno 2022 il Consiglio ha adottato il regolamento (UE) 2022/880, che modifica il regolamento n. 269/2014 (GU 2022, L 153, pag. 75), considerando in particolare che occorreva chiarire e rafforzare le disposizioni relative alle sanzioni nazionali inflitte in caso di violazione delle misure previste in detto regolamento (considerando 2 del regolamento 2022/880).

13 L'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 è stato così modificato:

«Gli Stati membri stabiliscono norme sulle sanzioni, incluse ove opportuno le sanzioni penali, applicabili alle violazioni delle disposizioni del presente regolamento e adottano tutte le misure necessarie per garantirne l'attuazione. Le sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri prevedono inoltre misure appropriate per la confisca dei proventi di tali violazioni».

14 Il 21 luglio 2022 il Consiglio ha adottato, sulla base, in particolare, dell'articolo 29 TUE, la decisione (PESC) 2022/1272, che modifica la decisione 2014/145 (GU 2022, L 193, pag. 219). Con tale decisione, esso ha introdotto nuove deroghe al congelamento dei beni e al divieto di mettere fondi e risorse economiche a disposizione di persone ed entità designate.

15 Lo stesso giorno, il regolamento impugnato è stato adottato, in particolare, sul fondamento dell'articolo 215 TFUE. Tale regolamento precisa, nel suo considerando 5, quanto segue:

«Per garantire un'attuazione efficace ed uniforme del regolamento (UE) n. 269/2014, e al fine di rendere più complesso il ricorso a meccanismi di elusione delle sanzioni, che ostacolano tale attuazione, è necessario imporre a persone ed entità designate che dispongono di beni nella giurisdizione degli Stati membri l'obbligo di dichiarare tali beni e di collaborare con l'autorità competente alla verifica di tale dichiarazione. È inoltre opportuno rafforzare le disposizioni in materia di obblighi di comunicazione a carico degli operatori dell'Unione al fine di evitare la violazione e l'elusione dei congelamenti di beni. Il non rispetto di tale obbligo costituirebbe un'elusione del congelamento dei beni e sarebbe soggetto a sanzioni se, in base alle norme e procedure nazionali applicabili, sono soddisfatte le condizioni per imporre tali sanzioni».

16 Il regolamento impugnato ha modificato il regolamento n. 269/2014 prevedendo, all'articolo 1, punti da 1 a 3, le deroghe previste dalla decisione 2022/1272. All'articolo 1, punto 4, tale regolamento prevede che l'articolo 9 del regolamento n. 269/2014 sia sostituito dal seguente:

«Articolo 9

1. È vietato partecipare, consapevolmente e deliberatamente, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure di cui all'articolo 2.

2. Le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi elencati nell'allegato I:

a) trasmettono prima del 1º settembre 2022 o, se posteriore, entro sei settimane dalla data dell'inserimento nell'elenco nell'allegato I, le informazioni relative ai fondi o alle risorse economiche nella giurisdizione dello Stato membro appartenenti loro, o da loro posseduti, detenuti o controllati, all'autorità competente dello Stato membro in cui tali fondi o le risorse economiche sono situati; e

b) collaborano con l'autorità competente alla verifica di tali informazioni.

3. L'inosservanza del paragrafo 2 è considerata partecipazione, di cui al paragrafo 1, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure di cui all'articolo 2.

(...)».

Conclusioni delle parti

17 I ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:

– annullare l'articolo 9, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento impugnato;

– condannare il Consiglio alle spese.

18 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– condannare i ricorrenti alle spese.

19 La Commissione europea chiede il rigetto del ricorso in quanto irricevibile o, in subordine, in quanto infondato.

In diritto

Sulla ricevibilità del ricorso

20 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, eccepisce l'irricevibilità del ricorso affermando che i ricorrenti non hanno interesse ad agire, né legittimazione ad agire per l'annullamento delle disposizioni impugnate, circostanza contestata dai ricorrenti.

21 Per quanto riguarda il difetto di legittimazione ad agire, che occorre analizzare in primo luogo, il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, fa valere che le disposizioni impugnate non soddisfano le condizioni previste dall'articolo 263, quarto comma, TFUE.

22 A tal fine, il Consiglio afferma, in particolare e in sostanza, che i ricorrenti non provano che le disposizioni impugnate non siano oggetto di misure di esecuzione.

23 I ricorrenti contestano tali argomenti.

24 Ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti (prima parte di frase) o che la riguardano direttamente e individualmente (seconda parte di frase) e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione (terza parte di frase).

25 Il requisito dell'incidenza diretta è comune alla seconda e alla terza parte di frase dell'articolo 263, quarto comma, TFUE e, secondo la giurisprudenza, tale requisito ha lo stesso significato in ciascuna di tali parti di frase (v., in tal senso, sentenza del 12 luglio 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punto 73). Secondo una giurisprudenza costante, il requisito secondo cui una persona fisica o giuridica deve essere direttamente interessata dalla misura oggetto del ricorso richiede la compresenza di due criteri cumulativi, ossia che la misura contestata, da un lato, produca direttamente effetti sulla situazione giuridica di tale persona e, dall'altro, non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua attuazione, la quale ha carattere meramente automatico e deriva dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie [v. sentenza del 22 giugno 2021, Venezuela/Consiglio (Incidenza su di uno Stato terzo), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punto 61 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del 13 settembre 2018, Rosneft e a./Consiglio, T-715/14, non pubblicata, EU:T:2018:544, punto 65].

26 Inoltre, secondo la giurisprudenza costante della Corte, l'espressione «che non comportano alcuna misura di esecuzione», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, terza parte di frase, TFUE, dev'essere interpretata alla luce dell'obiettivo di detta disposizione consistente, come emerge dalla sua genesi, nell'evitare che un singolo sia costretto a violare la legge per poter accedere al giudice. Orbene, qualora un atto regolamentare produca direttamente effetti sulla situazione giuridica di una persona fisica o giuridica senza richiedere misure di esecuzione, quest'ultima rischierebbe di essere privata di tutela giurisdizionale effettiva se non disponesse di un rimedio dinanzi al giudice dell'Unione al fine di contestare la legittimità di detto atto regolamentare. Infatti, in mancanza di misure di esecuzione, una persona fisica o giuridica, ancorché direttamente interessata dall'atto in questione, non sarebbe in grado di ottenere un controllo giurisdizionale di tale atto se non dopo aver violato le disposizioni dell'atto medesimo facendone valere l'illegittimità nell'ambito dei procedimenti avviati nei suoi confronti dinanzi ai giudici nazionali (sentenze del 19 dicembre 2013, Telefónica/Commissione, C-274/12 P,

EU:C:2013:852, punto 27, nonché del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 58). La Corte ha, peraltro, ripetutamente dichiarato che, per valutare se un atto regolamentare comporti misure di esecuzione, occorre fare riferimento alla posizione della persona che invoca il diritto di ricorso a norma dell'articolo 263, quarto comma, terza parte di frase, TFUE (v. sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci (da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

27 Nel caso di specie, le disposizioni impugnate presentano carattere regolamentare ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE, in quanto hanno portata generale e sono state adottate sul fondamento dell'articolo 215 TFUE, conformemente alla procedura non legislativa prevista da tale disposizione [v., in tal senso, sentenza del 22 giugno 2021, Venezuela/Consiglio (Incidenza su di uno Stato terzo), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punto 92).

