



Raccolta della giurisprudenza

Causa T-65/18 RENV

Repubblica bolivariana del Venezuela
contro
Consiglio dell'Unione europea

Sentenza del Tribunale (Grande Sezione) del 13 settembre 2023

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Venezuela – Divieto di vendita, fornitura, trasferimento o esportazione di taluni beni e servizi – Diritto di essere ascoltato – Obbligo di motivazione – Inesattezza materiale dei fatti – Errore manifesto di valutazione – Diritto internazionale pubblico»

1. *Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Venezuela – Atto che vieta la vendita di taluni beni utilizzabili a fini di repressione interna in Venezuela nonché la fornitura di taluni servizi – Sindacato giurisdizionale di legittimità – Portata – Disposizioni di portata generale (Art. 215, § 1, TFUE; regolamento del Consiglio 2017/2063, artt. 2, 3, 6 e 7)*

(v. punti 30-34)

2. *Diritto dell'Unione europea – Principi – Diritti della difesa – Diritto di essere ascoltato – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Venezuela – Atto che vieta la vendita di taluni beni utilizzabili a fini di repressione interna in Venezuela nonché la fornitura di taluni servizi – Diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di siffatte misure – Insussistenza [Artt. 24, § 1, comma 2, e 29 TUE; art. 215, § 1, TFUE; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 41, § 2, a); regolamento del Consiglio 2017/2063, artt. 2, 3, 6 e 7]*

(v. punti 39, 40, 42-44)

3. *Atti delle istituzioni – Motivazione – Obbligo – Portata – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Venezuela – Atti che vietano la vendita di taluni beni utilizzabili a fini di repressione interna in Venezuela nonché la fornitura di taluni servizi – Obbligo di indicare nella motivazione la situazione complessiva e gli obiettivi generali che giustificano detta misura (Art. 296 TFUE; regolamento del Consiglio 2017/2063, artt. 2, 3, 6 e 7)*

(v. punti 49-57)

4. *Unione europea – Sindacato giurisdizionale sulla legittimità degli atti delle istituzioni – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Venezuela – Atto che vieta la vendita di taluni beni utilizzabili a fini di repressione interna in Venezuela nonché la fornitura di taluni servizi – Portata del controllo – Controllo ristretto per le regole generali – Controllo che si estende alla valutazione dei fatti e alla verifica delle prove*
(Art. 29, TUE; art. 215, § 1, TFUE; regolamento del Consiglio 2017/2063, artt. 2, 3, 6 e 7)
(v. punti 63-67, 72, 76, 78)
5. *Unione europea – Sindacato giurisdizionale sulla legittimità degli atti delle istituzioni – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Venezuela – Atto che vieta la vendita di taluni beni utilizzabili a fini di repressione interna in Venezuela nonché la fornitura di taluni servizi – Portata del controllo – Analisi della situazione politica in Venezuela da parte del Consiglio – Errore manifesto di valutazione – Insussistenza*
(Regolamento del Consiglio 2017/2063, artt. 2, 3, 6 e 7)
(v. punti 80, 81)
6. *Diritto internazionale pubblico – Principi – Responsabilità dello Stato per atto internazionalmente illecito – Norme di diritto internazionale consuetudinario vertenti sull'oggetto e sui limiti delle contromisure – Possibilità per i singoli di invocare tali principi per contestare la validità di un regolamento che impone misure restrittive nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune – Ammissibilità – Sindacato giurisdizionale – Limiti – Errore manifesto di valutazione – Insussistenza*
(Art. 3, § 5, TUE; regolamento del Consiglio n. 2017/2063, artt. 2, 3, 6 e 7)
(v. punti 87-94)
7. *Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Venezuela – Base giuridica – Misure restrittive previste da una decisione e da un regolamento adottati, rispettivamente, sul fondamento dell'articolo 29 TUE e dell'articolo 215 TFUE – Competenza del Consiglio ad adottare misure restrittive autonome e distinte da quelle raccomandate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*
(Art. 29 TUE; art. 215 TFUE; regolamento del Consiglio n. 2017/2063, artt. 2, 3, 6 e 7)
(v. punti 95, 98)
8. *Unione europea – Sindacato giurisdizionale sulla legittimità degli atti delle istituzioni – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Venezuela – Atto che vieta la vendita di taluni beni utilizzabili a fini di repressione interna in Venezuela nonché la fornitura di taluni servizi – Portata del controllo – Controllo limitato – Criteri di adozione delle misure restrittive – Portata – Rispetto del principio di proporzionalità*
(Art. 29, TUE; art. 215, § 1, TFUE; regolamento del Consiglio 2017/2063, artt. 2, 3, 6 e 7)
(v. punti 99-103)

