



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 1/2019

1. LA CORTE DI GIUSTIZIA UE AFFERMA CHE IL CONSIGLIO È TENUTO A VERIFICARE CHE LA DECISIONE DI UN STATO TERZO, SU CUI INTENDE FONDARE L'ADOZIONE DI MISURE RESTRITTIVE, SIA STATA ADOTTATA NEL RISPETTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI DEI SOGGETTI INTERESSATI

[Mykola Yanovych Azarov c. Consiglio dell'Unione europea \(Causa C-530/17 P\) sentenza della Corte di giustizia \(Quarta Sezione\) del 19 dicembre 2018 \(ECLI:EU:C:2018:1031\)](#)

Impugnazione – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Ucraina – Congelamento dei fondi e delle risorse economiche – Elenco delle persone, entità e organismi ai quali si applica il congelamento dei fondi e delle risorse economiche – Inserimento del nome del ricorrente – Decisione dell'autorità di uno Stato terzo – Obbligo del Consiglio di verificare che tale decisione sia stata adottata nel rispetto dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 7 luglio 2017, Azarov/Consiglio (T-215/15, EU:T:2017:479), è annullata.

La decisione (PESC) 2015/364 del Consiglio, del 5 marzo 2015, che modifica la decisione 2014/119/PESC relativa a misure restrittive nei confronti di talune persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Ucraina, e il regolamento di esecuzione (UE) 2015/357 del Consiglio, del 5 marzo 2015, che attua il regolamento (UE) n. 2018/2014 concernente misure restrittive nei confronti di talune persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Ucraina, sono annullati, nella parte in cui riguardano il sig. Mykola Yanovych Azarov.

Il Consiglio dell'Unione europea è condannato alle spese tanto nel procedimento di primo grado quanto nell'ambito della presente impugnazione.

La sentenza oggetto del presente commento origina dall'impugnazione, da parte del sig. Mykola Yanovych Azarov, della [sentenza del Tribunale dell'UE del 7 luglio 2017](#). Il giudice di prime cure dell'Unione, infatti, aveva respinto il ricorso diretto all'annullamento, nelle parti che riguardavano il ricorrente, delle decisioni PESC e dei regolamenti del Consiglio che le attuano, adottati ai sensi dell'articolo 215 TFUE, concernenti misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità e organismi in considerazione della

situazione in Ucraina. Tali misure restrittive consistevano nel congelamento dei fondi e delle risorse economiche di coloro che erano stati considerati responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini e delle violazioni di diritti umani in Ucraina. Il ricorrente, identificato come Primo ministro dell'Ucraina fino al gennaio 2014, era stato inserito negli elenchi delle persone, entità e organismi i cui fondi e risorse economiche erano stati congelati con la motivazione che si trattava di una persona sottoposta a processo penale in Ucraina allo scopo di indagare su reati connessi alla distrazione di fondi dello Stato ucraino e al loro trasferimento illegale al di fuori dell'Ucraina. La [decisione PESC 2015/143 del Consiglio](#) del 29 gennaio 2015, cui è stata data attuazione in pari data con il [regolamento 2015/138](#), prevedeva in sostanza che per essere identificate come persone responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini era sufficiente essere sottoposti a indagine da parte delle autorità ucraine. Infatti, con quest'ultimo regolamento, il Consiglio ha mantenuto il nome del ricorrente negli elenchi prorogando l'applicazione delle misure restrittive nei suoi confronti in quanto persona sottoposta a procedimento penale dalle autorità ucraine per appropriazione indebita di fondi o beni statali.

