



CRISEIDE NOVI\*

## **DIRITTO A UNA TUTELA GIURISDIZIONALE EFFETTIVA E COMPETENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI DECISIONI CHE PREVEDONO MISURE RESTRITTIVE NEI CONFRONTI DI PERSONE FISICHE O GIURIDICHE**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La limitata competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di politica estera e di sicurezza comune prevista dagli artt. 24 TUE e 275 TFUE. – 3. Il ricorso da parte della Corte di giustizia ai principi dello Stato di diritto e della tutela giurisdizionale effettiva come mezzo per estendere progressivamente il proprio controllo sulla politica estera e di sicurezza comune. – 4. La giurisprudenza in materia di decisioni PESC relative a misure restrittive dirette contro singoli: la sentenza *Rosneft* e la competenza della Corte a pronunciarsi sui rinvii pregiudiziali per l'accertamento della validità. – 5. (Segue): la sentenza *Bank Refah Kargaran* e la competenza dei giudici dell'Unione in merito a domande di risarcimento promosse da persone fisiche o giuridiche per danni causati da misure restrittive. – 6. Conclusioni: le tre cause attualmente pendenti e le possibili risposte della Corte di giustizia.

### 1. *Introduzione*

Con il presente lavoro ci si propone di fare alcune considerazioni su come la Corte di giustizia, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, abbia iniziato a interpretare in modo particolarmente estensivo le proprie competenze in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC), ben al di là della lettera dei Trattati e dell'evidente intenzione dei loro redattori di escludere quasi completamente, per tale settore, ogni forma di controllo giurisdizionale. L'attenzione sarà focalizzata in particolare sulla giurisprudenza relativa alle decisioni PESC che stabiliscono misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche, per le quali il diritto primario prevede esplicitamente solo la possibilità di operare un controllo di legittimità alle condizioni previste dall'art. 263, comma 4, TFUE. Su tale aspetto finora la Corte si è espressa solo due volte, con due sentenze che sono diventate veri e propri *leading case*: la sentenza *Rosneft* del 2017, in cui ha affermato la propria competenza a pronunciarsi in merito ai rinvii pregiudiziali sulla validità e la sentenza *Bank Refah Kargaran* del 2020, con cui ha ulteriormente esteso la sua competenza alle azioni per risarcimento danni. Attualmente però sono pendenti tre cause destinate ad arricchire la giurisprudenza e

---

\* Professore associato di Diritto internazionale, Università di Foggia.

a fornire alla Corte l'occasione per decidere se continuare sulla strada del progressivo rafforzamento del proprio potere di controllo sulla PESC, equiparandolo sempre di più a quello di cui gode in tutti gli altri ambiti di competenza dell'Unione, oppure se fissare dei limiti che riconoscano che «le norme e procedure specifiche» a cui, secondo l'art. 24 TUE, questo settore è soggetto riguardano anche il controllo giurisdizionale.

Nel prosieguo, si inizierà illustrando gli artt. 24 TUE e 275 TFUE che definiscono le competenze dei giudici dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune e la lettura che di essi ha fatto la dottrina (par. 2). In seguito l'attenzione sarà rivolta alla scelta operata dalla Corte di giustizia d'interpretare tali disposizioni alla luce dell'art. 19 TUE e dei principi in esso racchiusi dello Stato di diritto e della tutela giurisdizionale effettiva (par. 3). Si passerà quindi a considerare la sentenza *Rosneft* (par. 4) e la sentenza *Bank Refah Kargaran* (par. 5); per poi terminare descrivendo le tre cause attualmente pendenti e facendo alcune ipotesi sulle possibili risposte della Corte (par. 6).

## 2. La limitata competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di politica estera e di sicurezza comune prevista dagli artt. 24 TUE e 275 TFUE

Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>1</sup> nella politica estera e di sicurezza comune (PESC), a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>2</sup>, è regolato principalmente da due disposizioni: l'art. 24, par. 1, contenuto nel Titolo V del Trattato sull'Unione e l'art. 275, secondo comma, rientrante tra le disposizioni istituzionali che la parte sesta del Trattato sul funzionamento dedica agli organi giurisdizionali dell'Unione.

L'art. 24, par. 1, TFUE afferma che la Corte non è competente in materia PESC, fatta eccezione per la possibilità di controllare il rispetto dell'art. 40 TUE<sup>3</sup> e la legittimità di talune

---

<sup>1</sup> Nei Trattati, con l'espressione "Corte di giustizia dell'Unione europea" si intendono le due istituzioni giudiziarie dell'Unione, ovvero la Corte di giustizia vera e propria e il Tribunale. Nel prosieguo però, per maggiore chiarezza, quando ci si vorrà riferire ad entrambe si utilizzerà l'espressione "giudici dell'Unione".

<sup>2</sup> Il ruolo della Corte di giustizia nella PESC pre-Lisbona era estremamente limitato. In argomento v. C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005, p. 149 ss. Sui lavori preparatori, specialmente del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa v. J. HELISKOSKI, *Made in Luxembourg: The Fabrication of the Law on Jurisdiction of the Court of Justice of the European Union in the Field of the Common Foreign and Security Policy*, in *Europe and the World: A Law Review* (online), 2018, n. 3, p. 19.

<sup>3</sup> In questa sede non si occuperà dell'art. 40 TUE e della giurisprudenza ad esso relativa, che per rilevanza e implicazioni richiederebbero un approfondimento incompatibile con le finalità del presente lavoro. È opportuno però ricordare che tale disposizione prevede che l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lasci impregiudicate l'applicazione delle procedure e la portata delle competenze previste dagli articoli da 3 a 6 del Trattato sul funzionamento e viceversa, ovvero che l'attuazione delle politiche previste dagli articoli da ultimo citati lasci parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la portata delle attribuzioni previste dai trattati nell'ambito della PESC. Essa quindi regola la coesistenza tra la componente ancora per molti aspetti intergovernativa (la PESC) e quella sovranazionale (data dalle competenze, in particolari esterne, di stampo comunitario) dell'Unione, improntandola alla separazione, al fine di evitare ogni possibile interferenza, ma anche alla parità, in modo che nessuna possa prevalere sull'altra. Come noto l'art. 40 TUE sostituisce, innovandolo profondamente, il precedente art. 47 TUE che regolava i rapporti tra gli allora pilastri attraverso un intervento "a senso unico", ovvero diretto esclusivamente a salvaguardare le competenze comunitarie da indebite "invasioni di campo" da parte di quelle intergovernative. Con la famosa Sentenza della Corte del 20 maggio 2008, Causa C-91/05, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea (c.d. ECOWAS)*, ECLI:EU:C:2008:288, la Corte ha interpretato l'allora art. 47 TUE nel senso di stabilire una relazione gerarchica tra i pilastri che all'epoca formavano l'Unione, caratterizzata dalla prevalenza delle basi giuridiche del primo

decisioni per la cui definizione rinvia all'art. 275 TFUE. Quest'ultimo, a cui si farà principale riferimento nel prosieguo, dopo aver precisato che la competenza dei giudici dell'Unione è esclusa sia per le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, sia per gli atti adottati in base a dette disposizioni (c.d. clausola di *carve-out*), al secondo comma richiama le due eccezioni previste dall'art. 24 TUE e puntualizza che, per quanto riguarda le decisioni adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2, del Trattato sull'Unione (dedicato alle «disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune») che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche<sup>4</sup>, i giudici sono competenti a pronunciarsi in merito ai ricorsi proposti secondo le condizioni stabilite dall'art. 263, comma 4, TFUE (c.d. clausola di *claw-back*). Il riferimento è alle condizioni dettate, nell'ambito dell'azione di annullamento, per i ricorrenti c.d. non privilegiati, i quali possono proporre ricorso contro gli atti adottati nei loro confronti o che li riguardino direttamente e individualmente, oppure contro gli atti regolamentari che li riguardino direttamente e che non comportino alcuna misura di esecuzione<sup>5</sup>.

È pacifico che la previsione di un controllo di legittimità su tali decisioni sia stato introdotto allo scopo di aumentare i poteri dei giudici sull'attività sanzionatoria dell'Unione. Prima del Trattato di Lisbona, la stessa Corte aveva riconosciuto che la sua competenza a pronunciarsi sulle misure restrittive esisteva solo e nei limiti in cui l'atto PESC che le stabiliva veniva attuato attraverso un regolamento che, in quanto tale, rientrava nella sua piena giurisdizione; mentre il suo intervento era formalmente impossibile ogni qual volta le misure restrittive erano previste unicamente in atti PESC<sup>6</sup>. Il Trattato di Lisbona ha quindi

---

rispetto a quelle degli altri due, le quali acquisivano una natura residuale. Sulla Sentenza *ECOWAS v. C. HILLION, R. A. WESSEL, Competence Distribution in EU External Relations after ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2009, p. 551 ss.

<sup>4</sup> Per misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche vanno intese sia quelle destinate a persone fisiche, gruppi o entità che rappresentano le élites politiche, militari o economiche di uno Stato e che risultano essere i responsabili del comportamento di quest'ultimo che si intende sanzionare, oppure che sono collegati a questi da rapporti ad esempio familiari o ancora che traggono indebito beneficio dalle loro attività; sia le misure dirette contro persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità non collegati a uno Stato e sanzionati per comportamenti loro direttamente imputabili (come ad esempio atti di terrorismo internazionale). Si deve inoltre aggiungere che nell'ambito dell'Unione, i Trattati, così come gli atti di diritto derivato, utilizzano sempre l'espressione «misure restrittive», mentre altri documenti informali spesso contengono il termine «sanzioni». Non vi è però dubbio che si tratti di sinonimi che possono essere utilizzati indifferentemente. In argomento cfr. C. NOVI, *Le sanzioni autonome come strumento della politica estera dell'Unione europea*, in *St. integr. Eur.*, 2022, p. 285 ss.

<sup>5</sup> Vale la pena ricordare che, al di là di quanto previsto dall'art. 275, secondo comma, TFUE, è pacifico che la Corte di giustizia possa pronunciarsi con un parere in merito alla compatibilità con i Trattati degli accordi internazionali conclusi dall'Unione in ambito PESC, conformemente all'art. 218, par. 11, TFUE. In seguito alle modifiche operate a Lisbona, infatti, quest'ultima disposizione stabilisce una procedura unificata e di applicazione generale per la conclusione degli accordi internazionali dell'Unione e, sebbene siano previste alcune peculiarità per quanto riguarda la procedura applicabile agli accordi PESC, nessuna limitazione o distinguo è invece presente nel paragrafo 11, portando così alla conclusione che i redattori abbiano inteso estendere questo particolare tipo di controllo preventivo anche agli accordi esclusivamente o principalmente rientranti nella politica estera e di sicurezza comune. La Corte ha confermato esplicitamente tale competenza nella Sentenza della Corte del 24 giugno 2014, Causa C-658/11, *Parlamento europeo v. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2014:2025, punti 71 e 72.

