



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 1/2026

2. IL CASO *POSITIVE GROUP C. CONSIGLIO* (T-573/23) COME PRIMO SINDACATO DEL TRIBUNALE DELL'UE SULLA PORTATA DEL *COGNITIVE WARFARE* NEL CONFLITTO RUSSO-UCRAINO

1. *Considerazioni preliminari*

Come noto, il conflitto armato russo-ucraino affonda le proprie radici nel 2014, anno in cui la Crimea fu annessa alla Federazione russa. Nonostante i successivi accordi di Minsk, la situazione è precipitata nel febbraio 2022, quando il Presidente della Federazione russa, Vladimir Putin, annunciando al mondo intero l'avvio delle cosiddette “operazioni militari speciali” in territorio ucraino, ha dato corso ad un attacco armato su vasta scala invadendo gli oblast di Donec'k e Luhans'k. Dinanzi a tali eventi, l'Unione europea non è rimasta inerte. Al contrario, con l'intensificarsi del conflitto è venuto emergendo un progressivo rafforzamento della volontà politica dell'Unione volta tanto ad esercitare una maggiore pressione attraverso sanzioni di natura prevalentemente economica nei confronti della Federazione russa, quanto ad accelerare il processo d'integrazione delle diverse difese europee (*ex multis*, M. VELLANO, A. MIGLIO, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Milano, 2022; F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune nell'Unione: il tempo delle scelte*, in *EuroJus*, n. 3/2024, pp. 213-240). La presente nota intende quindi collocarsi in siffatta cornice. Dopo aver analizzato il fulcro vitale delle misure restrittive varate a fronte dell'aggressione armata russa, ci si soffermerà sulla recentissima sentenza *Positive Group c. Consiglio*. Tale pronuncia assume particolare rilievo in quanto funge da *trait d'union* tra due profili distinti, ma strettamente interconnessi: da un lato, l'inasprimento e l'ampliamento degli strumenti sanzionatori dell'Unione europea; dall'altro, la presa di coscienza da parte della stessa Unione della dirompente portata strategica del nuovo dominio bellico riconducibile al *cognitive warfare*. Invero, nella sentenza del 10 settembre 2025, per la prima volta il Tribunale è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità del criterio *λ*) di cui all'art. 2, par. 1, della decisione PESC 2014/145 ed all'art. 3, par. 2, del regolamento (UE) n. 269/2014, il quale ha permesso al Consiglio di adottare misure restrittive nei confronti di persone giuridiche, entità o organismi che avessero operato nel settore informatico russo con una licenza del Servizio federale per la sicurezza (FSB).

2. La centralità della decisione PESC 2014/145 e del regolamento UE n. 269/2014. Genesi e metamorfosi

Preliminarmente, si ritiene opportuno fornire un sintetico quadro d'insieme dell'impianto sanzionatorio europeo per poi chiarire quale sia la *ratio* sottesa all'introduzione del criterio di cui alla lettera *i*) negli atti normativi prima menzionati. Ciò in quanto la stessa causa T-573/23 trae la sua origine da una entità russa sottoposta a misure restrittive in ragione dell'applicazione dello stesso criterio. In merito al primo punto, com'è noto dal combinato disposto degli artt. 29 TUE e 215 TFUE discende che il Consiglio è legittimato ad adottare misure restrittive nei confronti di Stati terzi, nonché di persone fisiche o giuridiche degli stessi, allo scopo di indurre una modifica della condotta o delle politiche dei destinatari che si vuole colpire. Inoltre, dal combinato disposto degli artt. 24 TUE e 215 TFUE risulta che il sindacato della Corte di giustizia europea in ambito PESC è limitato alla sola verifica del rispetto delle regole di procedura e di motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti, dell'assenza di errori di diritto, nonché dell'assenza di un manifesto errore di valutazione dei fatti e di sviamento di potere da parte del Consiglio. Ne consegue che, con specifico riferimento alle misure restrittive, il controllo giurisdizionale sulla legittimità delle motivazioni poste a fondamento della decisione di iscrivere o mantenere il nominativo di una persona fisica e/o giuridica negli elenchi dei soggetti destinatari di tali misure impone alla Corte di giustizia di verificare che le dette decisioni - le quali assumono portata individuale nei confronti dell'interessato - siano fondate su una base fattuale sufficientemente solida. In particolare, ciò comporta un esame dei fatti addotti nell'esposizione della motivazione della decisione, con la conseguenza che il controllo giurisdizionale non si esaurisce nella mera valutazione dell'astratta verosimiglianza delle ragioni dedotte, ma si sostanzia nell'accertamento che tali motivi siano supportati da un fondamento sufficientemente preciso e concreto (C. giust. UE, 26 ottobre 2015, [T-290/14](#), *Andriy Portonov c. Consiglio*).