28 Inoltre, le disposizioni impugnate riguardano le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi iscritti nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014, come modificato.

29 Orbene, al momento della presentazione del loro ricorso, i nomi dei ricorrenti figuravano in tale allegato I, dall'adozione del regolamento di esecuzione 2022/336 per quanto riguarda il sig. Timchenko, e del regolamento di esecuzione 2022/581 per quanto riguarda la sig.ra Timchenko (v. punto 7 *supra*).

30 Pertanto, dal 21 luglio 2022, data di entrata in vigore del regolamento impugnato, i ricorrenti sono soggetti agli obblighi in questione, ossia l'obbligo di dichiarare i loro fondi o risorse economiche prima del 1º settembre 2022 e l'obbligo di cooperare con le autorità nazionali competenti, in applicazione dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato. Inoltre, in applicazione dell'articolo 9, paragrafo 3, del medesimo regolamento, l'inosservanza di detti obblighi è qualificata come partecipazione ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure restrittive di congelamento dei fondi.

31 È quindi giocoforza constatare che le disposizioni impugnate riguardano direttamente i ricorrenti, in quanto producono direttamente effetti sulla loro situazione giuridica. Infatti, gli obblighi di dichiarazione e di cooperazione, nonché gli effetti della loro inosservanza, si applicano ai ricorrenti in quanto persone iscritte nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014 al momento dell'entrata in vigore di dette disposizioni. Inoltre, l'applicazione di tali disposizioni nei confronti dei ricorrenti non richiede l'adozione di alcuna misura di esecuzione a livello dell'Unione o degli Stati membri, il che è stato ammesso dal Consiglio in udienza, e non lascia alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua attuazione, cosicché esse incidono in modo puramente automatico sulla situazione giuridica dei ricorrenti.

32 Ne consegue che le disposizioni impugnate costituiscono atti regolamentari che riguardano direttamente i ricorrenti e che non comportano alcuna misura d'esecuzione ai sensi della giurisprudenza applicabile.

33 Il riferimento del Consiglio alla sentenza del 28 gennaio 2016, Azarov/Consiglio (T-332/14, non pubblicata, EU:T:2016:48, punti 59 e 60), e la soluzione di irricevibilità per mancanza di incidenza diretta nei confronti del ricorrente accolta in tale sentenza non inficiano tale constatazione. Infatti, in detta sentenza, il ricorso era diretto segnatamente contro atti che

modificavano i criteri di designazione per il congelamento dei capitali riguardanti le persone responsabili di appropriazione indebita di fondi appartenenti allo Stato ucraino. Esso è stato dichiarato irricevibile nella parte in cui era diretto contro detti atti, dal momento che, in sostanza, tali atti comportavano effetti giuridici solo nei confronti di categorie di persone e di entità considerate in modo generale ed astratto e non riguardavano né individualmente né direttamente il ricorrente in tale causa.

34 Nel caso di specie, invece, le disposizioni impugnate producono direttamente e immediatamente effetti sulla situazione giuridica dei ricorrenti, senza richiedere l'adozione di misure di esecuzione da parte delle autorità incaricate di attuare detti obblighi. I ricorrenti rischierebbero quindi di essere privi di una tutela giurisdizionale effettiva se non disponessero di un mezzo di ricorso dinanzi al giudice dell'Unione al fine di contestare la legittimità di dette disposizioni.

35 Pertanto, i ricorrenti sono legittimati ad agire per l'annullamento delle disposizioni impugnate.

36 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la mancanza di interesse ad agire, il Consiglio fa valere che i ricorrenti non dimostrano un siffatto interesse, dal momento che hanno adempiuto il loro obbligo di dichiarazione presso le autorità nazionali competenti. Quanto all'argomento dei ricorrenti secondo cui essi non sono al riparo da sanzioni da parte delle autorità nazionali, il Consiglio afferma che essi si richiamano a una situazione futura ed ipotetica.

37 I ricorrenti contestano tale argomento.

38 A tal riguardo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, la ricevibilità di un ricorso di annullamento proposto da una persona fisica o giuridica è subordinata alla condizione che quest'ultima abbia un interesse all'annullamento dell'atto impugnato. Tale interesse presuppone che l'annullamento dell'atto possa produrre di per sé conseguenze giuridiche e che il ricorso possa, pertanto, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che lo ha proposto (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Stichting Woonlinie e a./Commissione, C-133/12 P, EU:C:2014:105, punto 54 e giurisprudenza ivi citata, e ordinanza del 18 gennaio 2023, Seifert/Consiglio, T-166/22, non pubblicata, EU:T:2023:13, punto 22 e giurisprudenza ivi citata). L'interesse ad agire di un ricorrente deve essere concreto ed attuale e non può riguardare una situazione futura ed ipotetica (v. sentenza del 17 settembre 2015, Mory e a./Commissione, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

39 Nel caso di specie, indipendentemente dal fatto che i ricorrenti o altre persone abbiano o meno dichiarato o congelato i fondi o le risorse economiche di cui trattasi e, se del caso, cooperato con le autorità competenti, i ricorrenti conservano un interesse ad ottenere l'annullamento delle disposizioni impugnate, che impongono loro obblighi di dichiarazione e di cooperazione la cui inosservanza può avere gravi conseguenze per essi. Infatti, l'interesse ad agire non viene meno per il fatto che il ricorrente ha adempiuto le obbligazioni che contesta (v., in tal senso, sentenze del 19 settembre 1985, Hoogovens Groep/Commissione, 172/83 e 226/83, EU:C:1985:355, punto 19, e del 15 dicembre 1999, Kesko/Commissione, T-22/97, EU:T:1999:327, punti da 55 a 65), e neppure per il motivo che sono state eseguite da un terzo (v., in tal senso, sentenza del 6 marzo 1979, Simmenthal/Commissione, 92/78, EU:C:1979:53, punto 32). Di conseguenza, l'interesse ad agire dei ricorrenti resta stabilito senza che debbano dimostrare di aver violato i loro obblighi.