<sup>6</sup> L'adozione di misure restrittive da parte dell'Unione, sia prima del Trattato di Lisbona (artt. 301 e 60 TCE), sia dopo (art. 315 TFUE), hanno sempre richiesto l'emaneazione di due atti. Il primo è un atto PESC con il quale viene stabilita l'opportunità di dare vita al regime sanzionatorio e si definiscono le misure restrittive. Le misure previste nell'atto PESC che rientrano nella competenza dell'Unione (principalmente quelle commerciali e finanziarie), sono attuate con un regolamento adottato secondo una procedura legislativa speciale. Invece, le

provveduto, anche se solo parzialmente, a colmare questa lacuna, prevedendo anche per questi atti un potere di controllo da parte dei giudici dell'Unione.

In merito alle disposizioni attualmente in vigore, e in riferimento in particolare all'art. 275 TFUE, in dottrina vi è stato chi<sup>7</sup>, rifacendosi a un'interpretazione meramente letterale, ha sostenuto che l'ampia formulazione del suo primo comma (che, vale la pena ripetere, prevede l'esclusione della competenza della Corte per «...le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune» e per gli «...atti adottati in base a dette disposizioni»), dimostri la chiara volontà dei redattori del Trattato di Lisbona di continuare a trattare la PESC in modo diverso dagli altri settori d'attività dell'Unione, limitando il più possibile il ruolo dei giudici. Pertanto, il primo comma di tale disposizione indicherebbe che, come regola generale, la PESC sia sottratta a ogni forma di controllo giurisdizionale; mentre il secondo avrebbe il compito d'introdurre due eccezioni a tale regola, attribuendo ai giudici dell'Unione due competenze specifiche.

La maggioranza degli autori<sup>8</sup> però ha cercato di andare oltre la lettera della disposizione, ricorrendo all'interpretazione teleologica e sistematica per leggere l'art. 275 TFUE alla luce del nuovo assetto che il Trattato di Lisbona ha dato all'Unione europea.

Com'è noto, quest'ultimo ha provveduto a eliminare la vecchia struttura a pilastri creata a Maastricht e a superare la dicotomia tra Comunità e Unione (nella quale trovava collocazione la politica estera e di sicurezza comune), considerate come due ordinamenti distinti anche se integrati<sup>9</sup>. Entrambe sono quindi state fatte confluire in una "nuova" Unione, caratterizzata da un ordinamento unico, su cui la Corte di giustizia e il Tribunale sono chiamati a vegliare grazie alla competenza generale che, come si vedrà più dettagliatamente nel prossimo paragrafo, l'art. 19 TUE attribuisce loro<sup>10</sup>. Di conseguenza, la PESC è diventata a tutti gli effetti una politica (esterna) dell'Unione (sebbene dotata di alcune

---

misure previste dall'atto PESC che non rientrano in tali competenze (come ad esempio embarghi sulle armi o restrizioni all'ammissione) devono essere attuate direttamente dagli Stati membri. In argomento v. ancora C. NOVI, *Le sanzioni autonome*, cit. La stessa Corte nella Sentenza del 27 febbraio 2007, Causa C-355/04 P, *Segi, Araitz Zubimendi Izaga e Aritz Galarraga c. Consiglio dell'Unione europea* (c.d. *Segi*) ECLI:EU:C:2007:116, punto 50, precedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, aveva riconosciuto che i Trattati avevano istituito un sistema di rimedi giurisdizionali nel quale le competenze giurisdizionali in ambito PESC erano praticamente nulle, aggiungendo che un sistema diverso era sicuramente concepibile, ma che spettava agli Stati membri crearlo riformando il sistema vigente. Nello stesso modo si era espresso il Tribunale l'anno precedente. V. la Sentenza del Tribunale del 12 dicembre 2006, Causa T-228/02, *Organisations des Modjahedines du peuple d'Iran c. Consiglio dell'Unione europea* (c.d. *OMPI*), ECLI:EU:T:2006:384, punto 54.

<sup>7</sup> J. HELISKOSKI, *Made in Luxembourg*, cit., p. 6, che, pur consapevole del diverso orientamento della Corte di giustizia, ritiene più aderente alle intenzioni dei redattori del Trattato di Lisbona considerare l'esclusione della giurisdizione in materia PESC la regola e la sua presenza l'eccezione.

<sup>8</sup> Tra gli altri v. G. BUTLER, *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy*, Oxford, 2019, p. 155; B. SCHIMA, *Article 275 TFUE*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2019, p. 1960; R. A. WESSEL, *Integration and Constitutionalisation in EU Foreign and Security Policy*, in R. SCHÜTZE (eds.), *Governance and Globalization: International and European Perspectives*, Cambridge, 2018, p. 339 ss., p. 360; M. KOTZUR, *Article 275 [No Jurisdiction in the Common Foreign Security Policy; Exceptions]*, in T. GEIGER, D.-E. KHAN, M. KOTZUR (eds.), *European Union Treaties. A Commentary*, Baden Baden, 2015, p. 911 ss., p. 913; C. HILLION, *A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy*, in M. CREMONA, A. THIES (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law*, Oxford, 2014, p. 48 ss., p. 49; A. MIGNOLLI, *Art. 275*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 1994 ss.

<sup>9</sup> Sentenza della Corte del 3 settembre 2008, Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea* (c.d. *Kadi e Al Barakaat International*), EU:C:2008:461, punto 202.

<sup>10</sup> V. *infra*, il par. 3.

peculiarità<sup>11</sup>) e come tale non deve più considerarsi una mera forma di cooperazione intergovernativa tra Stati soggetta esclusivamente al diritto internazionale, ma piuttosto una competenza che è stata «ricondata al quadro normativo ‘generale’ dell’Unione europea»<sup>12</sup>. Pertanto, essa trova ora fondamento nei Trattati ed è soggetta, almeno in linea di principio, alle regole di funzionamento da questi dettate<sup>13</sup>.

Secondo gli autori qui in discussione, le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona comportano che, per l’intera Unione, la regola generale in materia di giurisdizione sia ora quella sancita dall’art. 19 TUE<sup>14</sup> e che l’art. 275 TFUE assuma invece il compito, nel primo comma, di stabilire un’eccezione a quella regola generale, escludendo la competenza della Corte per le disposizioni e gli atti PESC e nel secondo di introdurre due eccezioni a tale esclusione, ristabilendo la giurisdizione nei casi in esso previsti<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Le specificità della PESC riguardano principalmente: *a*) le procedure decisionali, compresa quella di conclusione degli accordi internazionali; *b*) il ruolo che in essa vi svolgono la Commissione e il Parlamento europeo; *c*) la natura differente dei suoi atti rispetto a quelli di stampo comunitario e *d*) infine, il limitato potere di controllo che i Trattati affidano alla Corte di giustizia. In argomento cfr. C. NOVI, *Il ruolo ancora decisivo degli Stati membri nella politica estera e di sicurezza comune dell’Unione europea*, in *Com. int.*, 2019, p. 253 ss.

<sup>12</sup> U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *St. integr.eur.*, 2012, p. 9 ss., p. 13. In argomento cfr. anche C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell’Unione europea. Fondamento, limiti e funzioni*, Roma, 2015, p. 108 ss., secondo cui la PESC, pur essendo a tutti gli effetti una competenza dell’Unione, presenta però delle differenze strutturali rispetto, ad esempio, alle politiche interne, in quanto il Trattato sull’Unione specifica che essa consiste in una competenza a «definire ed attuare», quindi non di carattere normativo bensì prevalentemente operativo.

<sup>13</sup> Cfr. R. A. WESSEL, *Common Foreign, Security and Defence Policy*, in R. A. WESSEL, J. LARIK (eds.), *EU External Relations Law*<sup>2</sup>, Oxford, New York, 2020, p. 283 ss., p. 285. V. anche N. ALOUPI, C. FLAESCH-MOUGIN ET AL., *Les accords internationaux de l’Union européenne*<sup>3</sup>, Bruxelles, 2019, p. 43; M. CREMONA, *The Position of CFSP/CSDP in the EU’s Constitutional Architecture*, in S. BLOCKMANS, P. KOUTRAKOS (eds.), *Research Handbook on the EU Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham-Northampton, 2018, p. 5 ss., pp. 6 e 8; P. VAN ELSUWEGE, *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance Between Delimitation and Consistency*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2010, p. 987 ss., p. 998. In precedenza R. GOSALBO BONO, *Some Reflections on the CFSP Legal Order*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2006, p. 337 ss., p. 358, aveva sostenuto come in una Unione caratterizzata da una struttura a pilastri come quella pre-Lisbona, fosse molto dubbio che il principio di attribuzione potesse applicarsi alla PESC.

<sup>14</sup> A ulteriore conferma, si consideri che l’attuale art. 344 TFUE, che prevede l’esclusività della giurisdizione della Corte per tutte le controversie relative all’interpretazione e l’applicazione dei Trattati, ora comprende anche la PESC. Tale disposizione innova rispetto all’art. 292 TCE che, prima del Trattato di Lisbona, era collocato tra le disposizioni del Trattato CE e sanciva l’esclusività della giurisdizione della Corte solo per le controversie relative a quel Trattato. Nella sua nuova versione l’art. 344 TFUE comporta che, nonostante i limiti imposti alla giurisdizione della Corte in questo settore, nessuna controversia in ambito PESC possa diventare oggetto di metodi di soluzione delle controversie diverse da quelle previste dai Trattati o di contromisure o ritorsioni da parte di uno Stato membro nei confronti di un altro Stato membro. Cfr. le Conclusioni dell’Avvocato Generale Wahl del 7 aprile 2016 sulla Causa C-455/14 P, *H c. Consiglio dell’Unione europea e a.*, ECLI:EU:C:2016:212, par. da 45 a 50.

<sup>15</sup> Gli autori che sostengono questa posizione di solito evidenziano anche la diversa prospettiva dell’art. 275 TFUE rispetto al previgente art. 46 TUE. Quest’ultimo infatti, nella logica dei pilastri, sottraeva interamente all’ora Trattato sull’Unione alle disposizioni del Trattato CE che disciplinavano la Corte di giustizia e quindi alla sua giurisdizione, tranne che per una serie di eccezioni elencate dalla stessa disposizione in modo tassativo. V. in particolare A. MIGNOLLI, *Art. 275*, cit., p. 1995.

### 3. Il ricorso da parte della Corte di giustizia ai principi dello Stato di diritto e della tutela giurisdizionale effettiva come mezzo per estendere progressivamente il proprio controllo sulla politica estera e di sicurezza comune

Anche la Corte di giustizia non ha potuto che prendere atto che, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione europea è fondata su un ordinamento giuridico unico, che comprende anche la politica estera e di sicurezza comune e di cui è suo compito preservare unità e coerenza. A tal fine, essa ha avviato quello che è stato definito un processo di *normalizzazione* della PESC, destinato a integrarla sempre più saldamente nel nuovo assetto costituzionale dell'Unione<sup>16</sup>. Un aspetto rilevante di questo processo è stato l'utilizzo dello strumento interpretato per operare una progressiva estensione del controllo giurisdizionale su tale politica, al fine di avvicinarlo a quello esistente negli altri settori d'attività dell'Unione.

L'idea da cui è partita la Corte, come visto condivisa dalla maggioranza della dottrina, è che i limiti alla sua giurisdizione in ambito PESC, previsti dagli artt. 24 TUE e 275 TFUE, siano da considerarsi un'eccezione alla competenza generale attribuita ai giudici dell'Unione dall'art. 19 TUE e che quindi il contenuto dei primi due articoli non possa prescindere dai principi ricavabili dal terzo<sup>17</sup>.