Ciò detto, a seguito dell'annessione della Crimea da parte della Russia, gli Stati membri si accordarono per infliggere sanzioni di diversa natura alla Federazione russa. Tra queste, per quel che interessa, spiccano le misure restrittive di cui alla [decisione PESC 2014/145](#) ed al [regolamento UE n. 269/2014](#). A fronte delle azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, il regolamento e la decisione richiamate sono volte a congelare i beni dei soggetti elencati nell'allegato I ed a vietare alle persone, fisiche o giuridiche, soggette alla giurisdizione degli Stati membri di fornire fondi o risorse economiche alle persone colpite da sanzioni. Nel 2014, gli unici criteri in base ai quali il Consiglio poteva inserire persone fisiche o giuridiche negli elenchi dei soggetti sottoposti a misure restrittive erano quelli previsti dalle lettere *a*) e *b*) dell'art. 3, par. 1 del regolamento UE n. 269/2014 e dell'art. 2, par. 1 della decisione PESC 2014/145. Tali criteri consentivano di colpire, da un lato, i soggetti responsabili di azioni o politiche che avessero compromesso o minacciato l'integrità territoriale, la sovranità o la sicurezza dell'Ucraina, dall'altro, le persone fisiche o giuridiche che avessero ostacolato l'operato delle organizzazioni internazionali presenti sul territorio ucraino. Le cose cambiarono quando, inaspritosi ulteriormente il conflitto nel 2022 con l'aggressione russa del Donbass, il Consiglio decise tramite la [decisione PESC 2022/329](#) ed il [regolamento UE n. 330/2022](#) di inserire ulteriori criteri, rispettivamente negli stessi articoli della decisione PESC 2014/145 e del regolamento UE n. 269/2014. Con siffatti nuovi criteri, elencati dalla lettera *c*) alla lettera *g*), il Consiglio ha ampliato in modo significativo le modalità di designazione dei soggetti destinatari delle misure restrittive, estendendo quest'ultime non solo ai soggetti direttamente coinvolti nelle

azioni che avessero compromesso l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, ma anche a coloro che avessero fornito un sostegno materiale o finanziario ai dirigenti russi responsabili dell'annessione della Crimea, intrattenuto relazioni economiche con i gruppi separatisti operanti nel Donbass, sostenuto il governo della Federazione russa o che avessero operato in settori economici strategici fonte di rilevanti entrate per lo stesso Stato russo. Sempre nello stesso anno, la [decisione PESC 2022/1909](#) ed il [regolamento UE n. 1905/2022](#) hanno introdotto nei medesimi atti normativi del 2014 il criterio di cui alla lettera *h*), volto a contrastare i soggetti che avrebbero facilitato l'elusione delle misure restrittive. Così facendo, il Consiglio ha ampliato la portata delle sanzioni, estendendone gli effetti anche a operatori e individui non destinatari originari, ma coinvolti in condotte strumentali alla loro elusione. Il criterio ha da ultimo rafforzato la funzione preventiva e dissuasiva dell'impianto sanzionatorio europeo, attribuendo alle stesse misure restrittive la capacità di produrre effetti secondari (C. CIMAROSSA, *La legittimità delle misure restrittive a carattere personale contro la federazione russa*, in [Ordine internazionale e diritti umani](#), n. 5/2022, p. 1253). Da ultimo, è stato con la [decisione PESC 2023/1218](#) e con il [regolamento UE n. 2023/1215](#) che il Consiglio ha modificato i medesimi atti normativi del 2014, inserendo in quest'ultimi il criterio di cui alla lettera *i*). Per quanto ad oggi i criteri ammontano complessivamente a quattordici, i quali non hanno fatto altro che aumentare ulteriormente la gittata delle misure restrittive contro la Federazione russa (ci si riferisce alle lettere *j*), *k*), *l*), *m*) e *n*)), coerentemente a quanto premesso conviene soffermarsi specificamente sul menzionato criterio *i*). Con quest'ultimo, l'Unione europea mirava a fronteggiare un nuovo, nonché dirompente, dominio bellico sul quale la stessa Federazione russa si accingeva a combattere in Ucraina. Ci si riferisce dunque alla dimensione cognitiva del conflitto, anche nota come *cognitive warfare*, talvolta qualificata dalla dottrina come "sesto dominio bellico" (H. LE GUYADER, *Cognitive domain: a sixth domain of operations*, in B. CLAVERIE, B. PREBOT, N. BUCHLER, F. DU CLUZEL, *Cognitive Warfare: The Future of Cognitive Dominance*, NATO Collaboration Support Office, pp. 1-5). Preme sottolineare che all'interno di siffatto dominio è l'*information warfare* ad assumere un ruolo centrale quale strumento operativo. Riprendendo i termini impiegati dalla Stato Maggiore della Difesa italiana, il *cognitive warfare* può essere inteso come un'operazione multi dominio, o parte di essa, che impiega mezzi, azioni e strumenti attraverso le interconnessioni tra i domini tradizionali (terrestre, marittimo, aereo, spaziale e cyber), l'ambiente informativo e lo spettro elettromagnetico, al fine di generare effetti nella dimensione cognitiva e influenzare il comportamento umano per conseguire un vantaggio sull'avversario (STATO MAGGIORE DELLA DIFESA, [COGNITIVE WARFARE. La competizione nella dimensione cognitiva](#), 2023, p. 8). In altri termini, potendosi dispiegare trasversalmente e produrre effetti in ciascun dominio bellico, la guerra cognitiva si concentra sull'alterazione dei processi percettivi, decisionali ed emotivi dell'individuo e delle collettività, con lo scopo di sfruttarne le vulnerabilità e di eroderne progressivamente la capacità di giudizio e di reazione (M. BLATNY JANET, S. SØNDERGAARD, [Cognitive Warfare. NATO Chief Scientist Research Report](#), 19 dicembre 2025). Basti pensare ad uno Stato che, prima di lanciare un attacco cinetico su vasta scala contro un altro, abbia inibito l'uso dello spettro elettromagnetico e del cyberspazio da parte dell'esercito avversario e manipolato l'opinione pubblica con la diffusione reiterata di *deepfake*. Compromessa così la *situational awareness*, l'attacco risulterebbe devastante.

