



Raccolta della giurisprudenza

Causa T-340/14

**Andriy Klyuyev
contro
Consiglio dell'Unione europea**

«Politica estera e di sicurezza comune — Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Ucraina — Congelamento dei capitali — Elenco delle persone, entità e organismi ai quali si applica il congelamento dei capitali e delle risorse economiche — Inserimento del nome del ricorrente — Diritti della difesa — Obbligo di motivazione — Base giuridica — Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva — Inosservanza dei criteri d'inserimento nell'elenco — Errore manifesto di valutazione — Diritto di proprietà — Diritto alla reputazione»

Massime – Sentenza del Tribunale (Nona Sezione ampliata) del 15 settembre 2016

1. *Unione europea — Sindacato giurisdizionale sulla legittimità degli atti delle istituzioni — Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Ucraina — Portata del sindacato giurisdizionale — Prova della fondatezza della misura — Obbligo dell'autorità competente dell'Unione di dimostrare, in caso di contestazione, la fondatezza delle accuse poste a carico delle persone o delle entità interessate*

(Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47; decisione del Consiglio 2014/119/PESC; regolamento del Consiglio n. 208/2014)

2. *Politica estera e di sicurezza comune — Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Ucraina — Decisione di congelamento dei capitali — Diritti della difesa — Comunicazione degli elementi a carico — Decisione successiva che ha mantenuto il nome del ricorrente nell'elenco delle persone oggetto di tali misure — Fondamento di tale decisione su elementi nuovi che non figuravano nella decisione iniziale — Violazione dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva — Insussistenza*

[Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 41, § 2, a), e 47; decisione del Consiglio 2014/119/PESC, come modificata dalle decisioni 2015/143/PESC e 2015/364/PESC; regolamento del Consiglio n. 208/2014, come modificato dai regolamenti 2015/138 e 2015/357]

3. *Atti delle istituzioni — Motivazione — Obbligo — Portata — Misure restrittive adottate nei confronti di talune persone ed entità in considerazione della situazione in Ucraina — Congelamento dei capitali delle persone coinvolte nella distrazione di fondi pubblici — Decisione che si inserisce in un contesto noto all'interessato e che gli consente di comprendere la portata della misura adottata nei suoi confronti — Ammissibilità di una motivazione sommaria — Limiti — Motivazione che non può consistere in una formulazione generica e stereotipata*

[Art. 296 TFUE; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 41, § 2, c); decisione del Consiglio 2014/119/PESC, come modificata dalle decisioni 2015/143/PESC e 2015/364/PESC; regolamento del Consiglio n. 208/2014, come modificato dai regolamenti 2015/138 e 2015/357]

4. *Diritto dell'Unione europea — Valori e obiettivi dell'Unione — Valori — Rispetto dello Stato di diritto — Stato di diritto — Nozione*

(Artt. 2 TUE e 49 TUE)

5. *Politica estera e di sicurezza comune — Misure restrittive adottate nei confronti di talune persone ed entità in considerazione della situazione in Ucraina — Congelamento dei capitali delle persone responsabili di distrazione di fondi pubblici appartenenti allo Stato ucraino — Distrazione di fondi pubblici — Nozione — Fatti di distrazione di fondi o di beni pubblici idonei a pregiudicare i fondamenti istituzionali e giuridici dell'Ucraina ed il rispetto dello Stato di diritto in tale paese*

[Decisione del Consiglio 2014/119/PESC, art. 1, § 1, a), come modificata dalla decisione 2015/143/PESC]

6. *Politica estera e di sicurezza comune — Misure restrittive adottate nei confronti di talune persone ed entità in considerazione della situazione in Ucraina — Congelamento dei capitali delle persone coinvolte nella distrazione di fondi pubblici — Restrizione al diritto di proprietà — Violazione del principio di proporzionalità — Insussistenza — Violazione del diritto alla reputazione — Insussistenza*

(Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 17; decisione del Consiglio 2014/119/PESC, come modificata dalle decisioni 2015/143/PESC e 2015/364/PESC; regolamento del Consiglio n. 208/2014, come modificato dai regolamenti 2015/138 e 2015/357)

1. Se è vero che il Consiglio dispone di un ampio margine di discrezionalità circa i criteri generali da prendere in considerazione ai fini dell'adozione di misure restrittive, l'effettività del controllo giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea esige che, nell'ambito del controllo della legittimità delle motivazioni su cui si fonda la decisione di iscrivere o di mantenere il nome di una determinata persona in un elenco di persone sottoposte a misure restrittive, il giudice dell'Unione si assicuri che detta decisione, la quale riveste portata individuale per tale persona, si fondi su una base fattuale sufficientemente solida. Ciò comporta una verifica dei fatti adottati nell'esposizione dei motivi sottesa a tale decisione, cosicché il controllo giurisdizionale non si limiti alla valutazione dell'astratta verosimiglianza dei motivi dedotti, ma consista invece nell'accertare se questi motivi, o per lo meno uno di essi considerato di per sé sufficiente a suffragare la medesima decisione, abbiano un fondamento sufficientemente preciso e concreto.

A tale riguardo, l'avvio di un procedimento giudiziario ai sensi del codice di procedura penale nazionale e l'eventuale adozione di misure cautelari sul piano nazionale possono costituire indizi significativi per determinare l'esistenza di fatti che giustificano l'adozione di misure restrittive a livello dell'Unione e valutare la necessità di adottare siffatte misure al fine di garantire gli effetti delle azioni condotte dalle autorità nazionali. Ciò non toglie però che l'adozione di misure restrittive rientra nella competenza del Consiglio, il quale decide in modo autonomo sulla necessità e sull'opportunità di adottare simili misure, alla luce degli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune, a prescindere da una richiesta in tal senso da parte delle autorità del paese terzo in questione e da qualsiasi altra disposizione da loro adottata a livello nazionale, purché si fondi su una base fattuale solida.