9. *Procedimento giurisdizionale – Deduzione di motivi nuovi in corso di causa – Presupposti – Motivo fondato su elementi emersi in corso di causa – Insussistenza – Ampliamento di un motivo esistente – Assenza di ampliamento – Irricevibilità (Regolamento di procedura del Tribunale, art. 84, § 1)*

(v. punti 116-119)

Sintesi

Tenuto conto del deterioramento della situazione in materia di diritti umani, di Stato di diritto e di democrazia, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, nel 2017, misure restrittive in considerazione della situazione nella Repubblica bolivariana del Venezuela (in prosieguo: il «Venezuela»). Gli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063¹ prevedono, in sostanza, il divieto di vendere, fornire, trasferire o esportare attrezzature utilizzabili a fini di repressione interna e servizi connessi a dette attrezzature e ad attrezzature militari a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Venezuela o per un uso in detto paese.

Il Venezuela ha presentato, nel 2018, un ricorso diretto all'annullamento del regolamento 2017/2063, nella misura in cui le disposizioni di tale atto lo riguardavano. Successivamente, il Venezuela ha adattato il suo ricorso affinché esso concernesse anche la decisione 2018/1656² e il regolamento di esecuzione 2018/1653³, atti con i quali il Consiglio aveva, rispettivamente, prorogato e modificato le misure restrittive adottate. Con sentenza del 20 settembre 2019, il Tribunale ha respinto tale ricorso in quanto irricevibile, per il motivo che le disposizioni controverse non incidevano direttamente sulla situazione giuridica del Venezuela⁴. Adita in sede d'impugnazione, la Corte, con una sentenza del 22 giugno 2021⁵, ha annullato la decisione del Tribunale dichiarando che il Venezuela era effettivamente legittimato ad agire contro gli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063⁶. Essa ha altresì rinviato la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisse nel merito.

Con la sua sentenza, pronunciata in Grande Sezione e con cui respinge il ricorso, il Tribunale si pronuncia, in una situazione inedita, per quanto riguarda un ricorso proposto da uno Stato terzo in materia di misure restrittive, sul diritto del Venezuela di essere ascoltato e sulle asserite violazioni del diritto internazionale addotte da quest'ultimo.

Giudizio del Tribunale

In via preliminare, il Tribunale constata che le misure restrittive previste agli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento impugnato costituiscono misure restrittive di portata generale, in quanto costituiscono, conformemente all'articolo 215, paragrafo 1, TFUE, misure che interrompono o riducono le relazioni economiche con un paese terzo per quanto riguarda taluni beni e servizi.

¹ Regolamento (UE) 2017/2063 del Consiglio, del 13 novembre 2017, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela (GU 2017, L 295, pag. 21; in prosieguo: il «regolamento impugnato»).

² Decisione (PESC) 2018/1656 del Consiglio, del 6 novembre 2018, che modifica la decisione (PESC) 2017/2074, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela (GU 2018, L 276, pag. 10).

³ Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1653 del Consiglio, del 6 novembre 2018, che attua il regolamento (UE) 2017/2063, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela (GU 2018, L 276, pag. 1).

⁴ Sentenza del 20 settembre 2019, Venezuela/Consiglio (T-65/18, EU:T:2019:649).

⁵ Sentenza del 22 giugno 2021, Venezuela/Consiglio (Incidenza su di uno Stato terzo) (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

⁶ In tale sentenza, la Corte ha indicato che la sentenza iniziale era divenuta definitiva con riferimento all'irricevibilità del ricorso per quanto concerne il regolamento di esecuzione 2018/1653 e la decisione 2018/1656.

Dette misure non sono dirette a persone fisiche o giuridiche identificate, ma si applicano a situazioni determinate oggettivamente e a una categoria di persone considerate in modo generale e astratto.