Ciò detto, dal combinato disposto del considerando 5 della decisione PESC 2023/1218 e del considerando 2 del regolamento 2023/1215 emerge chiaramente che il criterio di cui alla lettera *i*) trova la sua ragion d'essere per il fatto che l'*information warfare* ha costituito uno

strumento essenziale mediante il quale la Federazione russa ha perpetrato la propria guerra di aggressione contro l'Ucraina. Elemento dirimente è stato il rilievo del Consiglio secondo cui le imprese operanti nel settore informatico russo - fornitrici di tecnologie, *software* critici, strumenti di crittografia e servizi digitali suscettibili di impiego militare o di *intelligence* - erano assoggettate a un regime autorizzatorio fondato su licenze rilasciate dal Servizio federale di sicurezza (FSB), il quale le abilitava anche all'accesso e al trattamento di informazioni coperte da segreto di Stato. Da tale integrazione funzionale nell'apparato statale il Consiglio ne ha desunto la loro idoneità a contribuire allo sforzo bellico russo in Ucraina mediante operazioni di *cognitive-informative warfare* promosse dai servizi di sicurezza, comprensive non solo di propaganda o disinformazione, ma anche di intrusioni, sabotaggi e interferenze nei sistemi informativi. È stato quindi alla luce di siffatti elementi che il Consiglio ha ritenuto necessario ampliare i criteri di designazione di cui all'art. 3, par. 1 del regolamento UE n. 269/2014 e all'art. 2, par. 1 della decisione PESC 2014/145, introducendo il criterio di cui alla lettera *i*) e dunque includere tra i destinatari delle misure restrittive le persone giuridiche, le entità o gli organismi che, operando nel settore informatico russo, erano titolari o di una licenza FSB o di una licenza «armi e attrezzature militari» rilasciata dal ministero russo dell'Industria e del commercio.

3. La ricostruzione in fatto del caso Positive Group

La sentenza del Tribunale nel caso “*Positive Group*” si segnala proprio per la peculiare lettura del criterio di cui alla lettera *i*) dell'art. 3, par. 2, del citato regolamento 269/2014. D'altronde, è proprio a causa dell'introduzione del criterio di cui alla lettera *i*) con la decisione PESC 2023/1218 ed il regolamento UE n. 1215/2023, che la causa in questione ha avuto origine. Invero, lo stesso giorno in cui il Consiglio si accingeva ad introdurre tale ulteriore criterio diretto a sanzionare «le persone giuridiche, le entità o gli organismi che operano nel settore informatico russo con una licenza rilasciata dal Centro per la concessione di licenze, la certificazione e la protezione dei segreti di Stato del Servizio federale di sicurezza russo», ovvero il 23 giugno 2023, la medesima istituzione europea con il regolamento di attuazione UE n. 1216/2023, procedeva ad inserire all'interno della lista delle persone fisiche e giuridiche sottoposte a misure restrittive, ovvero l'Allegato I del regolamento UE n. 269/2014, la Positive Group. La ragione di siffatto inserimento risiedeva, per l'appunto, nel fatto che la Positive Group era un'impresa operante nel settore informatico russo ed in possesso di una licenza rilasciata dal FSB che le permetteva di sviluppare tecnologie di cifratura e crittografia, sistemi informatici e sistemi di telecomunicazione per i servizi di intelligence russi, nonché sistemi di gestione delle banche dati personali, ovvero strumenti specificamente progettati per archiviare, recuperare e gestire grandi quantità di dati ottenuti, ad esempio, attraverso lo *scraping* dei *social media* o altre pratiche di raccolta di informazioni. A seguito dei primi atti di mantenimento negli elenchi di cui trattasi tramite la [decisione PESC 2023/1767](#) ed il [regolamento di esecuzione UE n. 1765/2023](#), la Positive Group ha dunque presentato dinanzi al Tribunale UE ricorso per annullamento, ai sensi dell'art. 263 TFUE. Durante la pendenza della causa, il Consiglio ha cionondimeno continuato ad indicare il nome della ricorrente negli elenchi di cui trattasi, adottando ulteriori atti normativi tesi al mantenimento di tale nominativo. Nella specie, rileva il fatto che tale *status quo* è stato conservato anche negli ulteriori atti normativi di mantenimento ([decisione PESC 2024/847](#), [regolamento di esecuzione UE n. 849/2024](#), [decisione PESC 2024/2456](#) ed il [regolamento di esecuzione UE n. 2455/2024](#)). Giova peraltro porre in luce che nei terzi, nonché ultimi,

atti di mantenimento, il Consiglio ha adottato una motivazione differente da quella prevista all'origine. Nella specie, il Consiglio ha ivi giustificato il mantenimento della Positive Group per il fatto che fosse una *holding* di un conglomerato ricomprendente la AO Pozitiv Tekhnolodzhiz, la quale si configurava come un'entità operante nel settore informatico russo e titolare di una licenza FSB. Sicché, una volta adattato il ricorso, la ricorrente ha chiesto al giudice europeo non solo di annullare la decisione ed il regolamento per mezzo dei quali il Consiglio ha inserito la stessa all'interno della lista delle persone fisiche e giuridiche sottoposte a misure restrittive, ma anche quelle decisioni e quei regolamenti con i quali sempre il Consiglio ha mantenuto la stessa all'interno dell'allegato I di cui al regolamento UE n. 269/2014.

