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 dichiarazione di fondi o risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati dai richiedenti – 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 – Competenza del Consiglio – Proporzionalità»

Nella causa T-635/22,

Mikhail Fridman, residente in Londra (Regno Unito),

Petr Aven, residente in Virginia Water (Regno Unito),

German Khan, residente in Londra,

rappresentati da T. Marembert e A. Bass, avvocati,

ricorrenti,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da S. Van Overmeire e J. Rurarz, in qualità di agenti, assistiti da B. Maingain, avvocato,

convenuto,

sostenuto da

Regno del Belgio, rappresentato da C. Pochet, M. Van Regemorter e L. Van den Broeck, in qualità di agenti,

da

* Lingua processuale: il francese.

Repubblica di Lettonia, rappresentata da K. Pommere e J. Davidoviča, in qualità di agenti,

e da

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

intervenienti,

IL TRIBUNALE (Grande Sezione),

composto da M. van der Woude, presidente, S. Papasavvas, D. Spielmann (relatore), M.J. Costeira, K. Kowalik-Bańczyk, S. Gervasoni, L. Madise, N. Półtorak, M. Brkan, I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec, S. Kingston, T. Tóth 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, i ricorrenti, sigg. Mikhail Fridman, Petr Aven e German Khan, chiedono l'annullamento 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 li riguarda, con riferimento, più precisamente, all'articolo 1, punto 4, del regolamento impugnato là dove 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 20214, L 78, pag. 6), inserendovi obblighi di dichiarazione dei fondi e di cooperazione con le autorità competenti in materia (articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato) ed 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 I ricorrenti sono imprenditori di nazionalità russa e israeliana per quanto riguarda i sigg. Fridman e Khan e di nazionalità russa e lettone per quanto riguarda il sig. Aven.

3 Nel marzo 2014, la Federazione russa ha annesso la Repubblica autonoma di Crimea e la città di Sebastopoli e da allora sta conducendo continue azioni di destabilizzazione nell'Ucraina orientale. Movimenti separatisti filorussi 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, 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, sulla base 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, operazioni 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 rilasciato una dichiarazione a nome dell'Unione europea in cui condannava tali azioni, in quanto costituivano una grave violazione del diritto internazionale. Egli 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 diverse serie di misure restrittive. I nomi dei ricorrenti sono stati aggiunti con decisione (PESC) 2022/337 del Consiglio, del 28 febbraio 2022, che modifica la decisione 2014/145 (GU 2022, L 59, pag. 1), e con regolamento di esecuzione (UE) 2022/336 del Consiglio, del 28 febbraio 2022, che attua il regolamento n. 269/2014 (GU 2022, L 58, pag. 1), per quanto riguarda i sigg. Aven e Fridman, nonché con decisione (PESC) 2022/429 del Consiglio, del 15 marzo 2022, che modifica la decisione 2014/145 (GU 2022, L 87 I, pag. 44), e con regolamento di esecuzione (UE) 2022/427 del Consiglio, del 15 marzo 2022, che attua il regolamento n. 269/2014 (GU 2022, L 87 I, pag. 1), per quanto riguarda il sig. Kahn, dopo di che sono stati successivamente mantenuti negli elenchi delle persone, delle entità e degli organismi oggetto delle misure restrittive di cui all'allegato della decisione 2014/145 e all'allegato I del regolamento n. 269/2014. Tali misure restrittive sono state oggetto di ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale (cause T-301/22, Aven/Consiglio, T-304/22, Fridman/Consiglio, e T-333/22, Khan/Consiglio).

8 Alla data di adozione degli atti menzionati al 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 essa associati elencati nell'allegato I, o destinarli a loro vantaggio».

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

10 L'art. 15 dello stesso regolamento così recitava:

«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».

11 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 fosse opportuno chiarire e rafforzare le disposizioni relative alle sanzioni nazionali in caso di violazione delle misure previste da tale regolamento (considerando 2 del regolamento 2022/880).

12 L'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, come modificato, così prevede:

«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».