40 Inoltre, è pacifico che il rispetto dell'obbligo di dichiarazione non comporta l'estinzione di tutti gli obblighi prescritti da tale articolo. Infatti, una volta dichiarati i fondi o le risorse economiche all'autorità nazionale competente, l'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come

modificato, obbliga le persone che hanno dichiarato i fondi o le risorse economiche posseduti, detenuti o controllati a cooperare con tale autorità nazionale ai fini di qualsiasi verifica. Ne consegue che i ricorrenti conservano un interesse esistente ed effettivo ad agire contro le disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato.

41 Quanto alle disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato, la qualificazione come partecipazione a un'elusione delle misure restrittive da esse previste è connaturata agli obblighi previsti dall'articolo 9, paragrafo 2, di tale regolamento, cosicché i ricorrenti dimostrano un interesse esistente ed effettivo ad agire nei confronti di tali disposizioni.

42 Alla luce degli elementi menzionati nei precedenti punti da 39 a 41, si deve concludere che i ricorrenti dimostrano un interesse esistente ed effettivo ad agire contro le disposizioni impugnate e che, pertanto, il presente ricorso è ricevibile.

Nel merito

43 I ricorrenti deducono quattro motivi di ricorso, vertenti, il primo, su un difetto di base giuridica, il secondo su uno sviamento di potere, il terzo, su una violazione del principio di proporzionalità e, il quarto, su una violazione del principio della certezza del diritto.

Sul primo motivo di ricorso, vertente su un difetto di base giuridica

44 Il primo motivo di ricorso si articola in due parti, vertenti, la prima, su una violazione degli articoli 24, 29 e 40 TUE e, la seconda, su una violazione dell'articolo 40 TUE e dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE.

– *Sulla prima parte del primo motivo di ricorso, vertente su una violazione degli articoli 24, 29 e 40 TUE*

45 Con la prima parte del primo motivo di ricorso, i ricorrenti fanno valere che, adottando l'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento impugnato, il Consiglio ha ecceduto le competenze attribuitegli in forza dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE e ha quindi violato l'articolo 24, paragrafo 2, TUE e gli articoli 29 e 40 TUE.

46 A tal fine, in primo luogo, i ricorrenti affermano che, poiché la decisione 2014/145 non prevede gli obblighi di dichiarazione e di cooperazione previsti dall'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, tali obblighi non costituiscono misure necessarie per dare effetto alla decisione 2014/145. Obblighi del genere non possono di conseguenza essere considerati misure di «attuazione» di tale decisione.

47 Essi aggiungono che tali obblighi di dichiarazione e di cooperazione non possono neppure essere considerati semplici «modalità» delle misure restrittive. Infatti, detti obblighi si aggiungerebbero alle misure restrittive per attuarle o eseguirle e la loro violazione sarebbe considerata una partecipazione a un'elusione, in forza dell'articolo 9, paragrafo 3, di tale regolamento, il che non sarebbe previsto dagli altri regimi di misure restrittive.

48 In particolare, i ricorrenti affermano che, sulla base dell'articolo 29 TUE, nulla giustifica l'adozione da parte del Consiglio di tali obblighi, mentre, prima del regolamento impugnato, l'articolo 8 del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento (UE) n. 476/2014 del Consiglio, del 12 maggio 2014 (GU 2014, L 137, pag. 1), prevedeva già obblighi di dichiarazione e di cooperazione, ma meno rigorosi sotto il profilo dei termini e delle sanzioni.

49 In secondo luogo, i ricorrenti affermano di non negare che, certamente, il Consiglio dispone, in forza dell'articolo 26 TUE, di una competenza in materia di attuazione della politica estera e di sicurezza comune (in prosieguo: la «PESC»). I ricorrenti aggiungono che, contrariamente a quanto affermato dal Consiglio, l'articolo 2, paragrafo 2, TFUE non conferisce tuttavia a tale istituzione una competenza ad adottare misure di esecuzione delle misure restrittive, quando invece l'articolo 24, paragrafo 2, TUE prevede che l'esecuzione della PESC sia, in particolare, devoluta agli Stati membri. Essi ne traggono la conclusione che, adottando gli obblighi contestati, il Consiglio ha violato il criterio di ripartizione delle competenze stabilito dall'articolo 40 TUE, in quanto non spetta a tale istituzione decidere il modo in cui le misure restrittive saranno eseguite nel territorio degli Stati membri.

50 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta tale argomento.

51 Occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE, la PESC è soggetta a norme e procedure specifiche ed è «definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio, che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente». Inoltre, tale politica è attuata dall'alto rappresentante e dagli Stati membri, conformemente ai trattati. In applicazione dell'articolo 29 TUE, il Consiglio «adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica».

52 Le misure restrittive sono adottate, nell'ambito della PESC, con una decisione del Consiglio adottata all'unanimità sul fondamento dell'articolo 29 TUE e la loro attuazione avviene, nell'ambito del Trattato FUE, mediante un regolamento adottato, in applicazione dell'articolo 215 TFUE, dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, su proposta congiunta dell'alto rappresentante e della Commissione. Da un lato, l'articolo 215, paragrafo 1, TFUE riguarda l'adozione da parte del Consiglio delle misure necessarie all'interruzione o alla riduzione, in tutto o in parte, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi prevista da una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del Trattato UE. Dall'altro lato, secondo l'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del Trattato UE lo prevede, il Consiglio può adottare misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali.

53 Secondo la giurisprudenza, dagli articoli 24 e 29 TUE risulta che, in linea generale, il Consiglio è destinato a definire, nelle decisioni adottate in materia di PESC e deliberando all'unanimità, l'oggetto delle misure restrittive che l'Unione adotta nel settore della PESC. Tenuto conto della vasta portata degli scopi ed obiettivi della PESC, quali espressi all'articolo 3, paragrafo 5, TUE e all'articolo 21 TUE nonché nelle disposizioni specifiche relative alla PESC, segnatamente agli articoli 23 e 24 TUE, il Consiglio dispone di un ampio margine nel definire tale oggetto (sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 88).

54 Quanto all'articolo 215 TFUE, che stabilisce un collegamento tra gli obiettivi del Trattato UE in materia di PESC e le azioni dell'Unione che comportano misure economiche rientranti nel Trattato FUE (v., in tal senso, sentenza del 19 luglio 2012, Parlamento/Consiglio, C-130/10, EU:C:2012:472, punto 59), esso consente l'adozione di regolamenti da parte del Consiglio, che

delibera a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante e della Commissione, per attuare o conferire efficacia a misure restrittive quando queste ultime rientrano nell'ambito di applicazione del Trattato FUE, nonché, in particolare, al fine di garantirne l'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punti 89 e 90).