Più in dettaglio, la ricorrente ha proposto nell'atto introduttivo quattro motivi di ricorso. Con il primo motivo ha sollevato ai sensi dell'articolo 277 TFUE un'eccezione di illegittimità del criterio *i*), sulla base del quale il suo nome è stato inserito e mantenuto negli elenchi di cui trattasi. Nello specifico, la ricorrente ha sostenuto che il criterio di cui alla detta lettera, così come interpretato dal Consiglio - vale a dire nella misura in cui avrebbe trovato applicazione a qualsiasi società informatica titolare di una licenza rilasciata dalla Federazione russa, indipendentemente dal tipo di licenza posseduta e senza che fosse dimostrabile un legame con attività «che compromettevano o minacciavano l'integrità territoriale dell'Ucraina» - violava in primo luogo i principi di prevedibilità e di certezza del diritto, il principio di proporzionalità e, infine, la libertà d'impresa. Attraverso il secondo motivo di ricorso, la ricorrente ha invece sostenuto che tanto gli atti iniziali di inserimento quanto quelli di mantenimento del suo nome negli elenchi delle entità sottoposte a misure restrittive fossero viziati da una motivazione insufficiente, tale da violare rispettivamente sia l'obbligo di motivazione, sia il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. Nello specifico, la ricorrente ha lamentato che il Consiglio si fosse limitato a riprodurre il tenore del criterio *i*), utilizzando una motivazione generica e stereotipata comune a tutte le altre entità inserite negli elenchi di cui trattasi in applicazione di tale criterio, non fornendo elementi concreti relativi alla situazione individuale della ricorrente. Con il terzo motivo di ricorso, vertente su presunti errori manifesti di valutazione degli elementi probatori raccolti dal Consiglio, la ricorrente ha invece inteso contestare la fondatezza sostanziale dell'inserimento del suo nome all'interno degli elenchi delle entità soggette a misure restrittive UE sulla base del disposto del criterio *i*). Da ultimo, il quarto motivo si è articolato in due argomenti: il primo vertente sulla violazione dei diritti della difesa, il secondo relativo alla violazione da parte del Consiglio dell'obbligo di procedere a un riesame della decisione di inserimento del nome della ricorrente negli elenchi di cui trattasi. Segnatamente, in merito al primo la ricorrente ha sostenuto che il Consiglio aveva violato i diritti della difesa per averle trasmesso tardivamente il fascicolo probatorio. Invero, sempre a detta della ricorrente, rilevava in tal senso il fatto che per quanto il secondo fascicolo probatorio fosse datato anteriormente all'adozione degli atti iniziali, il Consiglio non lo aveva trasmesso a seguito della richiesta della ricorrente. Inoltre, la ricorrente ha sostenuto che, avendo ricevuto il secondo fascicolo probatorio solamente a seguito di richiesta d'accesso ai documenti che giustificavano il mantenimento del suo nome negli elenchi e contenendo il medesimo fascicolo nuovi elementi posti a fondamento del mantenimento del suo nome negli elenchi, il Consiglio avrebbe dovuto comunicare e provare l'esistenza di elementi anteriori rispetto all'adozione dei primi atti di mantenimento, al fine di consentirle di esercitare utilmente i propri diritti della difesa.

4. *Luci ed ombre sulla discrezionalità del Consiglio. La centralità del primo motivo di ricorso nel caso Positive Group c. Consiglio*

Ai fini del presente commento, appare opportuno soffermarsi su alcuni snodi giuridico-argomentativi del ragionamento della Corte, concentrandosi, anzitutto, sul primo motivo di ricorso avanzato dalla Positive Group. Ciò è dovuto al fatto che essendo quest'ultimo preordinato a minare la legittimità stessa del criterio di cui alla lettera *i*) dell'art. 3, par. 1 del regolamento UE n. 269/2014 e dell'art. 2, par. 1 della decisione PESC 2014/145 sempre lo stesso consente di sondare i limiti della discrezionalità del Consiglio nel contrasto al c.d. *cognitive warfare*.

Nella specie, il primo motivo di ricorso si articola in tre diverse censure. Con riguardo alla prima, afferente alla violazione dei principi di prevedibilità e di certezza del diritto, la ricorrente ha innanzitutto prospettato che il criterio di designazione di cui alla lettera *i*) fosse incompatibile con i principi di determinatezza e di delimitazione del potere discrezionale del Consiglio. Invero, stando all'impostazione della ricorrente, l'interpretazione letterale del criterio avrebbe finito per attribuire all'istituzione un margine di discrezionalità eccessivamente ampio, se non addirittura illimitato, tale da consentire l'adozione di misure restrittive nei confronti di qualsiasi impresa operante nel settore informatico russo e titolare di una licenza rilasciata dal Servizio federale di sicurezza della Federazione russa (FSB), indipendentemente dall'individuazione di attività specifiche tali da giustificare l'inclusione negli elenchi di cui all'allegato I del regolamento UE 269/2014. In tale prospettiva, la ricorrente ha altresì denunciato un difetto strutturale di precisione del medesimo criterio, sostenendo che la sua formulazione lasciava intendere l'esistenza di un solo tipo di licenza rilasciata dal FSB laddove, invece, quest'ultimo rilasciava anche una grande varietà di licenze corrispondenti ad attività commerciali ordinarie. In aggiunta, la ricorrente ha sostenuto, da un lato, che il criterio *i*) non fosse sufficientemente determinato in quanto non ancorato ad una precisa attività imputabile alla persona fisica o giuridica destinataria della misura: corrispondendo infatti il possesso di una licenza ad un mero adempimento di un obbligo legale, sempre la medesima richiamando alcuni precedenti della Corte (C. giust. UE, 9 dicembre 2014, T-441/11, *Pefiev/Consiglio*, punto 188; C. giust. UE, 6 ottobre 2015, T-276/12, *Chyzh e a./Consiglio*, punto 169) ha sostenuto che il possesso di una licenza non fosse stato di per sé idoneo a giustificare l'imposizione di misure restrittive. Sempre all'interno della medesima censura, la ricorrente ha infine contestato l'interpretazione del Consiglio che avrebbe applicato il criterio di cui alla lettera *i*) nel senso di poter ricomprendere negli elenchi di cui trattasi società madri che, per quanto non titolari di una licenza del FSB, detenevano una o più società controllate con una licenza FSB. Detto in altri termini, la ricorrente ha lamentato un'ingiustificata estensione soggettiva dell'ambito applicativo del criterio. Articolata quanto ben elaborata è stata la risposta del Tribunale. Nel respingere integralmente le menzionate doglianze, il Tribunale ha innanzitutto ricondotto il criterio di cui alla lettera *i*) entro una logica di tipizzazione settoriale. Difatti, secondo l'impostazione del Giudice europeo, nel momento in cui il criterio oggetto d'esame individuava una categoria di destinatari oggettivamente circoscritta sulla base di due condizioni cumulative, ovvero l'operare nel settore informatico russo e il possesso di una licenza rilasciata dal FSB o di una licenza per armi e attrezzature militari, sempre il medesimo risultava idoneo nel delimitare, così come nel definire, in modo sufficiente l'ambito di esercizio del potere discrezionale del Consiglio. Sempre secondo il Tribunale, lungi dal poter essere interpretato in modo a sé stante, il criterio di cui alla lettera *i*) doveva essere letto e situato non solo nel più ampio