Per quanto riguarda, in primo luogo, il motivo vertente sulla violazione del diritto di essere ascoltato, il Tribunale rammenta, innanzitutto, che il diritto di essere ascoltato non può essere trasposto nel contesto, come nel caso di specie, dell'adozione di misure di portata generale e che nessuna disposizione obbliga il Consiglio a informare tutti coloro che sono potenzialmente oggetto di un nuovo criterio di portata generale in merito all'adozione di tale criterio. Inoltre, l'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si applica a «provvediment[i] individual[i]» adottati nei confronti di una persona, cosicché tale disposizione non può essere invocata nell'ambito dell'adozione di misure di portata generale. Esso aggiunge, inoltre, che il regolamento impugnato riflette una scelta dell'Unione in materia di politica internazionale. L'interruzione o la riduzione delle relazioni economiche con un paese terzo, in applicazione dell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE, integra, infatti, la definizione stessa della politica estera e di sicurezza comune (PESC)⁷ da parte e a discrezione delle autorità dell'Unione, in risposta a una situazione internazionale particolare, al fine di esercitare un'influenza su una siffatta situazione. Orbene, la previa audizione del paese terzo interessato equivarrebbe, secondo il Tribunale, a obbligare il Consiglio a condurre discussioni assimilabili a negoziati internazionali con tale paese e svuoterebbe, così, del suo contenuto l'effetto auspicato con l'imposizione di tali misure nei confronti di detto paese, ossia esercitare una pressione su quest'ultimo al fine di condurre a una modifica del suo comportamento. Infine, il fatto che il Venezuela sia direttamente interessato dagli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento impugnato non può, di per sé, conferirgli il beneficio del diritto di essere ascoltato. Tenuto conto di tali vari elementi, il Tribunale conclude che il Venezuela non può invocare tale diritto per quanto riguarda le misure restrittive adottate dal Consiglio nel regolamento impugnato.

Per quanto riguarda, in secondo luogo, il motivo vertente sull'inesattezza materiale dei fatti e su un errore manifesto di valutazione della situazione politica in Venezuela, il Tribunale rammenta che il Consiglio dispone di un ampio potere discrezionale in merito agli elementi da prendere in considerazione per adottare misure restrittive sulla base dell'articolo 29 TUE e dell'articolo 215 TFUE e che il controllo esercitato al riguardo dal giudice dell'Unione si limita alla verifica del rispetto delle regole di procedura e di motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti nonché dell'assenza di errori manifesti nella valutazione dei fatti e di sviamento di potere. Tale controllo limitato si applica, in particolare, alla valutazione delle considerazioni di opportunità sulle quali si fondano le misure. Il Tribunale osserva, nel caso di specie, che gli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento impugnato ribadiscono, in sostanza, la posizione politica dell'Unione espressa nella decisione 2017/2074. Esso constata al riguardo che dai considerando da 1 a 8 di tale decisione emerge che le misure restrittive previste in detti articoli si fondano sul continuo deteriorarsi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani in Venezuela, nonché segnatamente sull'insorgenza di violenze, di cui occorre, attraverso dette misure restrittive, prevenire il ripetersi.

Per quanto concerne, innanzitutto, elementi di prova addotti dal Consiglio al fine di dimostrare l'esattezza materiale dei fatti su cui si fondano dette misure, il Tribunale rileva che essi provengono da fonti attendibili e illustrano, in maniera dettagliata, in particolare, la repressione brutale da parte del regime contro i dissidenti e gli oppositori e pressioni esercitate sulla procuratrice generale del Venezuela che indagava sulle azioni delle forze di sicurezza.

⁷ Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

Per quanto concerne, poi, gli elementi di prova prodotti, in risposta, dal Venezuela, il Tribunale conclude che quest'ultimo non ha dimostrato che i fatti sui quali il Consiglio si è basato per adottare le misure restrittive di cui trattasi sarebbero inficiati da inesattezze materiali; la quasi totalità di tali elementi di prova non si riferisce al Venezuela e si fonda su due relazioni interne al regime, che non sono corroborate da elementi di prova provenienti da fonti esterne a tale regime.

Per quanto concerne, infine, la valutazione del Consiglio della situazione politica in Venezuela, il Tribunale osserva che gli elementi di prova forniti dalla ricorrente al riguardo sono assimilabili, di fatto, a una contestazione quanto all'opportunità dell'adozione delle misure restrittive di cui trattasi. Orbene, non spetta al Tribunale sostituire la propria valutazione su tale questione a quella espressa dal Consiglio, il quale dispone di un ampio potere discrezionale, di natura politica, quanto alla definizione delle posizioni dell'Unione su una questione relativa alla PESC, conformemente all'articolo 29 TUE.