L'art. 19 TUE delinea il sistema giurisdizionale dell'Unione, basandolo sul contributo congiunto, da un lato, della Corte di giustizia e del Tribunale, ai quali sono attribuite una serie di competenze specifiche, disciplinate dagli artt. 258 e successivi del Trattato sul funzionamento e, dall'altro, dei Tribunali nazionali, per i quali gli Stati membri sono chiamati a stabilire i rimedi necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva, in particolare ai singoli, nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione<sup>18</sup>. Allo stesso tempo però, l'art. 19 TUE (come peraltro già facevano tutti i suoi predecessori) attribuisce ai giudici dell'Unione un ruolo preminente rispetto a quello dei giudici nazionali, affidando (solo) a loro il compito di assicurare «...il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati»<sup>19</sup> e

---

<sup>16</sup> Cfr. R. A. WESSEL, *Integration and Constitutionalisation*, cit., p. 240. Altri autori usano altri termini per indicare però lo stesso concetto. Ad esempio C. HILLION, *Norway and the Changing Common Foreign and Security Policy of the European Union*, Norwegian Institute of International Affairs, 1/2019, p. 17, parla di assimilazione (*mainstreaming*) della PESC nell'azione esterna dell'Unione.

<sup>17</sup> Cfr. ad esempio la Sentenza della Corte del 24 giugno 2014, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, cit., punto 70. Riuscire a trovare un equilibrio tra, da un lato, il proprio ruolo ai sensi dell'art. 19 e dall'altro, il rispetto dei limiti imposti dai Trattati è stato definito un «compito quasi impossibile» per la Corte da P. VAN ELSUWEGE, *Judicial Review and the Common Foreign and Security Policy: Limits to the Gap-Filling Role of the Court of Justice*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2021, p. 1731 ss., p. 1758. Invece, per K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *To Say what the Law of EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, in *Col. Jour. Eur. Law*, vol. 20, 2014, p. 3 ss., p. 5 ss., la ricerca di un tale equilibrio è pratica comune per la Corte, in quanto è ciò che guida la sua azione interpretativa.

<sup>18</sup> Sul ruolo dei giudici nazionali la Corte si era espressa molto prima del formale riconoscimento operato dall'art. 19 TUE affermando che «...il sistema di tutela giurisdizionale istituito dal Trattato ... implica che qualunque tipo di azione contemplato dal diritto nazionale deve poter essere esperito per garantire il rispetto delle norme comunitarie...». Sentenza della Corte del 7 luglio 1981, Causa 158/80, *Reve-Handelsgesellschaft Nord mbH e Reve-Markt Steffen c. Hauptzollamt Kiel*, ECLI:EU:C:1981:163, punto 44.

<sup>19</sup> La previsione per cui la Corte è chiamata ad assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e applicazione dei Trattati, era contenuta nell'art. 220 del Trattato CE in vigore prima della riforma di Lisbona e prima ancora, nell'art. 164 della versione originaria del Trattato sulla Comunità economica europea.

rendendoli così i garanti dell'ordinamento dell'Unione, oltre che gli interpreti ultimi del suo diritto<sup>20</sup>.

La Corte ha sempre interpretato il suddetto compito come una vera e propria *missione*<sup>21</sup> affidata dai Trattati, esprime l'idea secondo cui l'Unione europea (come, prima di lei, le Comunità europee) sono dotate di un sistema completo e coerente di rimedi giurisdizionali e di procedimenti, volto a consentire il controllo sulla legittimità degli atti delle istituzioni<sup>22</sup>, che le rende fondate sullo Stato di diritto e quindi vincolate al principio della tutela giurisdizionale effettiva. Quest'ultimo infatti viene considerato come *inerente* allo Stato di diritto o addirittura sua *estrinsecazione*<sup>23</sup>.

Questi due principi, definiti veri e propri capisaldi dell'ordinamento giuridico dell'Unione<sup>24</sup>, attualmente sono oggetto di diverse disposizioni del diritto primario. La tutela giurisdizionale effettiva è sancita dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, mentre lo

<sup>20</sup> In questo senso T. TRIDIMAS, *The Court of Justice of the European Union*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS, *Oxford Principles of European Union Law*, vol. 1, Oxford, 2018, p. 581 ss., p. 583. Il primo comma dell'art. 19 TUE stabilisce che «la Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia e il Tribunale e i Tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati. Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione». Al di là della formulazione non particolarmente felice delle prime due frasi, è evidente che il termine «assicura» è riferito alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ovvero alla Corte di giustizia e al Tribunale (considerato che i Tribunali specializzati non esistono più). Come in parte già considerato, però (*supra*, nota 18), pur non sminuendo mai il proprio ruolo, la Corte di giustizia in diverse occasioni ha sottolineato come la responsabilità di assicurare il rispetto del diritto dell'Unione ricada anche sui giudici nazionali, ovviamente nell'ambito delle loro competenze. V. ad esempio il Parere dell'8 marzo 2011, 1/09, ECLI:EU:C:2011:123, punto 69.

<sup>21</sup> La Corte di giustizia parla esplicitamente di missione ad esempio nell'Ordinanza della Corte del 18 aprile 2013, Causa C-413/11, *Germannings GmbH c. Amend*, ECLI:EU:C:2013:246, punto 17 e nel Parere del 18 dicembre 2014, 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, punto 163.

<sup>22</sup> Sentenza della Corte del 23 aprile 1986, Causa 294/83, *Parti écologiste 'Les Verts' c. Parlamento europeo* (c.d. *Les Verts*), ECLI:EU:C:1986:166, punto 23, sulla quale v. in particolare K. LENAERTS, *The Basic Constitutional Charter of a Community Based on the Rule of Law*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2007, p. 1625 ss. V. inoltre la Sentenza della Corte del 15 maggio 1986, Causa 222/84, *Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:44, punto 13 ss., e più di recente la Sentenza della Corte del 3 ottobre 2013, Causa C-583/11, *Inuit Tapiriit Kanatami e altri c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2013:625, punto 92.

<sup>23</sup> Sul concetto della tutela giurisdizionale effettiva quale principio inerente allo Stato di diritto v., tra le altre, la Sentenza della Corte dell'11 settembre 2008, Cause da C-428/06 a C-434/06, *Unión General de Trabajadores de la Rioja (UGT-Rioja) e altri c. Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya e altri*, ECLI:EU:C:2008:488, punto 80 e la Sentenza della Corte del 6 ottobre 2015, Causa C-362/14, *Maximilian Schrems c. Data Protection Commissioner*, ECLI:EU:C:2015:650, punto 95. Sulla tutela giurisdizionale effettiva quale intrinseca all'esistenza dello Stato di diritto v. la Sentenza della Corte del 6 ottobre 2020, Causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea* (c.d. *Bank Refah Kargaran*), ECLI:EU:C:2020:793, punto 36. Si può inoltre aggiungere che nella versione inglese della Sentenza della Corte del 28 marzo 2017, Causa C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury e altri* (c.d. *Rosneft*), ECLI:EU:C:2017:236, punto 73, la Corte definisce, in modo particolarmente evocativo, la tutela giurisdizionale effettiva «the essence of the rule of law». Su queste ultime due sentenze si tornerà *infra*, rispettivamente nel par. 5 e nel par. 4.

<sup>24</sup> V. P. VAN ELSUWEGE, F. GREMMELPREZ, *Protecting the Rule of Law in the EU Legal Order: A Constitutional Role for the Court of Justice*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2020, p. 8 ss., p. 9, e T. VON DANWITZ, *The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ*, in W. SCHROEDER (ed.), *Strengthening the Rule of Law in Europe*, Oxford, 2016, p. 155 ss., p. 155. Entrambi utilizzano in termine *cornerstone*. Peraltro, nella recentissima Sentenza della Corte del 5 giugno 2023, Causa C-204/21, *Commissione europea c. Polonia*, ECLI:EU:C:2023:442, punto 67, è stata ribadita in modo inequivocabile l'importanza del principio dello Stato di diritto, in quanto «...parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune».

Stato di diritto è annoverato tra i valori dell'Unione previsti dall'art. 2 TUE e rientra tra gli obiettivi dell'azione esterna elencati dall'art. 21 TUE<sup>25</sup>.

In diverse occasioni, il principio della tutela giurisdizionale effettiva è stato evocato dalla Corte per interpretare in modo estensivo le proprie competenze e in tal modo rafforzare l'accesso alla giustizia. In questo senso, ad esempio, si può leggere la famosa anche se risalente giurisprudenza che, nel totale silenzio dei Trattati in quel momento in vigore, si è basata proprio sul suddetto principio per affermare la competenza della Corte a conoscere, prima, i ricorsi di annullamento contro gli atti del Parlamento europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi e poi i ricorsi d'annullamento del Parlamento europeo contro gli atti delle altre istituzioni che attentavano alle proprie prerogative<sup>26</sup>.

Questa tendenza si è ulteriormente amplificata in relazione alla PESC. Se infatti al di fuori di questo settore la Corte, forte di poteri già particolarmente ampi, ha comunque cercato di trovare un equilibrio tra l'esigenza di garantire una tutela giurisdizionale effettiva, da un lato, e quella di rispettare le competenze conferitegli dai Trattati, dall'altro<sup>27</sup>; invece nel caso della politica estera e di sicurezza comune, dove la sua giurisdizione è quasi inesistente, essa è ricorsa a tale principio per aggirare se non addirittura annullare i limiti che i Trattati le vorrebbero imporre<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> La giurisprudenza più recente che fa riferimento al primo comma dell'art. 19 TUE, spesso richiama anche l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali o l'art. 2 TUE. Per quanto riguarda il rapporto tra tali disposizioni si può anzitutto citare l'Avvocato Generale Tanchev che nelle sue Conclusioni del 27 giugno 2019, sulle cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A. K. Krajowa Rada Sadownictwa e CP e DO c. Sad Najwyższy*, ECLI:EU:C:2019:551, par. 85, ha affermato che l'art. 47 della Carta è legato all'art. 19 TUE da una «passerella costituzionale», in quanto le due disposizioni condividono fonti comuni di diritto e rientrano nella più ampia matrice dei principi generali del diritto dell'Unione. Inoltre, in merito al rapporto tra l'art. 19 TUE e l'art. 2 TUE, la stessa Corte in diverse sue sentenze, tra cui la Sentenza del 27 febbraio 2018, Causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses c. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, punto 32, e la Sentenza del 24 giugno 2019, Causa C-619/18, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, ECLI:EU:C:2019:531, punto 47, ha affermato che «l'art. 19 TUE... concretizza il valore dello Stato di diritto affermato nell'art. 2 TUE...».