contesto normativo, politico e teleologico delle misure restrittive adottate dall'Unione europea in risposta alla guerra di aggressione perpetrata dalla Federazione russa ai danni dell'Ucraina, ma a maggior ragione nel caso di specie anche nella dimensione informativa e cognitiva del conflitto, dove il settore informatico andava assumendo sempre di più un cruciale rilievo strategico. Sotto questo profilo, il Tribunale ha chiarito che il riferimento a “una licenza del FSB” non fosse né ambiguo né impreciso, posto che il Consiglio, al momento dell'introduzione del criterio, era pienamente consapevole della complessità del sistema autorizzatorio russo e, nello specifico, delle diverse tipologie di licenze FSB.

Tale interpretazione appare condivisibile. Invero, dal momento in cui la rilevanza giuridica del criterio di cui alla lettera *z*) risulta essere circoscritta alle sole imprese operanti nel settore informatico, a nulla vale il fatto che licenze analoghe possano essere detenute da persone giuridiche attive in altri ambiti economici. D'altronde, proprio questa delimitazione settoriale contribuisce a garantire il rispetto dei principi di prevedibilità e di certezza del diritto, in quanto il criterio individua in modo oggettivo e circoscritto una categoria di destinatari potenziali, senza lasciare spazio a un'applicazione indeterminata o arbitraria. Ciò non implica, tuttavia, che tutte le imprese rientranti astrattamente nella categoria debbano essere automaticamente inserite negli elenchi delle misure restrittive. Come affermato dal Tribunale nella sentenza in esame, se da un lato il Consiglio non può includere negli elenchi soggetti che non soddisfano i criteri stabiliti dalla normativa, dall'altro esso non è giuridicamente vincolato a inserirvi tutte le entità che soddisfano tali criteri. Invero, alla stregua degli obiettivi perseguiti dalle misure restrittive nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, rileva che in tale ambito il Consiglio dispone di un ampio margine di discrezionalità nella valutazione dell'opportunità concreta dell'inserimento (C. giust. UE, 18 dicembre 2024, [T-270/23](#), *Rosbank c. Consiglio*, punto 136; C. giust. UE, 28 marzo 2017, [C-72/15](#), *Rosneft c. Consiglio*, punti 116 e ss.; C. giust. UE, 30 novembre 2016, [T-720/14](#), *Rotenberg c. Consiglio*, punti 70 e ss.). Sempre siffatta discrezionalità, da ultimo, non si traduce in una discriminazione bensì costituisce espressione della natura selettiva e mirata delle sanzioni individuali, fermo restando che ogni decisione deve essere adeguatamente motivata e assoggettabile al sindacato giurisdizionale.

Il Tribunale ha poi respinto l'argomento secondo cui l'adempimento di un obbligo legale, ovvero il possesso di una licenza, non sarebbe stato di per sé idoneo a giustificare un criterio che imponesse misure restrittive. Ciò in quanto la giurisprudenza invocata dalla ricorrente non concerneva la legittimità astratta di un criterio di inserimento, ma la verifica dell'eshaustività probatoria circa la sua concreta applicazione. In quei casi, infatti, si era escluso che l'adempimento di un obbligo generale potesse dimostrare, di per sé, il sostegno finanziario a un regime straniero. Il dato rilevante è che sempre dai medesimi precedenti della Corte non ne è derivata l'impossibilità per il Consiglio di fondare un criterio d'inserimento basato sul possesso di una determinata licenza. Rilevando inoltre che la ricorrente non aveva chiarito in che modo la natura lecita delle attività soggette a licenza avesse potuto intaccare i principi di prevedibilità e certezza del diritto, il Tribunale ha poi statuito che né la decisione PESC 2014/145 né il regolamento UE n. 269/2014 subordinavano l'adozione di misure restrittive all'illiceità dell'attività svolta. Da ciò il Giudice europeo ne ha tratto in ultimo luogo che l'estensione del criterio *z*) ai soggetti titolari di licenza FSB, indipendentemente dalla liceità delle loro attività, non ne comprometteva né la chiarezza, né la prevedibilità.

Infine, con riferimento al profilo soggettivo dell'ambito applicativo del criterio in questione, preme rilevare che il Tribunale ha valorizzato una nozione sostanziale di “entità” non riducibile, quindi, a quella formale di persona giuridica, ritenendo che in presenza di un