55 Pertanto, le decisioni adottate sul fondamento dell'articolo 29 TUE stabiliscono la posizione dell'Unione per quanto riguarda le misure restrittive da adottare, mentre i regolamenti adottati sulla base dell'articolo 215 TFUE si ricollegano, alla luce dei loro obiettivi e del loro contenuto, a dette decisioni e costituiscono lo strumento per conferire loro efficacia a livello dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 19 luglio 2012, Parlamento/Consiglio, C-130/10, EU:C:2012:472, punti 72 e 76, e del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 90).

56 Nel caso di specie, le disposizioni impugnate sono state adottate sul fondamento dell'articolo 215 TFUE e, più precisamente, dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, come d'altronde riconosciuto dalle parti principali.

57 Occorre ricordare che, secondo il considerando 5 del regolamento impugnato, le disposizioni impugnate sono state adottate in considerazione della crescente complessità dei meccanismi di elusione delle sanzioni, che ostacolano l'attuazione delle misure restrittive. Pertanto, al fine di garantire l'attuazione efficace e uniforme di tale regolamento, il Consiglio ha sottolineato la necessità di «imporre a persone ed entità designate che dispongono di beni nella giurisdizione degli Stati membri l'obbligo di dichiarare tali beni e di collaborare con l'autorità competente alla verifica di tale dichiarazione».

58 Al riguardo, il Consiglio ha sottolineato, da un lato, che, rispetto ai regimi di misure restrittive attuati in considerazione della situazione esistente in altri paesi, il numero di persone interessate dalle misure restrittive adottate nell'ambito del regime relativo alla situazione in Ucraina non era mai stato così elevato e, dall'altro, che tali misure restrittive erano state oggetto di elusione, o addirittura di violazioni, per evitare la loro applicazione effettiva. Inoltre, come risulta dal dibattimento in udienza, l'adozione degli obblighi di cui trattasi appariva tanto più giustificata in quanto, in precedenza, pochi Stati membri avevano adottato disposizioni nazionali che prevedevano siffatti obblighi, in particolare l'obbligo di dichiarazione dei fondi o delle risorse economiche posseduti, detenuti o controllati.

59 Ne consegue che gli obblighi di dichiarazione e di cooperazione sono stati istituiti, nel caso di specie, per garantire l'applicazione uniforme del regolamento n. 269/2014 nel territorio dell'Unione e vanificare le strategie di elusione delle misure restrittive, rese possibili, in particolare, dal ricorso a sistemi giuridici e finanziari complessi.

60 Pertanto, poiché le misure previste dall'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, si ricollegano alla decisione 2014/145, in quanto sono idonee a garantire, a livello dell'Unione, l'attuazione efficace e uniforme delle misure restrittive previste da tale decisione, occorre respingere l'argomento dei ricorrenti secondo cui esse violano l'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, in quanto non sarebbero necessarie e non potrebbero essere adottate senza figurare in una decisione del Consiglio fondata sull'articolo 29 TUE.

61 Per le stesse ragioni menzionate nei precedenti punti da 57 a 60, poiché le disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, erano idonee a garantire a livello dell'Unione un'applicazione uniforme degli obblighi previsti da tali disposizioni

e, di conseguenza, l'attuazione efficace e uniforme della decisione 2014/145, occorre respingere l'argomento dei ricorrenti secondo cui tali obblighi rientrerebbero nella competenza di esecuzione degli Stati membri e configurerebbero una violazione dell'articolo 24, paragrafo 2, TUE. Inoltre, poiché l'articolo 40 TUE non riguarda la ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri, i ricorrenti non possono sostenere che l'adozione degli obblighi controversi violerebbe tale disposizione per il motivo che essa rientrerebbe nella competenza di esecuzione degli Stati membri.

62 Analogamente, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, il mero riferimento alle misure restrittive operato dall'articolo 215, paragrafo 2, TFUE non ha come conseguenza di limitare le misure previste da detta disposizione ad obblighi di non fare. Infatti, come ricordato nel precedente punto 54, tale disposizione ha ad oggetto di consentire al Consiglio di attuare una decisione adottata in materia di PESC, al fine di garantirne l'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri.

63 Orbene, nel caso di specie, poiché gli obblighi previsti dall'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, hanno ad oggetto di garantire l'efficacia delle misure di congelamento dei fondi previste dalla decisione 2014/145 e di attuarle, si deve ritenere che il Consiglio potesse, sulla base dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE e senza violare l'articolo 29 TUE, adottare siffatti obblighi mediante un regolamento dell'Unione, indipendentemente dal fatto che tali obblighi non fossero espressamente previsti nella relativa decisione.

64 Infine, occorre rilevare che, certamente, prima dell'adozione dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, l'articolo 8 del regolamento n. 269/2014, menzionato nel precedente punto 9, prevedeva già un obbligo di dichiarazione. Tuttavia, tale articolo si riferisce agli obblighi di riservatezza e di segreto professionale ai quali sarebbero tenute le persone fisiche o giuridiche nonché le entità e gli organismi, quindi principalmente gli operatori economici incaricati di garantire l'attuazione delle misure di congelamento dei fondi e non le persone iscritte nell'elenco delle misure restrittive. Ciò è d'altronde confermato dal fatto che detto articolo non utilizza la formulazione utilizzata in tale regolamento per designare le persone oggetto di misure restrittive, vale a dire le «persone elencate nell'allegato I [di detto] regolamento». Pertanto, poiché l'articolo 8 del regolamento n. 269/2014 non era destinato ad applicarsi alle persone oggetto di misure restrittive, che sono tuttavia le più idonee a informare le autorità nazionali competenti sulla consistenza del loro patrimonio, nel contesto ricordato nei precedenti punti da 57 a 60, l'argomento dei ricorrenti secondo cui, in sostanza, l'adozione dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento era ingiustificata deve essere respinto.

65 Risulta quindi dai precedenti punti da 56 a 64 che, poiché le disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, rientrano nel potere di attuazione di una decisione adottata in materia di PESC, il Consiglio ha potuto adottarle sulla base di un regolamento dell'Unione adottato ai sensi dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, indipendentemente dal fatto che gli obblighi in questione fossero obblighi di fare posti a carico dei ricorrenti e che essi non fossero previsti da una decisione adottata sul fondamento dell'articolo 29 TUE.

66 Pertanto la prima parte del primo motivo di ricorso deve essere respinta.

– Sulla seconda parte del primo motivo di ricorso, vertente su una violazione dell'articolo 40 TUE e dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE

67 Con la seconda parte del primo motivo di ricorso, i ricorrenti fanno valere, in sostanza, che, adottando l'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato, il Consiglio ha violato l'articolo 40 TUE nonché l'articolo 83, paragrafo 1, TFUE.