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

14 Lo stesso giorno è stato adottato il regolamento impugnato, in particolare sul fondamento dell'articolo 215 TFUE. Tale regolamento precisa, al 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».

15 Con il regolamento impugnato, il Consiglio 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, il regolamento impugnato prevede che l'articolo 9 del regolamento n. 269/2014 sia sostituito dal seguente testo:

«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 1°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

16 I ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:

– annullare il regolamento impugnato nella parte in cui li riguarda, nei limiti precisati al precedente punto 1;

– condannare il Consiglio alle spese.

17 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso di annullamento in quanto irricevibile e, in subordine, in quanto infondato;

– condannare i ricorrenti alle spese.

18 Il Regno del Belgio, la Repubblica di Lettonia e la Commissione europea chiedono il rigetto del ricorso in quanto irricevibile o, in subordine, in quanto infondato.

In diritto

Sulla ricevibilità del ricorso

19 Il Consiglio, sostenuto dal Regno del Belgio, dalla Repubblica di Lettonia e dalla Commissione, sostiene che i ricorrenti non sono direttamente e individualmente interessati dalle disposizioni impugnate. Infatti, esso fa valere che i loro nomi sono stati aggiunti agli elenchi controversi che impongono loro misure restrittive mediante la decisione 2022/337 e il regolamento di esecuzione 2022/336, per quanto riguarda i sigg. Aven e Fridman, e mediante la decisione 2022/429 e il regolamento di esecuzione 2022/427, per quanto riguarda il sig. Khan, che sono gli atti che li riguardano individualmente e direttamente e che sono stati oggetto di ricorso di annullamento (v. punto 7 *supra*).

20 La Commissione aggiunge che il regolamento impugnato non costituisce una misura che riguarda direttamente i ricorrenti e che non comporta misure di esecuzione. In particolare, l'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato, richiederebbe una valutazione caso per caso e un'applicazione delle sanzioni da parte del diritto nazionale.

21 Il Regno del Belgio aggiunge che i beni dei ricorrenti rientranti nella giurisdizione di Stati membri si presumono già congelati mediante gli atti impugnati nell'ambito dei ricorsi nelle cause T-301/22, Aven/Consiglio, T-304/22, Fridman/Consiglio, e T-333/22, Khan/Consiglio. Pertanto, i ricorrenti non avrebbero interesse a proporre il presente ricorso, salvo aver eluso le misure restrittive di cui sono stati oggetto, sperando di poter continuare a farlo con il presente ricorso.

22 La Repubblica di Lettonia ha sostenuto, in udienza, che le disposizioni impugnate riguardavano una categoria di persone considerata in modo generale e astratto e che i ricorrenti non avevano indicato nessun'altra circostanza a conferma del fatto che essi fossero maggiormente colpiti o individualizzati dall'atto impugnato rispetto alle altre persone appartenenti a tale categoria.

23 I ricorrenti contestano un simile argomento.

24 Occorre ricordare che, 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, ha lo stesso significato in ciascuna di queste parti (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 costante giurisprudenza 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 rischia di essere privata di tutela giurisdizionale effettiva se non dispone 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, e 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 hanno 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 in 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 proposizione del loro ricorso, i nomi dei ricorrenti figuravano in tale allegato I, dal 28 febbraio 2022 per quanto riguarda i sigg. Aven e Fridman, e dal 15 marzo 2022 per quanto riguarda il sig. Khan (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, vale a dire l'obbligo di trasmettere prima del 1º settembre 2022 le informazioni relative ai loro fondi o alle loro risorse economiche 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 di capitali.

31 Pertanto, è giocoforza rilevare 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, come è stato riconosciuto 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 statali ucraini. 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 dell'attuazione di detti obblighi. I ricorrenti rischierebbero quindi di essere privi di una tutela giurisdizionale effettiva se non disponessero di un rimedio 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 Il Regno del Belgio sostiene che i ricorrenti non avrebbero interesse a proporre il presente ricorso, dal momento che si presume che tutti i loro beni siano già congelati, salvo aver eluso le misure restrittive di cui sono stati oggetto, sperando di poter continuare a farlo con il presente ricorso.