Peraltro, in caso di contestazione, è all'autorità competente dell'Unione che incombe il compito di dimostrare la fondatezza dei motivi posti a carico della persona interessata, e non già a quest'ultima di produrre la prova negativa dell'infondatezza di tali motivi.

(v. punti 36, 44, 99, 119, 120)

2. Il rispetto dei diritti della difesa, sancito all'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a cui il Trattato UE riconosce lo stesso valore giuridico dei trattati, include il diritto di essere ascoltato e il diritto di accedere agli atti di causa, mentre il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, sancito all'articolo 47 di detta Carta, impone che l'interessato possa conoscere i motivi su cui si fonda una decisione adottata nei suoi confronti. Ne risulta che, nell'ambito dell'adozione di una decisione che mantiene il nome di una persona, di un'entità o di un organismo in un elenco di persone, di entità o di organismi sottoposti a misure restrittive, il Consiglio deve rispettare il diritto di tale persona, entità o organismo a essere previamente ascoltato qualora, nella decisione che comporta il mantenimento dell'inserimento nell'elenco, prenda in considerazione nei suoi confronti nuovi elementi, ossia elementi che non erano contenuti nella decisione iniziale di inserimento in tale elenco.

Ebbene, qualora il ricorrente abbia avuto accesso alle informazioni e agli elementi di prova che hanno fornito motivazioni al Consiglio per mantenere le misure restrittive nei suoi confronti e abbia potuto formulare osservazioni in tempo utile, non si può concludere nel senso che esista una violazione dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva del ricorrente.

(v. punti 55, 56, 59, 61)

3. V. il testo della decisione.

(v. punti 65-71)

4. Il rispetto dello Stato di diritto è uno dei principali valori su cui si fonda l'Unione, come emerge dall'articolo 2 TUE, nonché dai preamboli del Trattato UE e da quelli della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il rispetto dello Stato di diritto costituisce, inoltre, una condizione preliminare per l'adesione all'Unione, ai sensi dell'articolo 49 TUE. La nozione di Stato di diritto è parimenti sancita, con la formulazione alternativa di «preminenza del diritto», nel preambolo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'Uomo nonché i lavori del Consiglio d'Europa, mediante la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, forniscono un elenco non esaustivo dei principi e delle norme che possono ricomprendersi nella nozione di Stato di diritto. Tra questi figurano i principi di legalità, di certezza del diritto e di divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; l'indipendenza e imparzialità del giudice; un controllo giurisdizionale effettivo, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali e l'uguaglianza davanti alla legge. Inoltre, nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione, taluni strumenti giuridici, come il regolamento n. 1368/2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato, menzionano segnatamente la lotta contro la corruzione quale principio iscritto nella nozione di Stato di diritto.

(v. punti 87, 88)

5. Benché non possa escludersi che determinati comportamenti concernenti fatti di distrazione di fondi pubblici siano in grado di pregiudicare lo Stato di diritto, non si può ammettere che ogni fatto di distrazione di fondi pubblici, commesso in un paese terzo, giustifichi un intervento dell'Unione al fine di consolidare e sostenere lo Stato di diritto in tale paese, nell'ambito delle sue competenze in materia di politica estera e di sicurezza comune. Affinché possa accertarsi che una distrazione di fondi pubblici sia idonea a giustificare un'azione dell'Unione nell'ambito di detta politica, fondata sull'obiettivo di consolidare e sostenere lo Stato di diritto, è quantomeno necessario che i fatti contestati siano atti a pregiudicare i fondamenti istituzionali e giuridici del paese in questione.

Per quanto riguarda un criterio di inserimento come quello di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2014/119/PESC, relativa a misure restrittive nei confronti di talune persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Ucraina, come modificata dalla decisione 2015/143/PESC, che riguarda in particolare le persone identificate come responsabili della distrazione di fondi statali ucraini, siffatto criterio può essere considerato conforme all'ordinamento giuridico dell'Unione solo nei limiti in cui sia possibile attribuirgli un senso compatibile con i requisiti posti dalle norme di rango superiore alla cui osservanza esso è soggetto, e più precisamente con l'obiettivo di consolidare e sostenere lo Stato di diritto in Ucraina. Peraltro, tale interpretazione consente di rispettare l'ampio margine discrezionale di cui gode il Consiglio nel definire i criteri generali d'inserimento, garantendo al contempo un controllo, in linea di massima completo, della legittimità degli atti dell'Unione rispetto ai diritti fondamentali. Pertanto, detto criterio deve essere interpretato nel senso che esso non riguarda, in modo astratto, qualsiasi atto di distrazione di fondi pubblici, bensì piuttosto fatti di distrazione di fondi o di beni pubblici che, in considerazione dell'importo o del tipo di fondi o di beni oggetto di distrazione o del contesto in cui essi si sono verificati, sono quantomeno idonei a pregiudicare i fondamenti istituzionali e giuridici dell'Ucraina, in particolare i principi di legalità, di divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, del controllo giurisdizionale effettivo e di uguaglianza davanti alla legge e, in ultima analisi, a pregiudicare il rispetto dello Stato di diritto in tale paese. Così interpretato, il criterio d'inserimento è conforme e proporzionato agli obiettivi pertinenti del Trattato UE.

(v. punti 89-91)

6. V. il testo della decisione.

(v. punti 130-135)