68 A tal fine, essi affermano che, prevedendo, all'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento impugnato, che l'inosservanza dell'obbligo di dichiarazione sia considerata una partecipazione ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure restrittive e modificando l'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento 2022/880, il Consiglio si è sostituito agli Stati membri per decidere in che modo le misure restrittive sarebbero state attuate e sanzionate nel territorio degli Stati membri, in particolare obbligandoli a prevedere misure di confisca.

69 Essi sottolineano che, in applicazione dell'articolo 83 TFUE, il Consiglio non è competente ad armonizzare, a livello dell'Unione, le sanzioni applicabili in caso di violazione di misure restrittive adottate nel settore della PESC, dal momento che solo le direttive, adottate secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore interessato.

70 Una siffatta analisi sarebbe d'altronde confermata dal fatto che, a livello dell'Unione, la direttiva 2014/42/UE del Parlamento e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea (GU 2014, L 127, pag. 39), armonizza già la confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione.

71 Inoltre, successivamente all'adozione delle disposizioni impugnate, il Consiglio avrebbe adottato, il 28 novembre 2022, la decisione (UE) 2022/2332, relativa al riconoscimento della violazione delle misure restrittive dell'Unione come una sfera di criminalità che risponde ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, [TFUE] (GU 2022, L 308, pag. 18). In tale decisione, il Consiglio avrebbe deciso che la violazione delle misure restrittive costituisce una sfera di criminalità ai sensi dell'articolo 83, paragrafo 1, secondo comma, TFUE. Sarebbe sulla base di tale decisione che la Commissione avrebbe adottato, il 2 dicembre 2022, una proposta di direttiva relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per violazione delle misure restrittive dell'Unione [COM (2022) 684 final], ai sensi della quale il ravvicinamento delle definizioni e delle sanzioni penali non potrebbe essere effettuato sulla base giuridica dell'articolo 215 TFUE.

72 Quanto all'argomento del Consiglio secondo cui non sarebbe possibile contestare il regime sanzionatorio applicabile, in quanto l'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento 2022/880, non è oggetto del presente ricorso e i ricorrenti sarebbero quindi fuori termine per contestare tali disposizioni, questi ultimi sostengono di essere stati in grado di contestare tale articolo solo una volta adottate le disposizioni impugnate. Essi affermano che, in ogni caso, contestano detto articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento 2022/880, mediante eccezione di illegittimità.

73 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta tale argomento.

74 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'eccezione di illegittimità sollevata dai ricorrenti nei confronti dell'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento 2022/880, per essere ricevibile, una siffatta eccezione deve riguardare disposizioni

che costituiscono la base giuridica dell'atto impugnato o che presentano un nesso giuridico diretto con tale atto (v., in tal senso, sentenze dell'8 settembre 2020, Commissione e Consiglio/Carreras Sequeros e a., C-119/19 P e C-126/19 P, EU:C:2020:676, punto 69 e giurisprudenza ivi citata, e del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

75 Orbene, nel caso di specie, oltre al fatto che l'eccezione di illegittimità è stata sollevata solo in fase di replica, si deve constatare che le disposizioni dell'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento 2022/880, non costituiscono la base giuridica dell'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014. Queste prime disposizioni non presentano neppure un nesso giuridico diretto con queste seconde disposizioni, dal momento che le prime sono destinate ad applicarsi in maniera generale alle sanzioni applicabili in caso di violazione del suddetto regolamento e non specificamente alle seconde. Ne consegue che l'eccezione di illegittimità deve essere respinta in quanto irricevibile.

76 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la questione se le disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento impugnato, in combinato disposto con l'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento 2022/880, siano tali da creare un'incriminazione di natura penale e, quindi, da violare l'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, occorre anzitutto rilevare che l'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato, si limita a qualificare l'inosservanza degli obblighi di dichiarazione e di cooperazione, previsti dall'articolo 9, paragrafo 2, del medesimo regolamento, come partecipazione a un'elusione, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, di tale regolamento.

77 Orbene, è giocoforza constatare che la qualificazione come partecipazione ad attività elusive, quale prevista dall'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato, non può, in quanto tale, essere considerata un'incriminazione di natura penale.

78 Quanto all'argomento dei ricorrenti secondo cui le disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento impugnato, interpretate alla luce delle disposizioni dell'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento 2022/880, costituirebbero un'incriminazione di natura penale a causa delle sanzioni penali previste da queste seconde disposizioni, occorre rilevare che l'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento 2022/880, lascia agli Stati membri il compito di stabilire il regime delle sanzioni, «incluse, ove opportuno, le sanzioni penali».

79 Orbene, l'impiego di una siffatta formulazione implica che la determinazione della natura delle sanzioni applicabili alle infrazioni al regolamento n. 269/2014 rientra nella competenza delle autorità nazionali e quindi del diritto nazionale, anche in caso di applicazione della sanzione della confisca dei proventi delle infrazioni (v., in tal senso, sentenza del 19 marzo 2020, «Agro In 2001», C-234/18, EU:C:2020:221, punti 60 e 61).

80 Al riguardo, occorre rilevare che, per quanto concerne specificamente l'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato, la competenza conferita agli Stati membri per determinare la natura civile, amministrativa o penale delle sanzioni è confermata dall'ultima frase del quinto considerando del regolamento impugnato, secondo la quale, in sostanza, l'elusione delle misure restrittive, prevista dall'articolo 9, paragrafo 3, di tale regolamento, sarebbe soggetta a sanzioni «se, in base alle norme e procedure nazionali applicabili, sono soddisfatte le condizioni per imporre tali sanzioni».

81 Dai precedenti punti 79 e 80 risulta quindi che le disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato, non possono essere considerate come configuranti un'incriminazione di natura penale e, pertanto, come adottate in violazione dell'articolo 83 TFUE.

82 Una siffatta conclusione non può essere rimessa in discussione dall'argomento dei ricorrenti secondo cui l'adozione, da parte della Commissione, della proposta di direttiva, menzionata nel precedente punto 71, confermerebbe la natura penale delle disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato.

83 Infatti, occorre rilevare che le disposizioni di tale proposta di direttiva, la quale, conformemente all'articolo 83, paragrafo 1, terzo comma, TFUE, ha richiesto, prima della sua adozione, una decisione del Consiglio che individuasse una nuova sfera di criminalità, prevedevano di obbligare le autorità nazionali a introdurre norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni penali in caso di inosservanza degli obblighi di dichiarazione e di cooperazione previsti da misure restrittive. Orbene, per le ragioni già menzionate nei precedenti punti da 76 a 80, è giocoforza constatare che ciò non si verifica nel caso delle disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato.