37 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).

38 Orbene, 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, abbiano cooperato con le autorità competenti, o che detti fondi o risorse economiche siano stati congelati o meno, essi conservano un interesse ad ottenere l'annullamento delle disposizioni impugnate, che impongono loro obblighi di trasmissione di informazioni e di cooperazione la cui inosservanza può comportare per loro gravi conseguenze. 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 essi debbano dimostrare, come implicherebbe l'argomento del Regno del Belgio, di aver violato i loro obblighi. Pertanto, l'argomento del Regno del Belgio deve essere respinto.

39 Inoltre, è pacifico che il rispetto dell'obbligo di dichiarazione non comporta l'estinzione di tutti gli obblighi prescritti dalle disposizioni impugnate. 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 che possiedono, detengono o controllano a cooperare con tale autorità nazionale ai

fini della 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.

40 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 consustanziale 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.

41 Pertanto, l'argomento del Regno del Belgio secondo cui i ricorrenti non avrebbero interesse a proporre il presente ricorso deve essere respinto.

42 Da tutto quanto precede discende che il presente ricorso è ricevibile.

Nel merito

43 I ricorrenti deducono due motivi di ricorso, il primo vertente sul difetto di base giuridica e sulla violazione dell'articolo 215 TFUE nonché sulla violazione dei principi di proporzionalità e di certezza del diritto e, il secondo, vertente sul difetto di base giuridica e sulla violazione degli articoli 4, 5, 25 e 40 TUE, nonché degli articoli 3, 4, 82, 83 e 215 TFUE, in quanto il Consiglio si sarebbe erto a legislatore penale.

Sul primo motivo di ricorso, vertente sul difetto di base giuridica e sulla violazione dell'articolo 215 TFUE nonché sulla violazione dei principi di proporzionalità e di certezza del diritto

44 I ricorrenti affermano, in sostanza, che, anche se la formulazione dell'articolo 215 TFUE non è tassativa, esso deve essere interpretato restrittivamente e il Consiglio non può imporre obblighi positivi alle persone sanzionate sulla base di tale disposizione. L'obbligo di rivelare la consistenza del loro patrimonio sarebbe una forma di sanzione e non una «misura restrittiva» ai sensi dell'articolo 215 TFUE. Inoltre, anche supponendo che il Consiglio possa imporre obblighi positivi, gli obblighi di dichiarazione e di cooperazione di cui trattasi eccederebbero la sua competenza *ratione materiae*.

45 Inoltre, essi sostengono che gli obblighi in questione sono lesivi della vita privata, eccessivi e incerti, in quanto si basano su termini vaghi e non definiti. Essi avrebbero anche una portata extraterritoriale.

46 Il Consiglio, sostenuto dal Regno del Belgio, dalla Repubblica di Lettonia e dalla Commissione, contesta tale argomento.

47 Occorre rammentare che, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE, la politica estera e di sicurezza comune (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 messa in atto dall'Alto rappresentante e dagli Stati membri in conformità 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».

48 Le misure restrittive sono adottate, nell'ambito della PESC, con 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 mira all'adozione da parte del Consiglio di misure necessarie all'interruzione o alla riduzione, totale o parziale, 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. D'altro canto, ai sensi dell'articolo 125, paragrafo 2, TFUE, 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.

49 Secondo la giurisprudenza, dagli articoli 24 e 29 TUE emerge che, in via generale, il Consiglio, statuendo all'unanimità, può definire l'oggetto delle misure restrittive che l'Unione adotta nell'ambito 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).

50 Quanto all'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 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 statuisce a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'Alto rappresentante e della Commissione, per conferire efficacia a misure restrittive quando esse rientrano nell'ambito di applicazione del Trattato FUE, nonché, in particolare, al fine di garantirne l'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri (sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 89).