controllo determinante una società *holding* e le sue controllate possano essere considerate come un'unica entità ai fini dell'applicazione delle misure restrittive. Tale interpretazione, ispirata dall'esigenza di tener conto della realtà economica sottostante e di prevenire fenomeni elusivi, non può che non apparire coerente alla luce della consolidata giurisprudenza (C. giust. EU, 29 giugno 2023, [C-501/22 a C-504/22](#), *Interfel*, punto 54; C. giust. EU, 27 luglio 2022, [T 125/22](#), *RT France c. Consiglio*, punto 84), giacché funzionale a preservare l'effetto utile del criterio di designazione e, più in generale, l'efficacia del regime sanzionatorio a fronte di possibili pratiche elusive volte. Sotto altro profilo, la giurisprudenza al riguardo appare coerente con la stessa portata delle misure sanzionatorie varate dal Consiglio a fronte del conflitto russo-ucraino (cfr. criteri di cui alla lettera *b*), *g*) e *l*) all'interno dell'art. 2, par. 1 della decisione PESC 2014/145 e dell'art. 3, par. 1 del regolamento UE n. 269/2014), dove piuttosto che restringere o limitare le categorie dei soggetti potenzialmente assoggettabili a misure restrittive, si è assistito ad una progressiva estensione dei criteri di applicabilità delle misure restrittive. Il Tribunale ha quindi concluso che il criterio di cui alla lettera *i*) soddisfacesse i requisiti di chiarezza, prevedibilità e determinatezza così come stabiliti dall'ordinamento europeo, escludendo parallelamente qualsiasi violazione dei principi di prevedibilità e di certezza del diritto. Prima di passare alla disamina della seconda censura, preme compiere alcune considerazioni critiche.

Pur risultando coerente con le esigenze di effettività delle misure restrittive, la soluzione accolta dal Tribunale pone secondo il parere di chi scrive un interrogativo in merito all'attenuazione dei principi di prevedibilità e determinatezza. Invero, la legittimità del criterio di cui alla lettera *i*) pare venga infatti ricondotta prevalentemente alla sua capacità di individuare una categoria settoriale circoscritta, fondata sul cumulo dell'operatività nel settore informatico russo e del possesso di una licenza del FSB. In tal modo la prevedibilità della misura sembra essere garantita più dall'appartenenza a un settore ritenuto strategico, piuttosto che dalla tipizzazione di condotte specifiche, attribuendo a requisiti formalmente neutri una funzione "presuntiva" particolarmente intensa. Analogamente rilevante appare l'interpretazione estensiva della nozione di "entità". La soluzione accolta dal Tribunale si colloca precipuamente nel solco di un orientamento consolidato del diritto dell'Unione, nel quale prevale una concezione sostanziale dell'"impresa" o dell'"entità" rispetto a quella meramente formale. In tale prospettiva, l'unità economica può essere destinataria di misure anche qualora la condotta rilevante sia materialmente posta in essere da una società del gruppo diversa da quella formalmente designata. Nel quadro della PESC, tale impostazione appare coerente con l'esigenza di garantire l'effetto utile delle misure restrittive e di prevenire fenomeni elusivi connessi alla frammentazione societaria. L'estensione della designazione alla *holding* non richiede, pertanto, l'accertamento di una condotta autonoma in capo a quest'ultima, ma si fonda sull'appartenenza della società che concretamente ha posto in essere la condotta illegittima a un gruppo configurabile come unica unità economica rientrante nei criteri di designazione.

Circa la seconda censura, relativa alla pretesa violazione del principio di proporzionalità, giova sin d'ora rilevare come essa si sia posta in continuità con la prima dal punto di vista logico-argomentativo. Secondo la ricorrente, infatti, un'interpretazione letterale del criterio di cui alla lettera *i*) avrebbe consentito al Consiglio di estendere le misure restrittive a qualsiasi società operante nel settore informatico russo e titolare di una licenza del FSB. Ciò a prescindere sia dall'esistenza di un legame concreto con l'*intelligence* russa, sia da un'effettiva partecipazione alle operazioni di *cognitive warfare* condotte dalla Federazione russa nel conflitto russo-ucraino. In questa prospettiva l'ampiezza del criterio *i*), eccedendo

quanto necessario per perseguire gli obiettivi delle sanzioni, avrebbe violato il principio di proporzionalità tra la misura restrittiva e la finalità perseguita, ossia la reazione all'aggressione militare russa. Sicché, il criterio si sarebbe da ultimo trasformato in uno strumento sproporzionato idoneo a colpire indiscriminatamente un intero settore industriale. Specularmente a siffatta ricostruzione, la ricorrente ha dunque sostenuto che il criterio *i)* avrebbe potuto ritenersi conforme al principio di proporzionalità solo laddove fosse stato interpretato restrittivamente alla luce degli obiettivi enunciati nei considerando n. 5 della decisione PESC 2023/1218 e n. 2 del regolamento UE n. 1215/2023, con la conseguenza di circoscriverne l'applicazione alle sole entità che, in possesso di licenze FSB abilitanti al trattamento di informazioni classificate o di licenze relative ad armi e attrezzature militari, avessero sviluppato effettivamente tecnologie o *software* destinati ai servizi di sicurezza russi, partecipando in modo concreto a delle operazioni di *cognitive warfare*. In tale ottica, la ricorrente ha altresì prospettato un onere probatorio in capo al Consiglio volto a dimostrare l'effettivo coinvolgimento delle entità sanzionate in siffatte attività.