84 Infine, occorre rilevare che sia l'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato, sia l'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento 2022/880, lasciano alle autorità nazionali la competenza a determinare la natura penale, civile o amministrativa connessa alla violazione consistente nella partecipazione ad attività elusive e alle sanzioni connesse a tale violazione. Ne consegue che, per le stesse ragioni menzionate nei precedenti punti da 51 a 55, dette disposizioni potevano essere adottate dal Consiglio sul fondamento dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE e che non si può contestare al Consiglio di essersi indebitamente sostituito agli Stati membri nell'esercizio della loro competenza legislativa.

85 Inoltre, poiché il regime giuridico applicabile agli obblighi controversi e alle sanzioni applicabili in caso di violazione non rientra nella materia penale, non si può contestare al Consiglio di aver violato l'articolo 83 TFUE, cosicché, contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, il Consiglio non ha violato neanche l'articolo 40 TUE. Pertanto, occorre respingere la seconda parte del primo motivo di ricorso e il primo motivo di ricorso nella sua interezza.

Sul secondo motivo di ricorso, vertente su uno sviamento di potere

86 Con il loro secondo motivo di ricorso, i ricorrenti fanno valere, in sostanza, che, incitando gli Stati membri a sanzionare l'inosservanza degli obblighi previsti dall'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, con una pena di confisca, il Consiglio ha commesso uno sviamento di potere.

87 Infatti, secondo i ricorrenti, si tratterebbe ormai non più unicamente di congelare i fondi, ma di confiscarli, come confermano le dichiarazioni del presidente del Consiglio europeo, dell'alto rappresentante, della presidente della Commissione nonché le conclusioni del Consiglio europeo del 20 e 21 ottobre 2022. Procedendo in tal modo, mentre le misure restrittive producono, in pratica, effetti simili a quelli degli altri regimi sanzionatori, il Consiglio cercherebbe di snaturare le misure di congelamento dei fondi organizzando la loro confisca che sarebbe delegata agli Stati membri.

88 I ricorrenti fanno altresì valere che la successiva adozione della decisione 2022/2332, che ha aggiunto all'elenco dei reati previsti all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE la violazione delle misure restrittive, nonché l'adozione, da parte della Commissione, della proposta di direttiva, relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per violazione delle misure restrittive dell'Unione, sono tali da confermare l'esistenza di uno sviamento di potere.

89 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta tale argomento.

90 Secondo una giurisprudenza costante, un atto è viziato da sviamento di potere solo se risulta, sulla base di indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, che è stato adottato allo scopo esclusivo, o quantomeno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso in questione (v. sentenza del 23 ottobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio, T-256/07, EU:T:2008:461, punto 151 e giurisprudenza ivi citata).

91 Nel caso di specie, in primo luogo, occorre rilevare che, come risulta dai precedenti punti da 76 a 83, le disposizioni impugnate non sono di natura penale e attuano le misure di congelamento dei fondi uniformemente nel territorio dell'Unione. Ciò implica che i ricorrenti non possono utilmente invocare uno sviamento di potere per quanto riguarda l'adozione di tali disposizioni mediante un regolamento del Consiglio, regolarmente adottato sulla base dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE.

92 In secondo luogo, è giocoforza constatare che gli elementi menzionati nei precedenti punti da 56 a 64 evidenziano che le dichiarazioni richiamate dai ricorrenti non costituiscono la causa esclusiva, o quantomeno determinante, dell'adozione delle misure contestate. Ne consegue che le condizioni ricordate nel precedente punto 90 non sono soddisfatte.

93 Pertanto, e poiché le disposizioni impugnate sono state adottate conformemente alla procedura prevista a tal fine e non, come affermano i ricorrenti, all'unico scopo di confiscare i beni congelati in applicazione delle misure restrittive, non si può contestare al Consiglio di aver commesso uno sviamento di potere.

94 Ne discende che il secondo motivo di ricorso deve essere respinto.

Sul terzo motivo di ricorso, relativo alla violazione del principio di proporzionalità

95 Con il loro terzo motivo di ricorso, i ricorrenti fanno valere che l'obbligo di dichiarazione imposto dall'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, non è idoneo a realizzare gli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi ed eccede quanto necessario per conseguirli, in circostanze in cui il Consiglio non dimostra che il regime delle misure restrittive istituito dalla decisione 2014/145 richieda l'adozione di un obbligo di dichiarazione da parte delle persone che ne sono oggetto.

96 Al riguardo, i ricorrenti sottolineano che il Consiglio non fornisce la prova delle difficoltà incontrate nell'attuazione del regolamento n. 269/2014 menzionate al quinto considerando del regolamento impugnato.

97 Essi aggiungono che l'introduzione di tali disposizioni è tanto più sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti dalla normativa in quanto l'inosservanza degli obblighi di dichiarazione e di cooperazione, in forza dell'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato,

è considerata un'elusione delle misure restrittive. Pertanto, con tale disposizione, vi è il rischio che sia considerata elusione qualsiasi dimenticanza di dichiarazione di un bene, indipendentemente dal carattere involontario della mancata dichiarazione, il che sarebbe tale da istituire una presunzione assoluta di elusione, contraria al principio del diritto a un ricorso effettivo.

98 Secondo i ricorrenti, ciò è tanto più problematico in quanto è altamente probabile che il legislatore nazionale, incoraggiato dal Consiglio, punirà il reato di elusione delle misure restrittive con sanzioni penali, ma anche, eventualmente, con una sanzione di confisca, la quale non solo avrà un carattere «manifestamente sproporzionato», ma anche l'effetto di privare le misure restrittive del loro carattere cautelare e preventivo.

99 I ricorrenti fanno infine valere che il termine previsto per dichiarare i loro beni, nella fattispecie il 1º settembre 2022, ha lasciato loro appena 41 giorni per compiere tale pratica. Orbene, tenuto conto della complessità connessa all'imprecisione delle nozioni utilizzate per determinare l'obbligo di dichiarazione e delle modalità di dichiarazione diverse a seconda di ciascuna delle autorità interessate dalla dichiarazione, un siffatto termine era insufficiente ed eccedeva il principio di proporzionalità.

100 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta tale argomento.

101 Occorre ricordare che il principio di proporzionalità, che è parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione, 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 vadano oltre quanto è necessario per raggiungerli (sentenze del 13 marzo 2012, Melli Bank/Consiglio, C-380/09 P, EU:C:2012:137, punto 52, e del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 56).