I cinque motivi addotti dal sig. Mykola Yanovych Azarov dinanzi al Tribunale UE per chiedere l'annullamento degli atti del Consiglio sono stati tutti respinti, così come il ricorso nella sua interezza. Il ricorrente in primo grado ha così impugnato la sentenza del Tribunale adducendo gli stessi cinque motivi evidenziando che il giudice UE di prime cure avrebbe commesso degli errori di diritto nel respingere il ricorso. In particolare, i motivi di impugnazione riguardavano: la violazione dell'obbligo di motivazione, di cui all'articolo 296 TFUE, e del diritto a una buona amministrazione, di cui all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE; la violazione dei diritti fondamentali del ricorrente; lo sviamento di potere da parte del Consiglio, e un errore manifesto di valutazione da parte di quest'ultimo nell'adottare gli atti impugnati.

La Corte di giustizia, nell'analisi dell'impugnazione, ha scelto di iniziare con l'esame dell'ultimo motivo, ossia quello concernente il presunto errore di diritto commesso dal Tribunale nel ritenere che il Consiglio non avesse commesso un errore manifesto di valutazione nell'adottare gli atti impugnati. Infatti, secondo il ricorrente, il Consiglio, prima di fondarsi su una decisione di un'autorità di uno Stato terzo, sarebbe tenuto a verificare che la normativa pertinente di tale Stato assicuri una protezione dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva equiparabile a quella garantita a livello dell'Unione. In modo tutt'altro che sorprendente, ad essere sorprendente semmai era stata la pronuncia di primo grado in senso contrario, la Corte ha concluso affermando che il Tribunale aveva commesso un errore di diritto nel considerare che il Consiglio non era tenuto a verificare che la decisione di uno Stato terzo su cui esso intendeva fondare l'adozione di misure restrittive fosse stata adottata nel rispetto dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, e nel respingere il motivo vertente sull'errore manifesto di valutazione del Consiglio sollevato dinanzi a esso dal ricorrente (punto 41 della sentenza).

Nell'accogliere l'impugnazione del ricorrente, la Corte di giustizia non ha dovuto condurre analisi particolarmente complesse, basandosi piuttosto su una giurisprudenza dei giudici UE più che consolidata in materia, testimoniata dalla scelta, sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni (tra le pronunce richiamate, si vedano la sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2013, [cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, Commissione et al. c. Kadi](#), ECLI:EU:C:2013:518; la sentenza della Corte di

giustizia del 28 novembre 2013, [causa C-280/12 P, Consiglio c. Fulmen e Mahmondian](#), ECLI:EU:C:2013:775; la sentenza della Corte di giustizia del 28 marzo 2017, [causa C-72/15, Rosneft](#), ECLI:EU:C:2017:236. Per un commento a tali sentenze, si vedano, *ex multis*, H.J. HOOPER, *An Unsteady Middle Ground: Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P Commission and United Kingdom versus Yassin Abdullah Kadi (n. 2) [2013] ECR 00000 (18 July 2013)*, in *Eur. Pub. Law*, 2014, p. 409 ss.; A. CUYVERS, “Give me one good reason”: *The unified standard of review for sanctions after Kadi II*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2014, p. 1759 ss.; S. POLI, *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still imperfect but gradually subject to the rule of law*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2017, p. 1799 ss.; M. CREMONA, “Effective Judicial Review Is of the Essence of the Rule of Law”: *Challenging Common Foreign and Security Policy Measures Before the Court of Justice*, in *European Papers*, 2017, p. 671 ss.).