51 Pertanto, le decisioni adottate sul fondamento dell'articolo 29 TUE fissano la posizione dell'Unione per quanto concerne 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).

52 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 del resto riconosciuto dalle parti principali.

53 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».

54 A tal 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 in questione era altresì motivata dalla circostanza che, in precedenza, pochi Stati membri avevano adottato disposizioni nazionali che prevedevano siffatti obblighi, in particolare l'obbligo di dichiarazione.

55 Ne consegue che, nel caso di specie, le disposizioni impugnate sono state introdotte per garantire l'applicazione uniforme del regolamento n. 269/2014 nel territorio dell'Unione e per vanificare le strategie di elusione delle misure restrittive, rese possibili, in particolare, dal ricorso a sistemi giuridici e finanziari complessi.

56 Esse costituiscono quindi non già misure restrittive in quanto tali, bensì misure che 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 detta decisione.

57 Ne consegue che il Consiglio ha correttamente adottato le disposizioni impugnate sul fondamento dell'articolo 215 TFUE.

58 Tale constatazione non è messa in discussione dagli argomenti dei ricorrenti.

59 In primo luogo, i ricorrenti sostengono che il Consiglio non può imporre obblighi positivi alle persone sanzionate sulla base dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE.

60 Tuttavia, anche se, come sottolineano i ricorrenti, il Consiglio non ha piena libertà di emanare le misure che desidera in materia di PESC, l'articolo 215 TFUE non è tassativo, come riconoscono i ricorrenti. Orbene, 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 al precedente punto 50, 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. Pertanto, sebbene le misure restrittive siano caratterizzate, in linea di principio, da misure di divieto o da limitazioni, resta il fatto che la loro attuazione può implicare obblighi di fare, come quelli del caso di specie, che non possono essere esclusi *a priori* per il solo fatto che si tratti di obblighi positivi.

61 In secondo luogo, l'affermazione dei ricorrenti secondo cui le disposizioni impugnate, in particolare l'obbligo di rivelare la consistenza del loro patrimonio, costituirebbero una forma di sanzione e non una misura restrittiva deve essere respinta.

62 Infatti, da un lato, dai precedenti punti da 52 a 57 risulta che le disposizioni impugnate impongono un obbligo di dichiarazione dei fondi o delle risorse economiche e un obbligo di cooperazione, che costituiscono non già sanzioni, bensì misure aventi ad oggetto l'attuazione delle misure restrittive di congelamento dei fondi. Dall'altro lato, tali disposizioni non introducono di per sé sanzioni. È vero che, come sottolineano i ricorrenti, il paragrafo 3 dell'articolo 9 del regolamento n. 269/2014, come modificato, prevede che l'inosservanza di tali obblighi di dichiarazione e di cooperazione è considerata una partecipazione ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di

eludere le misure di congelamento di fondi, partecipazione a sua volta vietata dal paragrafo 1 del medesimo articolo 9. Tuttavia, tale disposizione qualifica giuridicamente l'inosservanza di detti obblighi, senza peraltro imporre sanzioni.

63 Ne consegue che l'argomento dei ricorrenti secondo cui le disposizioni impugnate costituirebbero una forma di sanzione deve essere respinto.

64 In terzo luogo, come rilevato dai ricorrenti e come indicato in udienza, tali obblighi sono per loro inediti.

65 Tuttavia, l'articolo 215, paragrafo 2, TFUE consente l'adozione da parte del Consiglio di siffatti obblighi positivi, ancorché inediti nei loro confronti, ove si ricolleghino alle misure restrittive di cui sono oggetto i ricorrenti, in quanto sono idonei a rendere effettive tali misure in tutti gli Stati membri al fine di garantirne l'applicazione efficace e uniforme in una situazione che, come quella del caso di specie, è caratterizzata da una crescente complessità dei sistemi che consentono alle persone e alle entità interessate da tali misure restrittive di sottrarsi alle sanzioni.