<sup>26</sup> V. rispettivamente la già citata Sentenza della Corte del 23 aprile 1986, *Les Verts*, punti da 23 a 25, e la Sentenza della Corte del 22 maggio 1990, Causa C-70/88, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1990:217, punto 25. In argomento cfr. C. CURTI GIALDINO, *Art. 19 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea*, cit., p. 226 ss. Un altro esempio, più recente ma comunque precedente al Trattato di Lisbona, è la Sentenza della Corte del 27 febbraio 2007, *Segi*, cit., punti da 50 a 53, in cui la Corte ha stabilito che in nome del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva poteva pronunciarsi in via pregiudiziale in merito a una posizione comune adottata sulla base dell'art. 34 TUE (previsto dall'allora Titolo VI del Trattato sull'Unione relativo alle disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale), anche se l'art. 35 TUE, nell'elencare le competenze della Corte in quell'ambito, non contemplava per le posizioni comuni una tale possibilità. In argomento v. P. VAN ELSUWEGE, F. GREMMELPREZ, *Protecting the Rule of Law*, cit., p. 8 ss.

<sup>27</sup> Sentenza della Corte del 25 luglio 2002, Causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio dell'Unione europea* (c.d. *Unión de Pequeños*), ECLI:EU:C:2002:462, punto 44, dove la Corte ha chiaramente sostenuto che se, da un lato, le condizioni che il Trattato pone ai singoli per la presentazione di un ricorso d'annullamento devono essere interpretate alla luce del principio della tutela giurisdizionale effettiva e tenendo conto delle diverse circostanze idonee a individuare un ricorrente, dall'altro, una tale interpretazione non può condurre ad eccedere le competenze attribuite dal Trattato ai giudici comunitari. In argomento v. ancora P. VAN ELSUWEGE, F. GREMMELPREZ, *Protecting the Rule of Law*, cit., p. 9.

<sup>28</sup> In merito a tale aspetto, S. POLI, *The Right to Effective Judicial Protection with Respect to Acts Imposing Restrictive Measures and its Transformative Force for the Common Foreign and Security Policy*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2022, p. 1045, ss., p.1045 ss., parla di una vera e propria «erosione» dell'immunità dalla giurisdizione prevista per la PESC. V. anche, in senso particolarmente critico, P. KOUTRAKOS, *Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy*, in *Int. Comp. Law Quart.*, 2018, p. 1 ss.



Partendo dal presupposto che i principi dello Stato di diritto e della tutela giurisdizionale effettiva siano ora applicabili a pieno titolo anche alla PESC<sup>29</sup>, la Corte ha ripetutamente affermato che gli artt. 24 TUE e 275 TFUE devono essere interpretati restrittivamente laddove prevedono restrizioni alla sua giurisdizione, lasciando intendere che essi debbano invece essere interpretati estensivamente quando enunciano i casi in cui questa sussiste (in quanto eccezione di un'eccezione<sup>30</sup>)<sup>31</sup>. In tal modo essa ha potuto anzitutto circoscrivere la portata della clausola di *carve-out* prevista dal primo comma dell'art. 275 TFUE. La frase, più volte ricordata, secondo cui i giudici dell'Unione non hanno competenza «...per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e ... gli atti adottati in base a dette disposizioni», è stata letta nel senso che le disposizioni a cui fa riferimento la sua prima parte siano esclusivamente quelle contenute nel capo 2 del titolo V del Trattato sull'Unione<sup>32</sup>, e che tra gli atti citati della seconda parte vadano esclusi quelli che, pur trovando fondamento nel titolo V: 1) presentano anche un'ulteriore base giuridica (ad esempio procedurale) che non rientra nella PESC, al fine di poterne controllare la legittimità alla luce di quest'ultima<sup>33</sup>; 2) non contengono scelte politiche o strategiche destinate a definire o attuare la politica estera europea, assumendo, ad esempio, una natura amministrativa che deve poter essere valutata come tale<sup>34</sup>.

Più interessante, però, è l'interpretazione estensiva che la Corte ha riservato alla clausola di *claw-back* contenuta nel secondo comma dell'art. 275 TFUE, specialmente in

<sup>29</sup> Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la dottrina aveva segnalato come, nella vecchia Unione, fosse problematico ritenere che la PESC dovesse considerarsi soggetto al principio dello Stato di diritto. Ad esempio W. VAN GERVEN, *The European Union. A polity of States and Peoples*, Stanford, 2005, p. 118 ss.

<sup>30</sup> P. VAN ELSUWEGE, *Securing a Coherent System of Judicial Protection in Relations to Restrictive Measures: Rosneft*, in G. BUTLER, R. A. WESSEL (eds.), *EU External Relations Law: The Cases in Context*, Oxford, 2022, p. 881 ss., p. 884.

<sup>31</sup> V. la Sentenza della Corte del 24 giugno 2014, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, cit., punto 70. A partire da questa sentenza, il riferimento alla necessità di interpretare restrittivamente gli artt. 24 TUE e 275 TFUE quando prevedono restrizioni alla giurisdizione è stato costantemente ripetuto dalla giurisprudenza. Meno univoci sono stati invece gli Avvocati Generali. Se l'Avvocato Generale Bobek, nelle sue Conclusioni del 19 marzo 2020, Causa C-14/19 P, *Centro satellitare dell'Unione europea c. K. F. (c.d. SATCEN)*, ECLI:EU:C:2020:220, par. 69, ha ritenuto che la Corte abbia privilegiato per gli artt. 24 TUE e 275 TFUE un'interpretazione tale da permettere loro di esprimere il proprio potenziale, in termini di tutela giurisdizionale nei confronti di chiunque sia interessato da atti PESC, altri hanno invece sottolineato come in ogni caso la competenza in materia PESC rimanga l'eccezione e che perciò ci si debba regolare di conseguenza. In questo senso ad esempio v. l'Avvocato Generale Wahl nelle Conclusioni del 7 aprile 2016, *H c. Consiglio dell'Unione europea*, cit., 35 e 36 e l'Avvocato Generale Kokotte nella Presa di posizione del 13 giugno 2014 sul procedimento di Parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2475, par. 84.

<sup>32</sup> V. il Parere del 18 dicembre 2014, 2/13, cit., punto 249. La Corte perciò esclude che possano rientrare nella clausola di *carve-out* altre disposizioni dei Trattati, anche se applicate in relazione alla PESC o nel suo contesto, come pure sostenuto in dottrina. V. ad esempio J. HELISKOSKI, *Made in Luxembourg*, cit., p. 6.

<sup>33</sup> V. la Sentenza della Corte del 24 giugno 2014, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, cit.

<sup>34</sup> V. la Sentenza della Corte del 12 novembre 2015, Causa C-439/13 P, *Eulex Kosovo c. Elitaliana Srl*, ECLI:EU:C:2015:753; la Sentenza della Corte del 19 luglio 2016, Causa C-455/14 P, *H c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2016:569 e la Sentenza della Corte del 25 giugno 2020, Causa C-14/19 P, *Centro satellitare dell'Unione europea c. K. F. (c.d. SATCEN)*, ECLI:EU:C:2020:492. V. altresì le Conclusioni dell'Avvocato Generale Wathelet, del 31 maggio 2016 sulla Causa C-75/15, *PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury e altri (c.d. Rosneft)*, ECLI:EU:C:2016:381, punto 49 e le Conclusioni dall'Avvocato Generale Bobek, del 19 marzo 2020, *SATCEN*, cit., par. 58 ss. Quest'ultimo ha precisato che, per sfuggire alla giurisdizione della Corte, un atto dell'Unione deve soddisfare due requisiti tra cui uno è previsto dal Trattato, ovvero che si tratti di un atto formalmente basato su una disposizione PESC, mentre l'altro è stato stabilito dai giudici e prevede che il suo contenuto sia direttamente e immediatamente riconducibile alla PESC, assumendo una chiara connotazione politica.

riferimento alle decisioni PESC che impongono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche. Finora, essa si è espressa in merito due volte, con due sentenze che hanno esteso la sua competenza per quanto riguarda i mezzi di ricorso esperibili ben oltre l'azione di annullamento espressamente contemplata dalla suddetta clausola.

#### 4. La giurisprudenza in materia di decisioni PESC relative a misure restrittive dirette contro singoli: la sentenza *Rosneft* e la competenza della Corte a pronunciarsi sui rinvii pregiudiziali per l'accertamento della validità

*Prima facie*, quanto previsto nel secondo comma dell'art. 275 TFUE in merito alle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti dei singoli e in particolare il riferimento esplicito alle condizioni stabilite dal quarto comma dell'art. 263 TFUE, può portare alla conclusione che per i giudici dell'Unione l'unica occasione per pronunciarsi su tali decisioni siano i ricorsi per annullamento proposti dai destinatari delle misure.

Già da tempo però la dottrina ha cercato interpretazioni che possano superare tale limite. Alcuni autori, ponendosi sempre nell'ottica che la giurisdizione è la regola e la sua assenza l'eccezione, hanno semplicemente sostenuto che il secondo comma dell'art. 275 TFUE, pur non prevedendo espressamente la possibilità di ricorrere ad azioni diverse da quella d'annullamento, nemmeno però le esclude, giungendo così alla conclusione che la competenza della Corte possa estendersi, in particolare al rinvio pregiudiziale<sup>35</sup>. A questa considerazione altri autori hanno aggiunto che il riferimento all'art. 263, comma 4, TFUE, non sia dettato dalla volontà di limitare i tipi di azioni esperibili, ma soltanto dalla necessità di precisare le condizioni a cui può essere esercitato il controllo, ovvero i requisiti di legittimazione e i motivi di ricorso<sup>36</sup>.

La Corte di giustizia ha invece preferito giustificare il superamento dei limiti contenuti nella clausola di *claw-back* rifacendosi principalmente all'esigenza di garantire nel modo più ampio possibile il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, cominciando con il rinvio pregiudiziale sulla validità<sup>37</sup>.

Nel 2017, la sentenza *Rosneft*<sup>38</sup> ha stabilito che la legittimità delle decisioni che prevedono sanzioni nei confronti di persone fisiche e giuridiche può essere da questi

<sup>35</sup> T. TRIDIMAS, *The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union?*, in T. TRIDIMAS, P. NEBBIA (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century*, vol. 1, Oxford, 2004, p. 113 ss., p. 128, in riferimento all'art. III-282 del Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, il cui contenuto, per quanto riguarda la competenza in materia di misure restrittive, è sostanzialmente lo stesso dell'art. 275, secondo comma, TFUE.

<sup>36</sup> C. HILLION, *A Powerless Court*, cit., p. 57. In senso simile G. DE BAERE, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, 2008, p. 189.

<sup>37</sup> Avevano ipotizzato (o invocato) una tale evoluzione della giurisprudenza: K. LENAERTS, I. MASELIS ET AL., *EU Procedural Law*, Oxford, 2014, p. 458; R. A. WESSEL, *Cross-Pillar Mixity: Combining Competences in the Conclusion of EU International Agreements*, in C. HILLION, P. KOUTRAKOS (eds.), *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*, Oxford, 2010, p. 48.