102 Per quanto riguarda, anzitutto, l'argomento secondo cui il Consiglio non avrebbe dimostrato l'esistenza della crescente complessità dei sistemi che consentono di eludere le sanzioni, occorre ricordare che il Consiglio ha adottato le disposizioni impugnate nell'ambito del potere discrezionale riconosciutogli e le ha fondate, come risulta dal considerando 5 del regolamento impugnato, al fine di vanificare il ricorso a complesse costruzioni giuridiche e finanziarie idonee a rendere se non più agevole l'elusione di misure, quanto meno più difficile l'individuazione, da parte delle autorità nazionali competenti, dei fondi o delle risorse economiche oggetto di misure restrittive ai sensi della decisione 2014/145. Orbene, il perseguimento di un siffatto obiettivo, che il Consiglio non può essere tenuto a giustificare mediante la produzione di elementi di prova, giustifica la necessità di far gravare sulle persone oggetto di misure restrittive ai sensi di tale decisione gli obblighi di dichiarazione e di cooperazione previsti dall'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato. Ne consegue che questo primo argomento dev'essere respinto.

103 Per quanto riguarda, poi, l'argomento dei ricorrenti secondo cui l'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato, avrebbe istituito una presunzione assoluta di partecipazione ad attività elusive delle misure restrittive, occorre rilevare che le disposizioni di tale articolo si riferiscono all'articolo 9, paragrafo 1, di tale regolamento per definire la natura della partecipazione a un'attività elusiva. Orbene, poiché queste ultime disposizioni prevedono che, affinché si configuri la partecipazione ad attività elusive, tale partecipazione debba essere effettuata «consapevolmente e deliberatamente», l'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato, deve essere interpretato nel senso che è destinato ad applicarsi solo nei limiti in cui l'inosservanza degli obblighi previsti dall'articolo 9, paragrafo 2, di tale

regolamento sia avvenuta «consapevolmente e deliberatamente». Pertanto, un'eventuale omissione involontaria di dichiarare taluni fondi o risorse economiche non costituisce un'infrazione passibile di sanzioni. Ciò è quindi tale da escludere qualsiasi istituzione di una presunzione assoluta di elusione delle misure da parte di tali disposizioni. Ne consegue che tale argomento dev'essere respinto.

104 Per quanto riguarda l'affermazione secondo cui, in sostanza, le disposizioni impugnate indurrebbero le autorità nazionali a sanzionare sistematicamente con la pena della confisca qualsiasi violazione degli obblighi di dichiarazione e di cooperazione, quali previsti dall'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento impugnato, e, quindi, a modificare la natura delle misure restrittive, occorre constatare che, riferendosi, all'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento 2022/880, a «misure appropriate» di confisca dei proventi delle violazioni al regolamento n. 269/2014, il Consiglio ha lasciato un margine di discrezionalità alle autorità nazionali quanto alla definizione, alla natura e alla portata di tale confisca. Inoltre, la sanzione della confisca dei proventi delle violazioni, essendo applicabile unicamente in caso di inosservanza degli obblighi previsti dall'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento impugnato, non può confondersi con le misure restrittive in quanto tali, le quali conservano il loro carattere cautelare e temporaneo. In ogni caso, è giocoforza constatare che l'oggetto della confisca, quale previsto dall'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento 2022/880, in quanto si applica soltanto ai «proventi [delle] violazioni», differisce dall'oggetto delle misure restrittive, che riguarda i fondi e le risorse economiche quali determinati dall'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014. Ne consegue che occorre respingere gli argomenti dei ricorrenti diretti a far dichiarare che le sanzioni che corredano l'elusione menzionata all'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato dal regolamento impugnato, modificherebbero la natura delle misure restrittive e sarebbero manifestamente sproporzionate.

105 Per quanto riguarda il termine di 41 giorni concesso ai ricorrenti per dichiarare i loro fondi o risorse economiche, che questi ultimi ritengono troppo breve, non sembra essere di una brevità tale da porre le persone interessate dalle misure di congelamento dei fondi nell'impossibilità di dichiarare utilmente i loro fondi o risorse economiche alle autorità nazionali competenti. Infatti, è pacifico che sono le persone interessate dalle misure restrittive ad essere maggiormente in grado di conoscere la composizione del loro patrimonio. Inoltre, il fatto che i ricorrenti, nel caso di specie, abbiano dovuto dichiarare a quattro autorità nazionali competenti diverse ed entro un termine di 41 giorni i fondi e le risorse economiche da essi detenuti, posseduti o controllati non sembra costituire un termine eccessivamente breve. D'altronde, i ricorrenti stessi riconoscono di aver soddisfatto in tempo utile tale obbligo e non affermano neppure che le autorità nazionali competenti abbiano rilevato nei loro confronti carenze commesse in occasione dell'esecuzione di tale obbligo.

106 Infine, nei limiti in cui i ricorrenti menzionano nella replica una lesione sproporzionata al loro diritto di proprietà e al loro diritto alla vita privata, occorre rilevare che tali argomenti non sono fondati. Siffatti argomenti devono pertanto essere respinti, senza che occorra pronunciarsi sulla loro ricevibilità.

107 Alla luce di quanto precede, occorre respingere il terzo motivo di ricorso.

Sul quarto motivo di ricorso, vertente sulla violazione del principio di certezza del diritto

108 Con il loro quarto motivo di ricorso, i ricorrenti fanno valere che l'obbligo di dichiarazione previsto dall'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, è fondato sulle nozioni di proprietà e di controllo e viola il principio della certezza del diritto.

109 In primo luogo, queste due nozioni sarebbero caratterizzate dalla loro estrema complessità. Ciò esporrebbe i ricorrenti al rischio di essere sanzionati per mancanza di dichiarazione, in caso di interpretazione divergente di tali nozioni rispetto a quelle fornite da ciascuna delle autorità nazionali competenti. L'incertezza che circonda queste due nozioni spiegherebbe del resto la ragione per la quale il Consiglio ha sentito la necessità di ricorrere ad una guida pratica nonché ad una conferenza per precisarne il significato. Una siffatta prassi sarebbe inedita, trattandosi di disposizioni sanzionabili sul piano penale.

110 Al riguardo, e in risposta agli argomenti della Commissione, secondo cui i ricorrenti sarebbero liberi di segnalare alle autorità competenti le eventuali difficoltà che essi incontrano nell'applicazione delle disposizioni loro applicabili, questi ultimi fanno valere che il loro ruolo non è quello di prevenire gli errori commessi dall'amministrazione, né di esperire ricorsi giurisdizionali per porre rimedio alla lesione del diritto di proprietà di cui sono oggetto.

111 In secondo luogo, i ricorrenti fanno valere che l'articolo 9 del regolamento n. 269/2014, come modificato, viola il principio della certezza del diritto in quanto le sue disposizioni non prevedono le modalità secondo le quali la dichiarazione di cui trattasi deve essere effettuata dinanzi alle autorità competenti di ciascuno degli Stati membri. Secondo i ricorrenti, l'assenza di un siffatto dispositivo si traduce in una grandissima diversità delle prassi amministrative all'interno dell'Unione e, di conseguenza, in un assoggettamento delle persone oggetto delle misure di congelamento dei fondi all'arbitrio di ciascuna delle amministrazioni interessate.