66 Da quanto precede risulta che le disposizioni impugnate costituiscono non già sanzioni, bensì misure che garantiscono l'attuazione di misure restrittive, le quali sono state correttamente adottate sul fondamento dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE. Pertanto, a torto i ricorrenti sostengono che il Consiglio non sarebbe competente *ratione materiae*, sulla base di tale disposizione, ad adottare gli obblighi in questione.

67 In quarto luogo, i ricorrenti fanno valere che gli obblighi di dichiarazione e di cooperazione di cui trattasi sarebbero lesivi della vita privata, di cui il patrimonio sarebbe una componente essenziale, ed eccessivi in quanto «vanno oltre il solo patrimonio delle persone sanzionate». Essi fanno altresì valere che l'obiettivo di garantire l'efficacia delle misure restrittive non può giustificare l'imposizione di siffatti obblighi alle persone oggetto di dette misure.

68 Occorre rammentare che i diritti fondamentali non costituiscono prerogative assolute e il loro esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate dagli obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione, a condizione che tali restrizioni siano effettivamente consone ai suddetti obiettivi di interesse generale e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (sentenze del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 148, e del 27 luglio 2022, RT France/Consiglio, T-125/22, EU:T:2022:483, punto 220).

69 Per essere conforme al diritto dell'Unione, una violazione dei diritti fondamentali di cui trattasi deve essere prevista dalla legge, rispettare il contenuto essenziale di detti diritti, perseguire un obiettivo di interesse generale, riconosciuto come tale dall'Unione, e non essere sproporzionata (v., in tal senso, sentenza del 27 luglio 2022, RT France/Consiglio, T-125/22, EU:T:2022:483, punti 145 e 222 e giurisprudenza citata).

70 Nel caso di specie, in primo luogo, gli obblighi in questione sono «previsti dalla legge», poiché sono contenuti nel regolamento impugnato, che dispone di una base giuridica chiara in diritto dell'Unione, ossia l'articolo 215 TFUE, nonché di una prevedibilità sufficiente.

71 In secondo luogo, gli obblighi in questione, limitati ai fondi o alle risorse economiche rientranti nella giurisdizione di uno Stato membro, sono vincolanti per i ricorrenti in quanto i loro nomi figurano nell'allegato I del regolamento n. 269/2014, come modificato, e in quanto essi sono, in tal

modo, soggetti a misure di congelamento di fondi. Orbene, poiché l'iscrizione del loro nome è una misura temporanea, reversibile e oggetto di un monitoraggio costante, gli obblighi di cui trattasi, che sono collegati a tale iscrizione dei loro nomi, rivestono a loro volta un carattere temporaneo e reversibile. Pertanto, si deve ritenere che detti obblighi non ledano il contenuto essenziale del diritto alla vita privata invocato.

72 In terzo luogo, l'obiettivo delle misure restrittive è di aumentare i costi delle azioni intraprese dalla Federazione russa per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, di promuovere una soluzione pacifica della crisi e di preservare la pace e la sicurezza internazionale conformemente agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione enunciati all'articolo 21 TUE. In tale contesto, l'obiettivo degli obblighi di cui trattasi è di consentire l'individuazione dei fondi e delle risorse economiche posseduti, detenuti o controllati dalle persone e dalle entità oggetto di misure restrittive e, in tal modo, di attuare in modo efficace e uniforme dette misure, il che costituisce un obiettivo che si inserisce nell'ambito dell'obiettivo più generale delle misure restrittive. Orbene, l'importanza degli obiettivi così perseguiti è tale da giustificare conseguenze negative quanto all'ingerenza nel diritto alla vita privata asserita dai ricorrenti.