Anche in occasione della sentenza in oggetto, quindi, la Corte di giustizia ha sottolineato che, secondo una sua giurisprudenza ormai consolidata, nell’ambito dell’esame delle misure restrittive, i giudici dell’Unione devono garantire un controllo, in linea di principio completo, della legittimità di tutti gli atti dell’Unione con riferimento ai diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dell’ordinamento giuridico dell’UE. Tra i diritti fondamentali interessati in tal senso nella causa in esame figuravano senz’altro, secondo la Corte, il rispetto dei diritti della difesa e il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. Nello specifico, la Corte di giustizia, al fine di garantire l’effettività del controllo giurisdizionale di cui all’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE, ha affermato che essa, nello svolgere il controllo di legittimità dei motivi su cui si basa la decisione di inserire o mantenere il nome di una persona nell’elenco delle persone oggetto di misure restrittive, si deve assicurare che la decisione in questione poggi su una base fattuale sufficientemente solida. Ciò implica una verifica dei fatti allegati, di modo che il controllo giurisdizionale non sia limitato alla valutazione della verosimiglianza astratta dei motivi di decisione adottati, ma sia inteso a stabilire se questi motivi siano fondati (punto 22 della sentenza in commento). Il Consiglio, quindi, deve verificare, prima di fondarsi su una decisione di un’autorità di uno Stato terzo, se essa sia stata adottata nel rispetto dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. A questo riguardo, la Corte di giustizia ha altresì offerto delle istruzioni specifiche statuendo che il Consiglio deve dare atto, nelle motivazioni di una decisione d’inserimento di una persona o un’entità in un elenco, sia pure in maniera succinta, delle ragioni per le quali considera che la decisione dello Stato terzo sulla quale intende fondarsi sia stata adottata nel rispetto dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva (punto 29 della sentenza in commento). Il Consiglio, quindi, può ritenere che una decisione di inserimento si fondi su una base fattuale sufficientemente solida solamente dopo aver accertato esso stesso che i diritti della difesa e il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva siano stati rispettati in occasione dell’adozione della decisione dello Stato terzo interessato sulla quale intende fondare l’adozione di misure restrittive. Un tale accertamento o verifica da parte del Consiglio, peraltro, non può comunque considerarsi superfluo neanche per il fatto che lo Stato terzo in questione, ossia l’Ucraina, avesse aderito alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e fosse soggetta, quindi, al controllo sul rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione da parte della Corte europea dei diritti dell’uomo.

Sulla base delle considerazioni che precedono, nella causa in esame, secondo la Corte, il mantenimento delle misure restrittive nei confronti del ricorrente si basava su una decisione di uno Stato terzo non verificata dal Consiglio. Di conseguenza, il Tribunale ha

commesso un errore di diritto sia nel considerare che il Consiglio non era tenuto a verificare che la decisione di uno Stato terzo su cui esso intende fondare l'adozione di misure restrittive fosse stata adottata nel rispetto dei già ricordati diritti fondamentali, sia nel respingere il motivo di ricorso in primo grado vertente sull'errore manifesto di valutazione del Consiglio addotto dal ricorrente.

Come si è già avuto modo di accennare, la sentenza in oggetto si inserisce in un filone giurisprudenziale ormai ben consolidato concernente il controllo giurisdizionale completo esercitato dal giudice dell'Unione nei confronti delle misure restrittive statali e antiterrorismo adottate da Stati terzi o da organizzazioni internazionali, ivi comprese le Nazioni Unite, e poi attuate a livello UE attraverso degli atti *ex* articolo 215, paragrafi 1 e 2, adottati conformemente a delle decisioni PESC. Un tale controllo giurisdizionale completo, infatti, mira a esaminare che gli atti UE in questione siano fondati su una base di fatto sufficientemente solida e devono contenere una motivazione particolarmente ampia e approfondita. Di conseguenza, il controllo sulla motivazione degli atti in questione non si limiterebbe a una valutazione astratta della motivazione dedotta, finalizzata alla verifica delle forme sostanziali, ma si spinge fino a un controllo approfondito della fondatezza della motivazione, al fine di comprendere se la stessa, o uno dei suoi elementi, sia sufficiente a suffragare l'atto controverso, sconfinando quindi in una vera e propria valutazione di legittimità di merito dell'atto medesimo (si vedano, la sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2013, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, *Commissione et al. c. Kadi*, cit., punti 119 e 130; e, la sentenza della Corte di giustizia del 21 aprile 2015, [causa C-605/13 P, *Anbouba c. Consiglio*](#), ECLI:EU:C:2015:248, punto 45. Su tale argomento, si rinvia a M. MESSINA, *Il controllo giurisdizionale delle misure restrittive antiterrorismo ed il risarcimento del danno da "listing" nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2016, p. 605 ss., 614).

MICHELE MESSINA