Per quanto riguarda, in terzo e ultimo luogo, il motivo vertente sull'imposizione di contromisure illegittime e sulla violazione del diritto internazionale, il Tribunale esordisce rammentando la formulazione dell'articolo 49, relativo all'oggetto e ai limiti delle contromisure, del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti, adottato dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite⁸. Esso sottolinea, al riguardo, che il regolamento impugnato è stato adottato in un contesto di reazione al continuo deteriorarsi della situazione in Venezuela, allo scopo di prevenire il rischio di nuove violenze e di violazioni dei diritti umani in tale paese. Il Tribunale constata inoltre che le misure restrittive previste agli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento impugnato non avevano l'obiettivo di reagire a un atto internazionalmente illecito imputabile al Venezuela mediante il non rispetto temporaneo di obblighi internazionali dell'Unione. Ne trae la conclusione che esse non costituiscono contromisure ai sensi dell'articolo 49 del Progetto di articoli della CDI, e respinge, di conseguenza, le argomentazioni del Venezuela relative alle asserite violazioni da parte del Consiglio del principio di non ingerenza negli affari interni del Venezuela.

Allo stesso modo, il Tribunale respinge l'argomento vertente sull'adozione delle misure restrittive di cui trattasi senza la previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Esso rammenta che i trattati attribuiscono al Consiglio la competenza ad adottare atti contenenti misure restrittive autonome⁹, distinte da misure specificamente raccomandate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Esso rileva che il Venezuela non ha dimostrato in proposito l'esistenza di una «pratica generale accettata come diritto», conformemente all'articolo 38, paragrafo 1, lettera b), dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, che imporrebbe di ottenere la previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite prima dell'adozione, da parte del Consiglio, di misure restrittive.

Inoltre, per quanto riguarda l'asserita violazione del principio di proporzionalità, il Tribunale constata che esiste un rapporto ragionevole tra le misure restrittive di cui trattasi e l'obiettivo perseguito diretto a prevenire il rischio di nuove violenze, di un ricorso eccessivo alla forza e di violazioni dei diritti umani. Esso ritiene, in considerazione della natura limitata delle misure previste agli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento impugnato, nonché delle deroghe previste da

⁸ Progetto adottato nel 2001 dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite (in prosieguo: il «progetto di articoli della CDI»). L'articolo 49 così recita: «1. Uno Stato leso può adottare contromisure nei confronti di uno Stato che sia responsabile di un atto internazionalmente illecito soltanto al fine di indurre quello Stato a conformarsi ai propri obblighi ai sensi della parte II. 2. Le contromisure sono limitate al non rispetto temporaneo di obblighi internazionali dello Stato che agisce nei confronti dello Stato responsabile. 3. Per quanto possibile le contromisure saranno adottate in modo tale da permettere la ripresa dell'adempimento degli obblighi in questione».

⁹ Articolo 29 TUE e articolo 215 TFUE.

quest'ultimo, che dette misure non siano manifestamente inappropriate né oltrepassano quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito e che, pertanto, il principio di proporzionalità non è stato violato.

Il Tribunale respinge quindi gli argomenti del Venezuela, vertenti sulla violazione del diritto internazionale consuetudinario rispetto all'asserita imposizione di contromisure illegittime.

Infine, quanto all'argomento del Venezuela secondo cui le misure adottate dal Consiglio implicherebbero l'esercizio da parte dell'Unione di una competenza extraterritoriale, e per tale motivo, illegittima in diritto internazionale, il Tribunale rammenta nuovamente la competenza conferita al Consiglio dai trattati¹⁰ in materia di adozione delle misure restrittive: questi ultimi prevedono segnatamente «l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi». Esso sottolinea che le misure restrittive di cui trattasi riguardano persone e situazioni rientranti nella giurisdizione degli Stati membri *ratione loci* o *ratione personae*. Il potere del Consiglio di adottare misure restrittive si inserisce nell'ambito delle misure autonome dell'Unione adottate nel quadro della PESC, conformemente agli obiettivi e ai valori dell'Unione¹¹, ossia, segnatamente, l'obiettivo diretto a promuovere, nel resto del mondo, la democrazia, lo Stato di diritto, l'universalità e l'indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali, che costituisce «un interesse giuridico» comune a che i diritti di cui trattasi siano tutelati, conformemente alla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia¹².

Alla luce di quanto precede, il Tribunale respinge il ricorso.

¹⁰ Articolo 29 TUE e articolo 215 TFUE.

¹¹ Articolo 3, paragrafo 5, TUE e articolo 21 TUE.

¹² Sentenze della Corte internazionale di giustizia, del 5 febbraio 1970, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgio c. Spagna)* (C.I.J. Recueil 1970, pag. 3, par. 33 e 34), del 20 luglio 2012, *Questioni riguardanti l'obbligo di processare o estradare (Belgio c. Senegal)*, (C.I.J. Recueil 2012, pag. 422, par. da 68 a 70).