73 In quarto luogo, per quanto riguarda il carattere adeguato e necessario degli obblighi di cui trattasi, occorre rilevare che, come sottolineato dal Consiglio nonché dal Regno del Belgio, dalla Repubblica di Lettonia e dalla Commissione, le nuove modalità di attuazione delle misure restrittive sono state giustificate dalla necessità di garantire l'efficacia e l'applicazione uniforme del regime di misure restrittive concernenti la situazione in Ucraina, in particolare alla luce dell'elusione delle misure restrittive risultante dall'attuazione di sistemi di crescente complessità. Il Consiglio menziona al riguardo le numerose possibilità di elusione, attraverso beni occultati tramite membri della famiglia, società di comodo o prestanome. La Commissione ha altresì sottolineato la gravità della situazione in Ucraina, i rischi senza precedenti per la sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri e il fatto che il regime di misure restrittive nei confronti della Federazione russa ha assunto una proporzione che nessun altro regime ha conosciuto, tenuto conto del numero di persone ed entità interessate da tali misure, dell'importanza dei fondi e delle risorse economiche oggetto delle misure di congelamento e della crescente complessità degli schemi giuridici e finanziari attraverso i quali tali fondi e risorse economiche sono detenuti o controllati, che rendono particolarmente difficile la loro individuazione da parte delle autorità nazionali competenti. Inoltre, i ricorrenti non hanno dimostrato la possibilità di misure alternative e meno gravose che avrebbero consentito di raggiungere altrettanto efficacemente gli obiettivi perseguiti. Gli obblighi di dichiarazione e di cooperazione di cui trattasi appaiono quindi come l'attuazione al contempo appropriata e necessaria del congelamento dei fondi.

74 Per quanto riguarda più specificamente il carattere proporzionato degli obblighi in questione, un bilanciamento degli interessi in gioco dimostra che i seri inconvenienti che ne derivano per i ricorrenti non sono tuttavia sproporzionati rispetto agli obiettivi di interesse generale perseguiti, richiamati al precedente punto 72. Infatti, alla luce dell'importanza fondamentale di siffatti obiettivi perseguiti dalle misure restrittive e del fatto che gli obblighi controversi sono tali da garantire l'attuazione efficace e uniforme di dette misure, l'asserito pregiudizio alla vita privata dei ricorrenti non può essere considerato sproporzionato.

75 Ne consegue che gli argomenti dei ricorrenti concernenti il carattere sproporzionato degli obblighi di cui trattasi, in particolare riguardo alla loro vita privata, devono essere respinti.

76 Per quanto riguarda infine l'affermazione dei ricorrenti secondo cui gli obblighi contestati sarebbero eccessivi in quanto andrebbero oltre il solo patrimonio delle persone sanzionate, è giocoforza osservare che essa non è altrimenti suffragata e deve quindi essere respinta.

77 In quinto luogo, i ricorrenti sostengono che gli obblighi contestati violano il principio della certezza del diritto, con la motivazione che si basano su termini vaghi e non definiti, in particolare per quanto riguarda la portata della nozione di «controllo».

78 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).

79 Nel caso di specie, le persone soggette a congelamento dei fondi devono, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 269/2014, trasmettere 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».

80 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. A tal proposito, in caso di società e nello specifico ambito delle misure restrittive, è stato così già giudicato che una società possa essere qualificata come «società posseduta o controllata da altra entità» allorché essa si trovi in una situazione in cui tale altra entità sia 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:T:2019:694, punto 75).

81 Ne consegue 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 fa apparire in modo sufficientemente chiaro e comprensibile ciò che tali nozioni includono, in modo tale da consentire alle persone interessate di conformarsi all'obbligo di dichiarazione.

82 In sesto luogo, i ricorrenti sostengono che gli obblighi di cui trattasi avrebbero portata extraterritoriale, dal momento che una persona oggetto di misure restrittive e che si trova al di fuori dell'Unione può essere perseguita se non risponde a una domanda di un'autorità nazionale.

83 Occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, i ricorrenti sono tenuti, da un lato, a trasmettere le informazioni relative ai loro fondi o alle loro risorse economiche rientranti nella giurisdizione di uno Stato membro all'autorità competente dello Stato membro in cui tali fondi o risorse economiche sono situati e, dall'altro, a cooperare con detta autorità ai fini della verifica delle informazioni. Ne consegue che i beni non rientranti nella giurisdizione di uno Stato membro non sono interessati da detti obblighi. Inoltre, per quanto riguarda le persone che si trovano al di fuori dell'Unione, sono presi in considerazione

solo i loro beni situati nel territorio dell'Unione, il che costituisce un criterio di collegamento sufficiente con l'Unione. Pertanto, l'argomento relativo alla portata extraterritoriale degli obblighi di cui trattasi deve essere respinto.