112 In terzo luogo, i ricorrenti fanno valere che nulla consentiva loro di supporre che il Consiglio potesse, a breve o a medio termine, imporre loro un siffatto obbligo di dichiarazione e che il termine loro impartito per adempiere tale obbligo, nel caso di specie 41 giorni, era manifestamente insufficiente.

113 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta tale argomento.

114 Occorre ricordare che il principio della certezza del diritto implica che la normativa dell'Unione sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per tutti gli interessati (sentenza del 5 marzo 2015, Europäisch-Iranische Handelsbank/Consiglio, C-585/13 P, EU:C:2015:145, punto 93; v., in tal senso, sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 42).

115 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'affermazione secondo cui le nozioni di proprietà e di controllo non sarebbero sufficientemente esplicite, al punto che il Consiglio sarebbe stato obbligato a definire i contorni di tali nozioni grazie al ricorso a una guida pratica e a una conferenza, occorre anzitutto rilevare che i termini utilizzati dall'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, rinviano alle nozioni di appartenenza, di possesso, di detenzione o di controllo.

116 Al riguardo, dal momento che il regolamento n. 269/2014 fa riferimento a tali nozioni senza operare alcun rinvio ai diritti nazionali per definirle, dette nozioni devono essere considerate come nozioni autonome del diritto dell'Unione, da interpretarsi in maniera uniforme nel territorio di quest'ultima [v., in tal senso, sentenza del 22 giugno 2021, Venezuela/Consiglio (Incidenza su di uno Stato terzo), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punto 42 e giurisprudenza ivi citata]. Inoltre, conformemente ad una giurisprudenza costante, si deve tener conto del tenore letterale e del contesto di tale disposizione nonché degli obiettivi perseguiti dalla regolamentazione di cui essa fa parte (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2012, Melli Bank/Consiglio, C-380/09 P, EU:C:2012:137, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

117 Orbene, non risulta che il ricorso alle nozioni di appartenenza, di detenzione, di possesso o di controllo nelle disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, sia affetto da un'ambiguità tale da non consentire alle persone oggetto di misure di congelamento dei fondi di poter dissipare con sufficiente certezza eventuali dubbi sulla portata o sul senso di tali nozioni.

118 Infatti, si deve ritenere che, utilizzando tali nozioni, il Consiglio abbia designato, in particolare, il diritto di disporre o di fare uso dei fondi o delle risorse economiche, quali definiti all'articolo 1, lettere d) e g), del regolamento n. 269/2014.

119 In particolare, per quanto riguarda la nozione di controllo e di detenzione, occorre rilevare che, per quanto riguarda le società e nel contesto specifico delle misure restrittive, è già stato dichiarato che una società poteva essere qualificata come «società posseduta o controllata da altra entità», quando si trovava in una situazione in cui tale altra entità era in grado di influenzare le sue scelte, anche in assenza di qualsiasi legame giuridico tra i due soggetti economici, vuoi di proprietà vuoi di partecipazione nel capitale (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2019, HTTS/Consiglio, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punto 75).

120 Le interpretazioni menzionate nei precedenti punti 118 e 119 corrispondono al contesto in cui sono state adottate le disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato. Infatti, l'obiettivo del Consiglio è di esercitare sulle persone ed entità oggetto di misure restrittive una pressione che si ripercuote sulle autorità russe e che mira, in particolare, ad aumentare il costo delle azioni della Federazione russa volte a compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

121 Infine, occorre rilevare che il fatto che il Consiglio abbia organizzato una conferenza o abbia fatto ricorso a una guida delle buone pratiche destinata alle autorità nazionali, al fine di precisare le nozioni utilizzate nel settore delle misure restrittive, non è di per sé idoneo a dimostrare l'esistenza di un'incertezza giuridica relativa all'impiego di siffatte nozioni.

122 Dai precedenti punti da 115 a 121 risulta quindi che il riferimento operato dall'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, alle nozioni di appartenenza, di possesso, di detenzione o di controllo dei fondi o delle risorse economiche consente di cogliere in modo sufficientemente chiaro e comprensibile che cosa rientra in tali nozioni.

123 Per quanto riguarda, in secondo luogo, le incertezze relative alle prassi divergenti delle autorità nazionali per quanto concerne le modalità di dichiarazione, occorre rilevare che i dati che consentono di individuare ciascuna delle autorità nazionali competenti figurano all'allegato II del regolamento n. 269/2014. Inoltre, il fatto che i ricorrenti siano stati costretti a mettersi in contatto con tali autorità nazionali per conoscere la forma richiesta per procedere alla dichiarazione

dinanzi a ciascuna di tali autorità non costituisce una violazione del principio della certezza del diritto, tanto più che i ricorrenti non forniscono alcun elemento di prova che dimostri l'esistenza di siffatte difficoltà.

124 Per quanto riguarda, in terzo luogo, l'asserita esistenza di divergenze di interpretazione delle nozioni menzionate nel precedente punto 115 da parte delle diverse autorità nazionali competenti, nonché l'asserita mancanza di tutela dei singoli contro l'arbitrio delle autorità nazionali competenti, nel contesto dei termini molto ristretti assegnati ai ricorrenti per dichiarare i loro fondi e le loro risorse economiche, occorre respingere, da un lato, l'argomento relativo ai termini troppo ristretti, per le ragioni già menzionate al punto 105 *supra* e, dall'altro, le affermazioni, peraltro in alcun modo suffragate, relative alle divergenze interpretative da parte delle diverse autorità nazionali, per le ragioni menzionate nei precedenti punti da 116 a 122.

125 Pertanto, poiché nessuno degli argomenti fatti valere dai ricorrenti è tale da dimostrare l'esistenza di una violazione del principio della certezza del diritto, occorre respingere il quarto motivo di ricorso e, di conseguenza, il ricorso nel suo insieme.

Sulle spese

126 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 i ricorrenti sono rimasti soccombenti, occorre condannarli a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dal Consiglio, conformemente alla domanda di quest'ultimo.

127 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le spese sostenute dalle istituzioni intervenute nella causa restano a loro carico. La Commissione si farà quindi carico delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Grande Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il sig. Gennady Nikolayevich Timchenko e la sig.ra Elena Petrovna Timchenko si faranno carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dal Consiglio dell'Unione europea.

3) La Commissione europea si farà carico delle proprie spese.

van der Woude	Papasavvas	Spielmann
Costeira	Kowalik-Bańczyk	Gervasoni
Madise	Półtorak	Brkan
Gâlea	Dimitrakopoulos	Kukovec
Kingston	Tóth	Kalėda

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 settembre 2024.

Firme