<sup>38</sup> Sentenza della Corte del 28 marzo 2017, *Rosneft*, cit. Tra i commenti alla sentenza v., tra gli altri: P. VAN ESLUWEGE, *Securing a Coherent System*, cit.; H. OVER DE LINDEN, *The Court of Justice's Difficulty with Reviewing Smart Sanctions as Illustrated by Rosneft*, in *Eur. For. Aff. Rev.*, 2019, p. 27 ss.; M. KUISMA, *Jurisdiction, Rule of Law, and Unity of EU Law in Rosneft*, in *YB Eur. Law*, 2018, p. 3 ss.; P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *Mejorando la lex imperfecta: tutela judicial efectiva y cuestión prejudicial en la PESC (a propósito del asunto Rosneft)*, in *Rev. der. Com. eur.*, 2017, p. 871 ss.; I. BOSSE-PLATIERE, *Le juge de l'Union, artisan de la cohérence du système de contrôle juridictionnel*

contestata di fronte ai giudici dell'Unione non solo direttamente, con un ricorso per annullamento *ex art.* 267, quarto comma, TFUE, ma anche indirettamente, attraverso un rinvio pregiudiziale sulla validità, proposto da un giudice nazionale.

La Corte era stata chiamata a pronunciarsi in merito a una serie di quesiti pregiudiziali proposti dall'*High Court of Justice* d'Inghilterra e Galles (all'epoca la Gran Bretagna era ancora membro dell'Unione europea), nell'ambito di una controversia tra la Rosneft, una società russa specializzata nel settore del petrolio e del gas con una forte partecipazione statale, da un lato, e il Dipartimento del tesoro britannico, il Ministro del tesoro, dell'innovazione e delle competenze e l'Autorità britannica per il controllo del settore finanziario, dall'altro. La controversia verteva su una serie di misure restrittive adottate dall'Unione europea con una decisione PESC e un regolamento<sup>39</sup>, in risposta alle azioni della Federazione russa volte a compromettere l'integrità territoriale dell'Ucraina. Le misure riguardavano beni e tecnologie sensibili destinati al settore petrolifero e l'accesso al mercato dei capitali europeo e tra i destinatari, elencati negli allegati dei due atti, compariva la ricorrente. *L'High Court* ha ritenuto che per definire la controversia fosse necessario chiedere alla Corte di pronunciarsi in merito alla legittimità di alcune disposizioni contenute nella decisione PESC e alla legittimità e all'interpretazione di alcune disposizioni del regolamento. Il primo dei quesiti però verteva sulla competenza dell'organo giurisdizionale dell'Unione a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità della decisione PESC<sup>40</sup>.

Prima di poter entrare nel merito di tale quesito, la Corte ha dovuto sgombrare il campo dalle obiezioni mosse, in particolare dal Consiglio, sulla sua ricevibilità. Quest'ultimo infatti sosteneva che non fosse necessario dare una risposta, in quanto tutte le questioni relative alla legittimità e all'interpretazione delle misure restrittive rivolte contro la ricorrente potevano essere risolte facendo riferimento al solo regolamento. La Corte ha respinto tale argomentazione rifacendosi al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, e più precisamente a quello che deve essere garantito ai singoli dai giudici nazionali, ai sensi del secondo capoverso del primo comma dell'art. 19 TUE. Essa ha infatti ritenuto che, dato che solo le misure restrittive previste dalle decisioni PESC che rientrano nella competenza dell'Unione vengono attuate da un regolamento, mentre quelle che non vi rientrano diventano oggetto di un obbligo di attuazione da parte degli Stati membri, la Corte deve poter essere chiamata, nei limiti della sua competenza a pronunciarsi sulle questioni che le sono sottoposte, a chiarire al giudice nazionale la portata di tale obbligo e rispondere così compiutamente ai suoi dubbi.

---

*au sein de l'Union européenne, y compris en matière de PESC*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2017, p. 555 ss.; M. GATTI, *Jurisdiction de la Cour de justice sur le renvoi préjudiciel en matière de politique étrangère et de sécurité commune. A propos de l'arrêt Rosneft de la CJUE*, in *Ann. fr. droit int.*, 2017, p. 440 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.

<sup>39</sup> Decisione PESC del Consiglio del 4 dicembre 2014, 2014/872, che modifica la decisione 2014/512/PESC, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, *GUUE* L 349 del 5 dicembre 2014, p. 58 ss. e regolamento (UE) del Consiglio del 31 luglio 2014, n. 833/2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, *GUUE* L 229 del 31 luglio 2014, p. 1 ss.

<sup>40</sup> Per completezza si deve aggiungere che la società Rosneft nell'ottobre 2014 aveva presentato anche un ricorso diretto, sempre contro gli stessi atti, al Tribunale (dell'Unione). Quest'ultimo nel marzo 2015 ha sospeso il procedimento in attesa della pronuncia della Corte, dopo la quale ha emanato la propria sentenza di rigetto del ricorso. Sentenza del Tribunale del 13 settembre 2018, Causa T-715/14, *PAO Rosneft Oil Company e a. c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2018:544.

Subito dopo la Corte ha affermato la sua competenza a pronunciarsi sui quesiti pregiudiziali proposti dalla *High Court*<sup>41</sup>, sulla base di tre argomentazioni. Nella prima, che è anche la principale, essa ha iniziato con il richiamare la consolidata giurisprudenza secondo cui l'azione d'annullamento e l'eccezione d'illegittimità<sup>42</sup>, da un lato, e il rinvio pregiudiziale, dall'altro, devono considerarsi strumenti complementari e inseparabili per il controllo di legittimità degli atti dell'Unione, in quanto contribuiscono tutti allo stesso modo al sistema completo di rimedi e di procedimenti stabilito dai Trattati che rappresenta la garanzia del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva<sup>43</sup>. La Corte ha quindi continuato, e concluso, che in quanto titolare di una competenza *ratione materiae* per controllare, in modo diretto, la validità delle decisioni PESC che prevedono misure restrittive nei confronti dei singoli, risulterebbe in contrasto con la tutela dovuta a questi ultimi, escludere la possibilità per i giudici degli Stati membri di rivolgerle quesiti pregiudiziali relativi alla validità di quelle decisioni, al fine di operare, anche se in modo indiretto, lo stesso tipo di controllo<sup>44</sup>.

Come secondo argomento, la Corte ha aggiunto che la sua competenza si impone altresì alla luce del principio, anch'esso ampiamente consolidato in giurisprudenza, secondo cui i giudici nazionali non hanno il potere di dichiarare l'invalidità degli atti delle istituzioni, essendo questa una sua prerogativa esclusiva<sup>45</sup>. Pertanto, se essa nel caso di specie non avesse rivendicato la competenza, il giudice del rinvio, o non sarebbe stato in grado di garantire un'effettiva tutela ai destinatari delle misure restrittive contestate, oppure avrebbe dovuto

---

<sup>41</sup> In riferimento al primo quesito la Corte si interroga anche sulla competenza a controllare, in seguito a una domanda pregiudiziale, la compatibilità della decisione PESC contestata con l'art. 40 TUE (v. *supra* par. 2). In merito essa si limita a ricordare che l'art. 275 TFUE, nel rendere il suddetto articolo giustiziabile, non prevede alcuna modalità particolare per effettuare un siffatto controllo. Questo quindi rientra nella competenza generale conferitale dal terzo paragrafo, lettera b) dell'art. 19 TUE, secondo cui la Corte statuisce in via pregiudiziale sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni (punto 62).

<sup>42</sup> Per quanto riguarda l'eccezione d'invalidità, senza peraltro sollevare particolare scalpore, già pochi anni dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni, il Tribunale si è basato sulla giurisprudenza secondo cui l'art. 277 TFUE (che disciplina l'eccezione d'invalidità) «...è espressione di un principio generale che garantisce a qualsiasi parte il diritto di contestare, al fine di ottenere l'annullamento di un atto che la concerne direttamente e individualmente, la validità di precedenti atti delle istituzioni che costituiscono il fondamento giuridico dell'atto impugnato», per dichiararsi competente a pronunciarsi in merito a eccezioni che contestavano la legittimità di disposizioni relative a misure restrittive che per il ricorrente hanno portata generale, se presentate a sostegno di un ricorso di annullamento proposto contro un atto contenente misure restrittive dirette contro quest'ultimo. Sentenza del Tribunale dell'11 dicembre 2012, Causa T-15/11, *Sina Bank c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2012:661, punti da 43 a 45. V. anche la Sentenza del Tribunale del 15 settembre 2016, Causa T-348/14, *Oleksandr Viktorovych Yanukovich c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2016:508, punti 57 e 58.

<sup>43</sup> Sentenza della Corte del 28 marzo 2017, *Rosneft*, cit. punto 66, dove la Corte cita la Sentenza del 23 aprile 1986, *Les Verts*, cit., punto 23.

<sup>44</sup> Sentenza della Corte del 28 marzo 2017, *Rosneft*, cit., punto 76.

<sup>45</sup> *Ibidem*, punto 78, dove la Corte cita la Sentenza del 22 ottobre 1987, Causa 314/85, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, CLI:EU:C:1987:452, punti da 15 a 17.

decidere lui stesso sulla validità delle decisioni PESC<sup>46</sup>, attentando all'unità dell'ordinamento dell'Unione e pregiudicando il principio fondamentale della certezza del diritto<sup>47</sup>.

A ulteriore sostegno della sua posizione, la Corte ha aggiunto un'ultima argomentazione, che peraltro richiama le posizioni della dottrina su cui ci si è già soffermati. Essa ha infatti sostenuto che né gli artt. 24 TUE e 275 TFUE, né altre disposizioni dei Trattati prevedono esplicitamente che il ricorso di annullamento sia l'unica modalità di controllo delle decisioni PESC che prevedono misure restrittive dirette contro singoli e che il primo di tali articoli rinvii al secondo solo «...al fine di determinare non il tipo di procedura da utilizzare, bensì il tipo di decisione di cui la Corte può controllare la legittimità, nell'ambito di qualsiasi procedimento ...»<sup>48</sup>.

Infine, va sottolineato un successivo passaggio della sentenza qui in discussione, in cui si afferma che «sebbene ... l'articolo 47 della Carta [dei diritti fondamentali] *non possa creare una competenza per la Corte qualora i Trattati la escludano*, il principio della tutela giurisdizionale effettiva implica che l'esclusione della competenza della Corte in materia PESC vada interpretata in modo restrittivo»<sup>49</sup>. Nel suo complesso tale passaggio sembra ribadire un concetto più volte espresso dai giudici; tuttavia, la frase evidenziata, se letta alla luce dell'ultima argomentazione sostenuta dalla Corte per giustificare la propria competenza, e se comparata con quanto affermato dai giudici in altri casi<sup>50</sup>, potrebbe dargli un significato differente. Esso infatti, può essere inteso nel senso che, nella PESC, la missione dei giudici dell'Unione di assicurare la tutela giurisdizionale effettiva con ogni strumento rientrante nella loro competenza possa essere limitata solo da esplicite e specifiche disposizioni dei Trattati che escludano l'uso di qualcuno di quegli strumenti. Se letta in questo modo, la sentenza *Rosneft* apre ampi spazi di manovra per ulteriori estensioni della giurisdizione, sicuramente in

---

<sup>46</sup> Il giudice del rinvio aveva prospettato la possibilità che laddove la Corte avesse dichiarato la propria incompetenza a rispondere ai quesiti pregiudiziali, sarebbe spettato a lui assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nel settore della PESC, eventualmente dichiarando l'illegittimità della decisione contestata. Peraltro, solo pochi anni prima, l'Avvocato Generale Kokotte nella presa di posizione del 13 giugno 2014 sul procedimento di parere 2/13, cit., parr. 100 e 101, aveva sostenuto che per le decisioni PESC, la giurisprudenza Foto-Frost non si applicasse e che spettasse quindi ai giudici nazionali disapplicare gli atti che ritenevano in contrasto con fonti dell'Unione di grado superiore, non potendo così garantirsi l'interpretazione e l'applicazione uniformi del diritto dell'Unione nell'ambito della PESC.