La risposta del Tribunale si è tuttavia articolata in senso diametralmente opposto. Richiamata la giurisprudenza costante in materia (C. giust. EU, 28 novembre 2013, [C-348/12 P](#), *Consiglio c. Manufacturing Support-Procurement Kala Naft*, punto 120e; C. giust. EU, 1 marzo 2016, [C-440/14 P](#), *National Iranian Oil Company c. Consiglio*, punto 77), il Giudice europeo ha anzitutto ribadito che nei settori implicanti valutazioni politiche complesse (quale quello delle misure restrittive adottate nell'ambito PESC) deve essere riconosciuto un ampio margine di discrezionalità al legislatore dell'Unione, con la conseguenza che il controllo giurisdizionale sul rispetto del principio di proporzionalità risulta essere limitato alla verifica dell'assenza di un errore manifesto o di una manifesta inidoneità della misura rispetto agli obiettivi perseguiti (C. giust. EU, 15 novembre 2023, [T-193/22](#), *OT c. Consiglio*, punto 35; C. giust. EU, 6 marzo 2019, [T-10/13](#), *Bank of Industry and Mine c. Consiglio*, punto 75). Ciò posto, il Tribunale ha rilevato che il criterio di cui alla lettera *i)* fosse preordinato a perseguire obiettivi plurimi e strettamente interconnessi, consistenti segnatamente nell'aumentare la pressione sulle autorità russe, nel contrastare la guerra dell'informazione quale strumento essenziale della guerra di aggressione e nel limitare la capacità dei servizi di sicurezza russi di avvalersi di entità operanti nel settore informatico per la conduzione di operazioni di guerra ibrida. In tale contesto, il criterio in esame è stato ritenuto idoneo e proporzionato per il conseguimento dei fini summenzionati anche alla luce della documentazione probatoria prodotta dal Consiglio, con il supporto del SEAE, dalla quale è emersa chiaramente l'esistenza di un rapporto strutturale tra i servizi di sicurezza russi e le entità informatiche titolari di licenza FSB. Su tali basi, il Tribunale ha dunque respinto l'argomento secondo cui l'applicazione del criterio *i)* avrebbe dovuto essere subordinata alla dimostrazione di una partecipazione effettiva e concreta ad operazioni di *cognitive warfare*, rilevando che una simile impostazione, in primo luogo, avrebbe snaturato la logica preventiva delle misure restrittive e, secondariamente, ne avrebbe compromesso l'efficacia nel momento in cui le avesse subordinate ad oneri probatori difficilmente ottemperabili, dato un contesto caratterizzato da opacità informativa e conflitti armati. L'ulteriore risvolto di siffatta argomentazione è che dalla formulazione del criterio *i)* non ne discenderebbe quindi un onere probatorio in capo al Consiglio consistente nel dimostrare l'effettiva e concreta partecipazione di un'entità operante nel settore informatico russo a delle operazioni di *cognitive warfare*, ma soltanto un onere probatorio limitato alla dimostrazione del potenziale coinvolgimento delle stesse entità informatiche russe da parte degli organi centrali nella conduzione delle predette operazioni (C. giust. EU, 25 giugno 2020, [C 729/18 P](#), *VTB Bank c. Consiglio*, punto 66; C. giust. EU, 20

novembre 2024, [T-571/23](#), *USS c. Consiglio*, punto 83). Stando a siffatta ricostruzione l'onere probatorio si può considerare come pienamente assolto dal Consiglio, dal momento che lo stesso ha prodotto in giudizio molteplici elementi dai quali risulta chiaramente che poiché le entità russe del settore informatico dipendono dalla FSB per svolgere le loro attività, lo Stato centrale dispone di diversi strumenti per fare pressione sulle medesime, e quindi mobilitarle al fine di fornire assistenza ai servizi di sicurezza russi nella conduzione di attacchi ibridi. Di talché, la titolarità di una licenza FSB è stata qualificata dal Tribunale nel caso di specie non già come prova di un illecito, bensì come indice oggettivo della sussistenza di un rapporto qualificato con l'apparato di sicurezza russo, sufficiente dunque a giustificare l'inclusione dell'entità interessata nell'ambito applicativo del criterio *1*). Benché quanto affermato appaia condivisibile, il ragionamento del Tribunale - analogo a quello sviluppato con riferimento alla prima censura - finisce per attenuare il nesso individuale tra la condotta dell'entità e la misura restrittiva. *De facto*, l'ambito applicativo del criterio di cui alla lettera *1*) viene correlato ad una logica di responsabilità per appartenenza settoriale piuttosto che ad una fondata sulla condotta effettivamente posta in essere. Con ciò non si vuole andare contro quanto sostenuto dal Giudice europeo, ma, alla stregua di quanto anche sollevato in merito alla prima censura, porre in evidenza uno slittamento di paradigma delle stesse misure restrittive: da quello delle *targeted sanctions* a quello delle sanzioni fondate su un rischio sistemico-settoriale. Lo stesso slittamento, sempre a parere di chi scrive, non è indifferente per quel che concerne l'onere della prova, dove al Consiglio basterebbe produrre un sufficiente numero di elementi probatori tali da dimostrare il "possibile coinvolgimento" dell'entità che si vuole colpire. Per quanto si riconosce pienamente tanto la complicata situazione all'interno della quale il Consiglio nel caso di specie si è ritrovato ad operare, ovvero il conflitto armato russo-ucraino con tutte le conseguenze che ne discendono nell'ambito processuale, quanto la necessità che lo stesso utilizzi il potere discrezionale riconosciutogli dal diritto dell'Unione per salvaguardare gli stessi valori fondanti dell'UE a maggior ragione in un contesto di eccezionalità, rimane inconfutabile che con siffatta lettura del criterio di cui alla lettera *1*) l'entità sanzionata si troverebbe nella posizione di dover confutare una *possibilità astratta*, fondata su delle dinamiche sistemiche – ovvero la dipendenza dal FSB - che, per loro natura, vanno oltre al suo controllo. Sta di fatto che alla luce delle precedenti considerazioni, il Tribunale ha ritenuto tanto l'interpretazione letterale adottata dal Consiglio quanto lo stesso criterio *1*) coerenti con gli obiettivi perseguiti nella decisione PESC 2023/1218 e nel regolamento UE n. 1215/2023 e quindi legittimi alla luce del principio di proporzionalità, respingendo conseguentemente anche la seconda censura sollevata dalla ricorrente.