84 Da tutto quanto precede deriva che gli obblighi in questione non si configurano come misure restrittive, bensì come misure idonee a garantire l'attuazione delle misure restrittive applicate ai ricorrenti. Pertanto, tenuto conto del contesto e dell'obiettivo di garantire l'efficacia di dette misure, il Consiglio, adottando le disposizioni impugnate, non ha violato né l'ambito della propria competenza *ratione materiae*, né il principio di proporzionalità, né il principio di certezza del diritto.

85 Ne consegue che il primo motivo di ricorso deve essere respinto in quanto infondato.

Sul secondo motivo di ricorso, vertente sul difetto di base giuridica e sulla violazione degli articoli 4, 5, 25 e 40 TUE, nonché degli articoli 3, 4, 82, 83 e 215 TFUE, con la motivazione che il Consiglio si sarebbe erto a legislatore penale

86 In via preliminare, occorre rilevare che la formulazione del secondo motivo di ricorso menziona il difetto di base giuridica delle disposizioni impugnate. Tuttavia, dall'esame del primo motivo di ricorso risulta che l'articolo 215 TFUE costituisce la pertinente base giuridica delle disposizioni impugnate nel caso di specie. Pertanto, tale argomento relativo al difetto di base giuridica delle disposizioni impugnate deve essere respinto.

87 Quanto al resto del secondo motivo di ricorso, sebbene i ricorrenti menzionino la violazione di diverse disposizioni del Trattato UE e del Trattato FUE, il loro argomento mira in sostanza a dimostrare che il Consiglio, adottando le disposizioni impugnate pur sapendo che 25 dei 27 Stati membri sanzionavano penalmente l'elusione di sanzioni, si è erto a legislatore penale, mentre tale competenza spetta agli Stati membri.

88 Il Consiglio, sostenuto dal Regno del Belgio, dalla Repubblica di Lettonia e dalla Commissione, contesta tale argomento.

89 Occorre rammentare che, per quanto riguarda gli atti adottati sulla base di una disposizione relativa alla PESC, il giudice dell'Unione è tenuto a verificare, in particolare, ai sensi dell'articolo 40 TUE e dell'articolo 275, secondo comma, prima parte di frase, TFUE, che l'attuazione di tale politica lasci 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 Trattato FUE (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 85 e giurisprudenza citata).

90 Nel caso di specie, l'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, istituisce gli obblighi di dichiarazione e di cooperazione di cui trattasi. L'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato, prevede, dal canto suo, che l'inosservanza di tali obblighi è considerata partecipazione ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure restrittive. A tale riguardo, esso rinvia all'articolo 9, paragrafo 1, del medesimo regolamento, che prevede il divieto di partecipare, consapevolmente e deliberatamente, a siffatte attività elusive.

91 Tali disposizioni non possono essere considerate come disposizioni penali, neanche tenendo conto del fatto che, come sottolineano i ricorrenti, al momento dell'adozione del regolamento impugnato, la maggior parte degli Stati membri sanzionava penalmente l'elusione delle misure restrittive.

92 A tal riguardo, i ricorrenti sottolineano che, come risulta dalla proposta della Commissione, del 25 maggio 2022, di decisione del Consiglio relativa all'aggiunta della violazione delle misure restrittive dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, [TFUE] [COM (2022) 247 final], il Consiglio era consapevole del fatto che l'elusione delle sanzioni era sanzionata penalmente in tutti gli Stati membri ad eccezione di due di essi. Tuttavia, da tale circostanza non si può dedurre che, con l'adozione delle disposizioni impugnate, il Consiglio abbia costretto gli Stati membri a sanzionare penalmente l'elusione del congelamento dei fondi. Infatti, il fatto che, negli Stati membri che già sanzionavano penalmente l'elusione di misure restrittive, le sanzioni applicate in caso di violazione dei due obblighi in questione siano, di conseguenza, anch'esse penali deriva non già dalle disposizioni impugnate, bensì dalla scelta degli Stati membri in materia di sanzioni.