<sup>47</sup> Cfr. anche la sentenza della Corte del 10 gennaio 2006, Causa C-344/04, *The Queen, ex parte International Air Transport Association e European Low Fares Airline Association c. Department for Transport*, ECLI:EU:C:2006:10, punto 27. In questo senso v. anche le osservazioni di P. VAN ELSUWEGE, *Judicial Review*, cit., p. 1748 ss.

<sup>48</sup> Sentenza della Corte del 28 marzo 2017, *Rosneft*, cit., punto 70. Particolarmente critico sul ragionamento fatto dalla Corte in questo punto, anche alla luce delle diverse versioni linguistiche della sentenza, J. HELISKOSKI, *Made in Luxembourg*, cit., p. 16. La Corte non riprende invece un ulteriore argomento avanzato dall'Avvocato Generale Wathelet nelle sue conclusioni del 31 maggio 2016, *Rosneft*, cit., par. 66 ss. Secondo quest'ultimo, un'interpretazione dell'art. 275, secondo comma, TFUE che escludesse per la Corte la possibilità di controllare la legittimità delle decisioni PESC che prevedono misure restrittive individuali in via pregiudiziale, risulterebbe in contrasto anche con l'art. 23 TUE che richiama specificamente nella PESC i principi stabiliti dall'art. 21 TUE, tra cui lo Stato di diritto, ai quali si deve uniformare l'intera azione esterna dell'Unione.

<sup>49</sup> Sentenza della Corte del 28 marzo 2017, *Rosneft*, cit., punto 74. Corsivo aggiunto.

<sup>50</sup> Particolarmente utile in questo senso è il paragone con quanto affermato nella sentenza della Corte del 25 luglio 2002, *Unión de Pequeños*, cit. Come già si è avuto modo di considerare (*supra*, nota 27), in quel caso la Corte aveva posto come limite all'interpretazione estensiva delle proprie competenze l'impossibilità di eccedere quelle attribuite dai Trattati. Nella sentenza *Rosneft* invece, in riferimento alla PESC, la Corte inverte l'approccio, considerando come unico possibile limite alla creazione di una nuova competenza attraverso lo strumento interpretativo la circostanza che i Trattati esplicitamente la escludano.

materia di decisioni che stabiliscono misure restrittive nei confronti dei singoli e forse, più in generale, in ambito PESC<sup>51</sup>.

5. (*Segue*): la sentenza *Bank Refah Kargaran* e la competenza dei giudici dell'Unione in merito a domande di risarcimento promosse da persone fisiche o giuridiche per danni causati da misure restrittive

La prima conseguenza dell'apertura operata dalla sentenza *Rosneft*, si è avuta nel 2020 con la sentenza *Bank Refah Kargaran*<sup>52</sup>. Qui la Corte, nonostante i dubbi che erano stati espressi dalla dottrina, e non solo, in merito a una tale possibilità<sup>53</sup>, è di nuovo ricorsa all'esigenza di garantire una tutela giurisdizionale (il più possibile) effettiva, per allontanarsi ulteriormente dalla lettera dell'art. 275 TFUE ed estendere la competenza dei giudici dell'Unione sulle decisioni PESC, oltre il controllo di legittimità, alle domande di risarcimento promosse dalle persone fisiche e giuridiche contro l'Unione per i danni causati dall'adozione nei loro confronti di misure restrittive.

La sentenza *Bank Refah Kargaran* ha origine dall'impugnazione di una pronuncia del Tribunale da parte della Banca Refah Kargaran, avente sede a Teheran<sup>54</sup>. Quest'ultima nel 2010 era stata iscritta nelle liste delle entità destinatarie delle misure restrittive adottate nei confronti dell'Iran per il suo programma nucleare<sup>55</sup>. In seguito a un primo ricorso al

---

<sup>51</sup> Sul punto v. S. POLI, *The Right to Effective*, cit., p. 1053 ss., secondo cui proprio la precisazione fatta dalla Corte nella sentenza *Rosneft* ha giustificato l'estensione della giurisdizione operata con la sentenza *Bank Refah Kargaran* di cui si dirà subito dopo.

<sup>52</sup> Sentenza della Corte del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaran*, cit. Per dei commenti sulla sentenza v. tra gli altri: G. BUTLER, R. A. WESSEL, *Jurisdiction of the Court for Non-contractual Liability and Actions for Damages Claims within the CFSP*, *Bank Refah Karagaran*, in G. BUTLER, R.A. WESSEL (eds.), *EU External Relations Law*, cit., p. 991 ss.; A. CARROZZINI, L. LONARDO, *Non-Contractual Liability for EU Sanctions: Towards the Normalization of CFSP*, in *Eur. For. Aff. Rev.*, 2021, p. 459 ss.; T. VERELLEN, *In the Name of the Rule of Law? CJEU Further Extends Jurisdiction in CFSP (Bank Refah Kargaran)*, in *European Papers* (online), vol. 6, 2021, n. 1, p. 17 ss.; M. E. BARTOLONI, *'Restrictive Measures' Under Art. 215 TFUE: Towards a Unitary Legal Regime? Brief Reflections on the Bank Refah Judgment*, in *European Papers* (online), vol. 5, 2020, n. 3 p. 1359 ss.; N. BERGAMASCHI, *La sentenza Bank Refah Kargaran: l'evoluzione del controllo giurisdizionale sulla PESC*, in *European Papers* (online), vol. 5, 2020, n. 3, p. 1371 ss.

<sup>53</sup> Prima che la Corte si pronunciasse, la dottrina aveva espresso forti perplessità sulla possibilità che i giudici dell'Unione potessero dichiararsi competenti a decidere in merito a domande di risarcimento per danni causati da misure restrittive contenute in decisioni PESC. In questo senso v., ad esempio, G. BUTLER, *Constitutional Law*, cit., p. 188; S. POLI, *Effective Judicial Protection and Its Limits in the Case law Concerning Individual Restrictive Measures in the European Union*, in E. NEFRAMI, M. GATTI (eds.), *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, Baden-Baden, 2018, p. 287 ss., p. 292; F. NAERT, *European Union Common Security and Defence Policy Operations*, in A. NOLLKAEMPER, I. PLAKOKEFALOS (eds.), *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge, 2017, p. 669 ss., p. 692. Anche l'Avvocato Generale Wathelet nelle Conclusioni del 31 maggio 2016, *Rosneft*, cit., nota 36, aveva esplicitamente affermato che le azioni per risarcimento danni rientravano nei casi in cui la competenza della Corte era esclusa.

<sup>54</sup> Sentenza del Tribunale del 20 dicembre 2018, Causa T-552/15, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2018:897.

<sup>55</sup> La Banca *Refah Kargaran* è stata inserita nelle *black list* allegate alla decisione PESC del Consiglio del 26 luglio 2010, 2010/413, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga la posizione comune 2007/140/PESC, GUUE L 195 del 27 luglio 2010, p. 39 ss. e al regolamento (CE) del Consiglio del 19 aprile 2007 n. 423/2007, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran, GUCE L 103 del 20 aprile 2007, p. 1 ss., tramite il regolamento di esecuzione (UE) del Consiglio del 26 luglio 2010, n. 668/2010, che attua l'art. 7,

Tribunale, nel 2013, l'iscrizione era stata cancellata<sup>56</sup>, anche se subito dopo il suo nome era stato nuovamente inserito nelle liste<sup>57</sup>. In seguito a ciò, nel 2015, la Banca ha presentato al Tribunale un ricorso diretto alla condanna dell'Unione al risarcimento dei danni derivanti dall'adozione e del mantenimento delle misure restrittive nei suoi confronti.

Anche se non richiesto dal ricorrente, il Tribunale ha ritenuto di dover esaminare d'ufficio la propria competenza a statuire su richieste di risarcimento danni riguardanti decisioni PESC<sup>58</sup> e, senza soffermarsi in modo particolare sulla questione, ma basandosi semplicemente sull'interpretazione letterale degli artt. 24 TUE e 275 TFUE, ha dichiarato che questa non sussisteva e che quindi poteva pronunciarsi solo sulla parte di ricorso relativo ai regolamenti<sup>59</sup>. Dopo essere entrata nel merito di quest'ultimo, il Tribunale ha ritenuto che non fossero state soddisfatte le condizioni per l'insorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione e ha respinto integralmente il ricorso. La Banca Refah Kargaran ha impugnato la sentenza del Tribunale e chiamato così in causa la Corte di giustizia.

Benché nell'impugnazione la ricorrente non avesse contestato la dichiarazione d'incompetenza del Tribunale relativa alle decisioni PESC, la Corte, probabilmente proprio per "correggere" la ricostruzione operata dai giudici di primo grado, ha ritenuto di dover anch'essa, come prima cosa, esaminare d'ufficio la questione.

In questo caso per la Corte non è stato possibile collegarsi al testo del secondo comma dell'art. 275 TFUE, come aveva fatto nella Sentenza *Rosneft*, quando aveva potuto giustificare l'estensione della competenza al rinvio pregiudiziale sulla validità interpretando il potere di controllo sulla legittimità delle decisioni PESC, che la suddetta disposizione espressamente le attribuisce, alla luce della consolidata giurisprudenza che considera il rinvio pregiudiziale

---

paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 423/2007 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran, *GUUE* L 195 del 27 luglio 2010, p. 25 ss.

<sup>56</sup> Sentenza del Tribunale del 6 settembre 2013, Causa T-24/11, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:2013:403.

<sup>57</sup> Il reinserimento è stato effettuato con la decisione PESC del Consiglio del 15 novembre 2013, 2013/661, che modifica la decisione 2010/412/PESC concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran, *GUUE* L 306 del 16 novembre 2013, p. 18 ss., e con il regolamento di esecuzione (UE) del Consiglio del 15 novembre 2013, n. 1154/2013, che attua il regolamento (UE) n. 267/2012 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran, *GUUE* L 306, del 16 novembre 2013, p. 3 ss.

<sup>58</sup> Il ricorrente non aveva distinto tra la responsabilità dell'Unione derivante dall'adozione delle decisioni PESC e quella derivante dall'adozione dei regolamenti. Il Tribunale ha deciso di esaminare d'ufficio la sua competenza a pronunciarsi in quanto questione di ordine pubblico.