Venendo alla terza ed ultima censura del primo motivo di ricorso, la ricorrente ha sostenuto che il criterio di cui alla lettera *1*), colpendo le società operanti nel settore informatico russo per il solo fatto di essere giuridicamente tenute a munirsi di una licenza rilasciata dal Servizio federale di sicurezza (FSB) per l'esercizio della propria attività, determinasse una compressione eccessiva e sproporzionata della libertà d'impresa garantita dall'art. 16 della Carta UE dei diritti fondamentali. Al riguardo il Tribunale ha ricordato che tale libertà, come ogni diritto fondamentale, può essere limitata ai sensi dell'art. 52 della Carta se la misura restrittiva è prevista dalla legge, persegue un obiettivo di interesse generale e rispetta il principio di proporzionalità. Nel caso di specie sempre lo stesso Giudice ha ritenuto soddisfatte le summenzionate condizioni dal momento che il criterio *1*) trova la sua base normativa nella decisione PESC 2014/145 e nel regolamento n. 269/2014, si inserisce nella risposta dell'Unione all'aggressione armata russa in coerenza con gli obiettivi dell'art. 3, par. 5, TUE e non incide sul contenuto essenziale della libertà d'impresa dal momento che non

impedisce alle società interessate di proseguire l'attività economica). Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale ha quindi respinto la terza censura sollevata dalla ricorrente e, conseguentemente, ha dichiarato infondato l'intero primo motivo di ricorso.

5. *Riflessioni conclusive*

Avviandoci verso la conclusione, preme anzitutto sottolineare che dei motivi di ricorso sollevati dalla ricorrente e sopra menzionati, tutti e quattro sono stati interamente respinti dal Tribunale, con la ulteriore e finale conseguenza che ad oggi il criterio di cui alla lettera i) figura all'art. 2, par. 1 della decisione PESC 2014/145 e all'art. 3, par. 1 del regolamento UE n. 269/2014, allo stesso modo la Positive Group resta all'interno della lista dei soggetti sottoposti a misure restrittive di cui all'allegato I del regolamento UE n. 269/2014. Nel presente esame, come precedentemente specificato, si è ritenuto meritevole soffermarsi sul contenuto del solo primo motivo di ricorso in ragion del fatto che con esso la ricorrente ha tentato di minare la legittimità dell'inserimento del criterio di cui alla lettera i) negli articoli prima citati.

Come è emerso dall'analisi svolta, si potrebbe dire che, coerentemente alla consolidata giurisprudenza ed alla luce della natura eminentemente strategico-politico delle stesse misure restrittive, il Giudice europeo ha adottato nel caso di specie un approccio marcatamente deferente nei confronti del Consiglio, riconoscendo allo stesso un ampio margine di discrezionalità nella definizione e nell'applicazione del criterio di cui alla lettera i). Cionondimeno, la pronuncia solleva nel caso di specie interrogativi non indifferenti sul piano delle garanzie giurisdizionali, segnatamente con riferimento all'equilibrio tra l'ampiezza del potere discrezionale riconosciuto al Consiglio e l'effettività della tutela giurisdizionale delle entità colpite. In particolare, l'adesione del Tribunale ad un controllo limitato all'assenza di errori manifesti unitamente ad una concezione elastica dell'onere probatorio in capo al Consiglio rischia di accentuare nel futuro un'asimmetria strutturale tra l'autorità sanzionatoria ed i soggetti giuridici sottoposti a misure restrittive. Questo in particolare perché, come detto, su quest'ultimi possono gravare delle presunzioni fondate su dinamiche sistemiche difficilmente confutabili. Invero, non è affatto irrilevante il continuo slittamento nei contenuti delle misure restrittive: non più imperniate su un modello di *targeted sanctions* fondato su condotte individuali accertate, quanto su uno di *sectorial sanctions* basato sull'appartenenza sistemica o strutturale a specifici comparti strategici (C. giust. EU, *Rosneft c. Consiglio*, cit.; C. giust. EU, *Rosbank c. Consiglio*, cit.; C. giust. EU, 16 ottobre 2024, [T-201/23](#), *CRA c. Consiglio*). In conclusione, pur apprezzando la coerenza e la pertinenza del criterio di cui alla lettera i) rispetto agli obiettivi di politica estera dell'Unione, la sentenza *Positive Group* a parere di chi scrive sicuramente rappresenta un precedente destinato a incidere sull'evoluzione del regime sanzionatorio europeo. Per quanto il [27 novembre 2025](#) la Positive Group abbia presentato ricorso avverso la sentenza del Tribunale e malgrado quest'ultima sia ricorsa in un contesto di eccezionalità quale quello del conflitto russo-ucraino, all'interno del quale la ponderazione tra efficacia delle misure restrittive e salvaguardia delle garanzie fondamentali poste a capo dell'ordinamento europeo risulta tutt'altro che di facile interpretazione e risoluzione, la riflessione finale che se ne vuole trarre per il futuro è duplice. Mentre si è d'accordo sul fatto che il Consiglio possa – e in un certo senso, “debba” – stare al passo dei tempi, e quindi ricorrere se necessario a misure restrittive con la precipua funzione di colpire persone fisiche o giuridiche che possano mettere a repentaglio i valori fondanti dell'Unione europea attraverso operazioni di *cognitive warfare*, in ragion del fatto che lo stesso

dominio cognitivo si candida ad essere negli anni a venire squisitamente totalizzante e quindi a “militarizzare” ancor di più le stesse informazioni a prescindere da un eventuale od ipotetico conflitto armato, dall’altro si vuole mettere in guardia da un rischio certamente non imminente ma neanche irrealistico, ovvero che si possa delineare tacitamente all’interno del sistema sanzionatorio europeo per le ragioni prima esposte una asimmetria strutturale tra sanzionante e sanzionato, nettamente a favore del primo, con conseguente compromissione dei diritti di difesa.

LORENZO GABRIELLI