93 Pertanto, l'argomento secondo il quale, con l'adozione delle disposizioni impugnate, il Consiglio ha adottato obblighi che ricadono nella materia penale a livello dell'Unione e secondo il quale il Consiglio, così facendo, si è erto a legislatore penale deve essere respinto.

94 Non smentisce tale constatazione una lettura congiunta dell'articolo 9 del regolamento n. 269/2014, come modificato, e dell'articolo 15 del medesimo regolamento. Infatti, dall'articolo 15, paragrafo 1, di detto regolamento si evince che sono gli Stati membri a stabilire le norme sulle sanzioni applicabili alle violazioni delle disposizioni di detto regolamento e ad adottare tutte le misure necessarie per garantirne l'attuazione. Ne consegue che, in caso di inosservanza degli obblighi di cui trattasi, qualificata come elusione delle misure restrittive, la determinazione del regime delle sanzioni, «incluse ove opportuno le sanzioni penali» (articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, come modificato), rimane di competenza degli Stati membri. Inoltre, l'obbligo imposto agli Stati membri di adottare un regime sanzionatorio in caso di inosservanza di detti obblighi si ricollega, per obiettivi e contenuto, alla decisione 2014/145, in quanto mira a rendere effettiva l'applicazione uniforme delle misure restrittive previste da tale decisione. Inoltre, le disposizioni dell'articolo 15 di detto regolamento lasciano alle autorità nazionali piena libertà quanto alla scelta della natura, penale o non penale, delle sanzioni connesse alle violazioni di detto regolamento.

95 Infine, tale constatazione non è inficiata nemmeno dall'adozione, il 28 novembre 2022, della decisione (UE) 2022/2332 del Consiglio, 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), né dall'adozione da parte della Commissione, il 2 dicembre 2022, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni applicabili in caso di violazione delle misure restrittive dell'Unione [COM (2022) 684 final]. Oltre al fatto che, al 21 luglio 2022, data di adozione delle disposizioni impugnate, tale decisione e tale proposta non erano state adottate, occorre rilevare che tale approccio legislativo volto all'armonizzazione del diritto penale degli Stati membri si distingue proprio da quello del regolamento impugnato nel caso di specie, fondato sull'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, che mira unicamente a garantire l'attuazione efficace e uniforme del regolamento n. 269/2014. Infatti, a differenza di una direttiva, che definisce i reati e le sanzioni penali in caso di elusione delle misure restrittive, adottata sul fondamento dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, la quale vincolerebbe gli Stati membri destinatari quanto al

risultato da raggiungere in materia penale, il regime delle sanzioni previste all'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, come modificato, lascia gli Stati membri liberi di scegliere la natura penale, amministrativa o civile delle sanzioni da adottare in caso di violazione del divieto di elusione delle misure restrittive.

96 Pertanto, poiché gli obblighi controversi non rientrano 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 neppure violato l'articolo 40 TUE.

97 Da tutto quanto precede risulta che il secondo motivo di ricorso deve essere respinto e, di conseguenza, il ricorso nel suo insieme.

Sulle spese

98 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 risultati soccombenti, devono essere condannati a farsi carico delle proprie spese e di quelle del Consiglio, conformemente alle conclusioni di quest'ultimo.

99 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico. Il Regno del Belgio, la Repubblica di Lettonia e la Commissione si faranno pertanto carico delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Grande Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) I sigg. Mikhail Fridman, Petr Aven e German Khan si faranno carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dal Consiglio dell'Unione europea.

3) Il Regno del Belgio, la Repubblica di Lettonia e la Commissione si faranno 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