<sup>59</sup> Punti da 30 a 32. È interessante notare come il Tribunale, pur pronunciandosi nel 2015, ha escluso la propria competenza rifacendosi a un'interpretazione letterale degli artt. 24 TUE e 275 TFUE che si discosta da quella fatta dalla Corte (e descritta *supra* nel par. 2) appena l'anno prima, con la sentenza della Corte del 24 giugno 2014, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea* cit. Secondo i giudici di primo grado infatti i suddetti articoli stabiliscono che in linea di principio i giudici dell'Unione non sono competenti in ambito PESC e che solo in via eccezionale possono pronunciarsi nei due casi espressamente stabiliti dal secondo comma dell'art. 275 TFUE, tra cui però non è compreso il ricorso per risarcimento danni. Si noti altresì che poco prima della pronuncia della Corte di giustizia appena citata, il Tribunale, nella sentenza dell'11 giugno 2014, T-293/12, *Syria International Islamic Bank PJSC c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2014:439, punti 70 ss., aveva evitato di pronunciarsi sulla stessa questione, e lo stesso ha fatto pochi mesi dopo, nella sentenza del Tribunale del 24 settembre 2014, Causa T-348/13, *Abmed Mohammed Kadhaf Al Dam c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea*, Causa T-348/13, ECLI:EU:T:2014:806, punto 115. Invece, nella sentenza del Tribunale del 18 febbraio 2016, Causa T-328/14, *Mahmoud Jannatian c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2016:86, punto 30, esso aveva utilizzato gli stessi argomenti della sua sentenza *Bank Refah Kargaran* per affermare la propria incompetenza. Tale sentenza non era però stata impugnata, rendendo così impossibile per la Corte pronunciarsi.

uno degli strumenti di tale controllo<sup>60</sup>. Per poter affermare la propria competenza in merito a un'azione di risarcimento danni, essa ha dovuto prendere definitivamente le distanze dall'art. 275 TFUE e "ancorare" il proprio ragionamento esclusivamente alla necessità di garantire la completezza e la coerenza del sistema di tutela giurisdizionale istituito dai Trattati<sup>61</sup>.

In buona sostanza, la Corte ha ricordato che l'azione di responsabilità extracontrattuale prevista dall'art. 268 TFUE, benché mezzo di ricorso autonomo e dotato di una sua funzione specifica, fa comunque parte del sistema di tutela giurisdizionale, di cui contribuisce a garantire l'effettività<sup>62</sup>, e deve quindi essere valutata alla luce di quest'ultimo<sup>63</sup>. Nel caso della politica estera e di sicurezza comune ciò comporta che, essendo pacifico che i giudici dell'Unione sono competenti a conoscere le domande di risarcimento danno relative alle misure restrittive contenute nei regolamenti<sup>64</sup>, non estendere tale competenza anche alle domande di risarcimento per i danni causati dalle misure restrittive previste dalle decisioni PESC, creerebbe una lacuna nel suddetto sistema, o per dirla con l'Avvocato Generale Hogan, anomalie inammissibili<sup>65</sup>, pregiudicandone l'effettività<sup>66</sup>.

In definitiva, si può quindi ritenere che gli spazi aperti dalla Sentenza *Rosneft*<sup>67</sup> siano stati utilizzati dalla Corte nella Sentenza *Bank Refah Kargaran* per andare oltre l'interpretazione estensiva dell'art. 275, secondo comma, TFUE, riconoscendo al principio della tutela giurisdizionale effettiva la capacità di giustificare, da solo, competenze dei giudici dell'Unione non previste dai Trattati, purché non espressamente escluse.

#### 6. Conclusioni: le tre cause attualmente pendenti e le possibili risposte della Corte di giustizia

Come anticipato, attualmente<sup>68</sup> sono pendenti tre procedimenti che chiamano nuovamente in causa la questione dei limiti della giurisdizione in materia di decisioni PESC.

---

<sup>60</sup> V. *supra*, il paragrafo precedente.

<sup>61</sup> In questo senso v. anche N. BERGAMASCHI, *La sentenza*, cit., p. 1377, che parla di approccio sostanziale che permette alla Corte un salto interpretativo più ampio di quello compiuto con la sentenza *Rosneft*.

<sup>62</sup> Sentenza della Corte del 12 settembre 2006, Causa C-131/03 P, R. J. *Reynolds Tobacco Holdings Inc e altri c. Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:2006:541, punti 82 e 83. In dottrina cfr. K. GUTMAN, *The Evolution of the Action for Damages Against the European Union and its Place in the System of Judicial Protection*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2011, p. 695 ss., p. 706.

<sup>63</sup> Sentenza della Corte del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaran*, cit., punti da 33 e 34.

<sup>64</sup> Sentenza della Corte del 30 maggio 2017, Causa C-45/15 P, *Safa Nicu Sepaban Co. c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2017:402.

<sup>65</sup> V. le Conclusioni dell'Avvocato Generale Hogan del 28 maggio 2020, Causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea* (c.d. *Bank Refah Kargaran*), ECLI:EU:C:2020:396, par. 63. Nelle sue conclusioni l'Avvocato Generale ha espresso le stesse considerazioni fatte poi proprie dalla Corte, anche se lui ha fatto un ulteriore riferimento al legame esistente ai sensi dell'art. 215 TFUE tra le decisioni PESC che prevedono misure restrittive e i regolamenti che danno attuazione a quelle tra loro che rientrano nell'ambito di applicazione dei Trattati. Secondo l'Avvocato Generale l'impossibilità di separare questi due atti si riflette anche sulla giurisdizione, che deve riguardare necessariamente entrambi. In questo senso v. le considerazioni di G. BUTLER, R.A. WESSEL, *Jurisdiction of the Court*, cit., p. 995.

<sup>66</sup> Sentenza della Corte del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaran*, cit., punti da 40 a 43. Esprime dubbi sul ragionamento della Corte T. VERELLEN, *In the Name*, cit., p. 23. Un giudizio critico della sentenza è anche quello di S. POLI, *The Right to Effective*, cit., p. 1054.

<sup>67</sup> V. *supra*, in fine del par. 4.

<sup>68</sup> Il presente lavoro è stato terminato il 15 giugno 2023, a tale data per i procedimenti che di seguito verranno considerati era noto solo che le udienze avrebbero avuto luogo il 27 giugno 2023.



Il primo di questi<sup>69</sup> consiste in un rinvio pregiudiziale operato dal Tribunale regionale di Bucarest, nel quale si chiede l'interpretazione di alcuni articoli di una decisione concernente le misure restrittive adottate dall'Unione in considerazione delle azioni russe che destabilizzano la situazione in Ucraina<sup>70</sup>. Il rinvio è stato effettuato nell'ambito di una controversia tra la Società Neves 77 Solution e il Dipartimento per il controllo delle esportazioni del Ministero degli affari esteri della Romania, in relazione all'attività d'intermediazione svolta dalla prima nella compravendita tra una società ucraina e una indiana di apparecchi radio originari della Russia. Tale attività è stata considerata vietata dalle autorità rumene, in quanto rientrante nel campo d'applicazione della suddetta decisione PESC.

Per la prima volta, quindi, alla Corte viene chiesta l'interpretazione di disposizioni contenute in una decisione PESC concernente misure restrittive<sup>71</sup>, senza che siano sollevati anche dubbi sulla loro legittimità<sup>72</sup>. Ciò nonostante, si può ragionevolmente ritenere che essa non avrebbe particolari difficoltà ad affermare la propria competenza a rispondere ai quesiti che le sono stati sottoposti.

Anzitutto, dato che il giudice nazionale non ha sollevato alcun dubbio sulla ricevibilità del rinvio e sempreché non lo faccia qualche interveniente nel procedimento, la Corte potrebbe semplicemente rispondere ai quesiti, dando quindi la sua competenza per scontata. Se invece, sollecitata a farlo o di sua iniziativa, essa volesse fornire qualche spiegazione, si ritiene che avrebbe almeno due argomenti a disposizione.

In primo luogo, i giudici potrebbero semplicemente rifarsi a quanto già sostenuto nella Sentenza *Bank Refah Kargaran* per ribadire che il diritto alla tutela giurisdizionale può essere realmente effettivo solo se il sistema di rimedi predisposto dai Trattati risulta coerente e privo di lacune, giustificando così l'estensione della sua competenza anche al rinvio pregiudiziale sull'interpretazione<sup>73</sup>. Una tale soluzione allontanerebbe ulteriormente la Corte dalla lettera dell'art 275 TFUE, ma le permetterebbe di superare il problema della possibile incongruenza tra le richieste del giudice del rinvio, limitate all'interpretazione, e l'esplicito riferimento al controllo di legittimità contenuto nel secondo comma del suddetto articolo<sup>74</sup>.

In aggiunta, o in alternativa, i giudici potrebbe ricorrere alle considerazioni fatte dall'Avvocato Generale Wathelet nelle sue Conclusioni sulla causa *Rosneft*. Quest'ultimo

<sup>69</sup> Iscritto a ruolo il 31 maggio 2022, con il numero C-351/22.

<sup>70</sup> Decisione PESC del Consiglio del 31 luglio 2014, 2014/512, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, *GUUE* L 229 del 31 luglio 2014, p. 13 ss. Si tratta dello stesso regime sanzionatorio oggetto della sentenza *Rosneft*.

<sup>71</sup> I quesiti pregiudiziali riguardano: l'art. 2, par. 2, lett a) della decisione, che vieta di prestare, direttamente o indirettamente, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo in Russia o destinati ad essere ivi utilizzati, una serie di servizi connessi ad attività militari e alla fornitura, fabbricazione e manutenzione di armamenti e materiali connessi; e gli artt. 5 e 7 della decisione riguardanti rispettivamente, la richiesta dell'Unione a Paesi terzi di adottare misure restrittive analoghe a quelle previste nella decisione stessa e il divieto di qualsiasi tipo di compensazione o indennizzo concesso a contratti o transazioni sulla cui esecuzione abbiano inciso le misure restrittive contenute nella decisione.

<sup>72</sup> La dottrina ha sottolineato come nella sentenza *Rosneft*, la Corte abbia evitato di pronunciarsi sulla sua competenza a interpretare una decisione PESC nell'ambito della procedura di rinvio pregiudiziale, limitandosi rigorosamente alla sua validità, lasciando così la questione insoluta e i confini della sua giurisdizione in ambito PESC oltremodo incerti. Cfr. P. VAN ESLUWEGE, *Securing a Coherent System*, cit., p. 888 ss.

<sup>73</sup> V. *supra*, par. 5.

<sup>74</sup> P. VAN ESLUWEGE, *Securing a Coherent System*, cit., p. 888, considera l'esplicito riferimento al controllo di legittimità contenuto nell'art. 267 TFUE un argomento che va contro la possibilità di estendere la competenza della Corte al rinvio pregiudiziale sull'interpretazione, se disgiunto da quello sulla validità.

infatti, benché la questione non fosse in discussione nel caso di specie<sup>75</sup>, ha ritenuto di doversi soffermare anche sulla possibilità che la Corte fosse chiamata a pronunciarsi in merito a rinvii pregiudiziali sull'interpretazione di decisioni PESC che prevedono misure restrittive nei confronti dei singoli. Egli si è quindi rifatto in particolare a una pronuncia, oramai risalente, in cui la Corte ha riconosciuto che il sindacato di validità di un atto implica necessariamente la sua previa interpretazione<sup>76</sup>, per sostenere che, se i giudici dell'Unione possono (attraverso l'azione d'annullamento o il rinvio pregiudiziale sulla validità) controllare la legittimità di una decisione PESC, essi a maggior ragione possono interpretare i termini di tale decisione, evitando così di annullare o dichiarare invalido un atto che si potrebbe preservare, laddove interpretato diversamente. Si deve però notare che l'Avvocato Generale Wathelet ha collegato espressamente la competenza della Corte a interpretare le misure restrittive alla necessità di operare un controllo di legittimità sulle stesse. Per applicare lo stesso ragionamento al caso attualmente pendente, la Corte dovrebbe generalizzarlo, tenendo conto del fatto che, come già ricordato, il Tribunale regionale di Bucarest non ha sollevato alcun dubbio sulla validità della decisione oggetto dei quesiti.

Le altre due cause attualmente pendenti ritornano sulla questione della competenza dei giudici dell'Unione in materia di azione di risarcimento per i danni provocati da un atto PESC. In questo caso però non si tratta di decisioni che stabiliscono misure restrittive, bensì di una c.d. azione comune che istituisce una missione nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune<sup>77</sup>. Ciò nonostante, si ritiene opportuno fare qualche considerazione, dato che, come si vedrà subito dopo, tali cause potrebbero offrire alla Corte un'ulteriore occasione per utilizzare il principio della tutela giurisdizionale effettiva allo scopo di allontanarsi sempre di più dai limiti imposti dai Trattati alla sua giurisdizione in ambito PESC.

I due procedimenti sono strettamente connessi, in quanto consistono in due impugnazioni, proposte, rispettivamente dalla Commissione e dalle ricorrenti del procedimento di primo grado<sup>78</sup>, contro la stessa ordinanza<sup>79</sup>, con la quale il Tribunale ha respinto per manifesta incompetenza il ricorso presentato da due persone (indicate solo con le iniziali: KS e KD), diretto ad ottenere un risarcimento per i danni che queste asseriscono

---

<sup>75</sup> Come già si è avuto modo di considerare, in quel caso il giudice inglese del rinvio aveva sottoposto alla Corte quesiti sull'interpretazione, ma esclusivamente relativi al regolamento che dava attuazione alla decisione PESC. V. *supra*, par. 4.

<sup>76</sup> L'Avvocato Generale Wathelet ha fatto riferimento alla sentenza della Corte del 22 febbraio 1990 Causa 221/88, *Comunità europea del carbone e dell'acciaio c. Fallimento acciaierie e ferriere Busseni SpA*, ECLI:EU:C:1990:84, punti da 14 a 16, dove la Corte afferma la sua competenza a conoscere un rinvio pregiudiziale sull'interpretazione riguardante una raccomandazione adottata dalla Commissione ai sensi del Trattato CECA (attualmente non più in vigore). Tale Trattato stabiliva che la Corte potesse pronunciarsi a titolo pregiudiziale sulle validità delle deliberazioni dell'Altra Autorità (nome che nei primi anni di vita della CECA era attribuito alla Commissione), senza prevedere nulla in merito alla loro interpretazione.

<sup>77</sup> Il termine azione comune era utilizzato prima della riforma di Lisbona per indicare quelle decisioni PESC, attualmente adottate sulla base dell'art. 28 TUE, che stabiliscono «un intervento operativo dell'Unione». Le decisioni PESC che istituiscono misure restrittive sono invece adottate sulla base dell'art. 29 TUE, quando è necessario emanare atti che «definiscono la posizione dell'Unione su una questione». La politica di sicurezza e di difesa comune è una componente della PESC nata per assicurare una capacità operativa all'Unione, attraverso l'istituzione delle c.d. missioni Petersberg, che possono essere civili o militari. In argomento v. E. BARONCINI, S. CAFARO ET AL., *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, p. 224 ss.

<sup>78</sup> Rispettivamente: causa iscritta a ruolo il 19 gennaio 2022, con il numero C-44/22 P e causa iscritta a ruolo il 12 gennaio 2022, con il numero C-29/22 P. Le due cause sono state riunite in vista dell'udienza.

<sup>79</sup> Ordinanza del Tribunale del 10 novembre 2021, Causa T-771/20, *KS e KD c. Consiglio e a.*, ECLI:EU:T:2021:798.

di aver subito come conseguenza della violazione di loro diritti fondamentali durante l'attuazione della decisione PESC istitutiva della missione civile Eulex Kosovo<sup>80</sup>.

Il Tribunale ha motivato la sua dichiarazione d'incompetenza affermando che il comportamento che avrebbe determinato il danno trovava origine in scelte politiche e strategiche, relative al mandato della missione stabilito dalla decisione, che rientravano nella clausola di *carve-out* prevista dal primo comma dell'art. 275 TFUE. Tale circostanza, sempre secondo il Tribunale, escludeva l'applicabilità al caso di specie della giurisprudenza *Bank Refah Kargaran* che, riguardando un'azione di risarcimento per i danni causati da una decisione PESC relativa a misure restrittive, doveva invece essere fatta rientrare nella clausola di *claw-back* contenuta nel secondo comma dello stesso articolo.

Come si può facilmente notare, le questioni sollevate durante il procedimento di primo grado investono, da un lato, il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli organi e delle istituzioni dell'Unione, da sempre considerato di primaria importanza per la Corte<sup>81</sup> e dall'altro, l'unico limite che quest'ultima ha esplicitamente riconosciuto per quanto riguarda le sue competenze in materia di politica estera e di sicurezza comune. Come in precedenza ricordato, infatti, i giudici, nell'interpretare il primo comma dell'art. 275 TFUE, anche se con un ragionamento "a contrario", hanno affermato che gli atti adottati in base alle disposizioni del titolo V del TUE per i quali è escluso il controllo giurisdizionale, sono proprio (e solo) gli atti PESC che contengono scelte politiche e strategiche<sup>82</sup>.

A prima vista, quest'ultimo limite appare difficilmente superabile<sup>83</sup>. Non è però escluso che la Corte, laddove ritenesse prioritario affermare la propria giurisdizione al fine di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali delle ricorrenti, continui sulla strada aperta dalle sentenze considerate finora e cerchi di aggirarlo. A tal fine, essa potrebbe "prendere a prestito" quanto sostenuto nel 2019 dalla *High Court of Justice* della Gran Bretagna in una causa connessa a quella qui in discussione<sup>84</sup>. Secondo quest'ultima, anche se riferita a decisioni

<sup>80</sup> Azione comune del Consiglio del 4 febbraio 2008, 2008/124/PESC, relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (Eulex Kosovo), GUCE L 42 del 16 febbraio 2007, p. 92 ss. Tale missione aveva il compito, tra le altre cose, di fare in modo che i crimini di guerra e i crimini internazionalizzati compiuti nel territorio di tale Paese fossero adeguatamente indagati e perseguiti. Nel 2009 l'Unione ha creato un comitato incaricato di esaminare le denunce di violazioni dei diritti umani commesse dalla missione Eulex Kosovo. A questo comitato si sono rivolte le ricorrenti lamentando che durante l'indagine relativa alla sparizione e all'uccisione di loro familiari, la missione avesse violato una serie di diritti fondamentali. Il comitato ha effettivamente riscontrato alcune violazioni e ha inviato una raccomandazione al capo missione della Eulex Kosovo affinché ponesse in atto delle misure correttive. Ritenendo che quest'ultimo non avesse adottato alcuna misura, le ricorrenti hanno adito il Tribunale con un'azione di risarcimento danni rivolta contro Consiglio, Commissione e Servizio europeo per l'azione esterna, considerati i diretti responsabili per il rispetto dei diritti fondamentali da parte della missione.

<sup>81</sup> V. ad esempio la sentenza della Corte del 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International*, cit., punti 281 ss.

<sup>82</sup> V. *supra*, para. 3.

<sup>83</sup> L'interpretazione data alle decisioni oggetto della clausola di *carve-out* è molto difficile da restringere ulteriormente anche perché essa è espressione della tendenza più generale della Corte di riconoscere al legislatore dell'Unione un ampio potere discrezionale nei settori che richiedono da parte sua scelte di natura politica, economica e sociale, autolimitando di conseguenza il proprio potere di sindacato. V. a tale proposito, in riferimento ai regolamenti che prevedono misure restrittive, la sentenza della Corte del 1° marzo 2016, Causa C-440/14 P, *National Iranian Oil Company c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2016:128, punto 77. In argomento v. anche le considerazioni di G. BUTLER, *In Search of the Political Question Doctrine in EU Law*, in *Leg. Iss. Ec. Int. Law*, 2018, p. 329 ss.

<sup>84</sup> *High Court of Justice, Queen's Bench Division*, sentenza del 13 febbraio 2019, *Tomanovic et al v. The European Union, et al* [2019] EWHC 263 (QB). Prima di adire il Tribunale KS e KD, insieme ad altri parenti di persone di etnia serba torturate, fatte sparire e uccise in Kosovo si erano rivolte alla giustizia inglese (la Gran Bretagna all'epoca

PESC che implicano scelte politiche e strategiche, un'azione di risarcimento danni riguardante la presunta violazione di diritti umani da parte dell'Unione non ha come scopo quello di mettere in discussione le suddette scelte ovvero di annullarle o invalidarle e pertanto non rientra nel primo comma dell'art. 275 TFUE<sup>85</sup>. Non si può certo ignorare che una tale argomentazione, se adottata dalla Corte, determinerebbe un'ulteriore riduzione della portata della clausola di *carve-out*, che risulterebbe definita, non più o comunque non solo più dalla natura o dal contenuto delle disposizioni o degli atti in essa contemplati, quanto piuttosto dal tipo di ricorso utilizzato e dalle motivazioni addotte per sottoporli a scrutinio. In tal modo, per quanto riguarda i due casi pendenti qui in discussione, alla Corte basterebbe richiamare ancora una volta il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva per rivendicare la sua competenza a conoscere la richiesta di risarcimento delle ricorrenti, aprendosi così ulteriori e imprevedibili spazi di manovra a cui ricorrere in futuro per affermare un sempre maggior potere di controllo sulla PESC.

---

era ancora membro dell'Unione europea), proponendo le stesse circostanze già descritte e chiedendo che venisse dichiarato che l'Unione europea aveva violato i loro diritti fondamentali e che fosse riconosciuto il risarcimento del danno subito. Arrivata la questione di fronte alla Corte suprema, quest'ultima ha dichiarato la mancanza di giurisdizione dei tribunali inglesi, in quanto la competenza a pronunciarsi in merito al risarcimento del danno spettava esclusivamente alla Corte di giustizia. Su tale pronuncia della Corte suprema inglese e sul rapporto con i procedimenti di fronte al giudice dell'Unione v. S. Ø. HOJANSEN, *Suing the European Union in the UK: Tomanovic et al. v. the European Union et. Al.*, in *European Papers* (online), vol. 4, 2019, n. 1 p. 345 ss., p. 349.

<sup>85</sup> Peraltro, secondo C. BREITLER, *Jurisdiction in CFSP Matters – Conquering the Gallic Village One Case at a Time?*, in *European Law Blog* (online), 45/22, 13 ottobre 2022, l'argomentazione accolta dall'Alta Corte inglese era stata proposta dai funzionari della Commissione europea che rappresentavano l'Unione in quel procedimento. In tal caso è probabile che la stessa istituzione la riproporrà anche in quello di fronte alla Corte di giustizia.