



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GERARD HOGAN
presentate il 20 gennaio 2021¹

Causa C-872/19 P

**Repubblica bolivariana del Venezuela
contro**

Consiglio dell'Unione europea

«Impugnazione – Politica estera e di sicurezza comune – Regolamento (UE) 2017/2063 – Articoli 2, 3, 6 e 7 – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Venezuela – Ricorso di annullamento proposto da uno Stato terzo – Articolo 263, quarto comma, TFUE – Incidenza diretta – Motivo di ordine pubblico – Nozione di “persona giuridica” – Stato terzo – Irricevibilità»

I. Introduzione

1. Il deteriorarsi delle condizioni politiche ed economiche nella Repubblica bolivariana del Venezuela ha dato vita a una situazione in cui i comuni principi democratici, dello Stato di diritto e relativi ai diritti umani risultano fortemente compromessi. In tale contesto, il Consiglio dell'Unione europea ha deciso, sin dal 2017, di adottare una serie di misure restrittive (sanzioni). Tali misure restrittive impongono divieti di esportazione per quanto concerne la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di talune attrezzature militari e altre attrezzature (come veicoli antisommossa o veicoli utilizzati per il trasferimento di prigionieri) in Venezuela. Dai considerando delle decisioni e dei regolamenti attuativi di tali misure restrittive risulta che il Consiglio temeva che dette attrezzature potessero essere utilizzate a fini di repressione interna e di soppressione generale delle proteste democratiche legittime all'interno di tale Stato. Siffatte misure si estendevano anche alla prestazione di servizi tecnici, di intermediazione o finanziari connessi alla fornitura di tali attrezzature. Esse prevedono altresì la possibilità di assoggettare a divieti di viaggio talune persone fisiche nominativamente individuate e di imporre misure di congelamento di beni nei confronti di determinate persone fisiche o giuridiche, entità o organismi nominativamente designati. Tuttavia, siffatte misure individuali specifiche non sono oggetto del presente procedimento.

2. Il presente procedimento concerne, piuttosto, il tentativo della Repubblica bolivariana del Venezuela di contestare la fondatezza di alcune di tali misure restrittive. Ciò solleva immediatamente la questione, molto più ampia, se uno Stato che non è membro dell'Unione sia legittimato ad adire il giudice dell'Unione con un ricorso di tale natura. Benché tali questioni possano essere considerate attinenti ad aspetti importanti e potenzialmente delicati di diritto

¹ Lingua originale: l'inglese.

internazionale pubblico, sul piano più specifico del diritto dell'Unione le questioni che richiedono una soluzione nell'ambito della presente impugnazione possono ridursi alle seguenti: i) se la Repubblica bolivariana del Venezuela sia una «persona giuridica» ai sensi dell'articolo 263 TFUE e, ii) in caso di risposta affermativa alla prima questione, se le misure imposte riguardino direttamente² la Repubblica bolivariana del Venezuela, in modo tale da conferirle la legittimazione ad agire necessaria per contestare la validità delle misure restrittive ai sensi dell'articolo 263 TFUE³.

3. La presente causa riguarda, quindi, un'impugnazione proposta il 28 novembre 2019 dalla Repubblica bolivariana del Venezuela (in prosieguo: la «ricorrente») avverso la sentenza del Tribunale (Quarta Sezione ampliata) del 20 settembre 2019, Venezuela/Consiglio (T-65/18, EU:T:2019:649; in prosieguo: la «sentenza impugnata»). In tale sentenza, il Tribunale ha statuito che la ricorrente non aveva dimostrato di essere direttamente interessata dalle misure in questione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Di conseguenza, la stessa non godeva della legittimazione necessaria per proporre il suo ricorso di annullamento che, per tale motivo, è stato dichiarato irricevibile.

4. La ricorrente sostiene, in sostanza, che il Tribunale avrebbe interpretato erroneamente il criterio dell'incidenza diretta di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE alla luce della sentenza del 13 settembre 2018, Almaz-Antey Air and Space Defence/Consiglio (T-515/15, non pubblicata, EU:T:2018:545; in prosieguo: la «sentenza Almaz-Antey»). L'impugnazione di cui trattasi offre quindi alla Corte un'occasione unica per pronunciarsi sull'applicazione dei criteri di ricevibilità previsti all'articolo 263, quarto comma, TFUE a un ricorso di annullamento proposto da uno Stato terzo avverso misure restrittive adottate dal Consiglio dell'Unione europea in considerazione della situazione in tale Stato. Per quanto riguarda l'impugnazione di cui trattasi, occorre quindi esaminare, come ho già osservato, se, nell'ambito del presente procedimento, la ricorrente sia o meno una «persona giuridica» ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE e, in caso affermativo, se essa sia anche direttamente interessata dalle misure restrittive in questione.

II. Contesto normativo e fatti all'origine della controversia

5. Il 13 novembre 2017, il Consiglio ha adottato il regolamento 2017/2063 sulla base dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, nonché la decisione (PESC) 2017/2074 del Consiglio, del 13 novembre 2017, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela⁴.

² La questione dell'interesse individuale non è stata affrontata, per quanto riguarda la presente causa, nella sentenza impugnata. Il Consiglio, nella sua eccezione di irricevibilità, ha ritenuto che non fosse necessario affrontare tale questione in assenza di un'incidenza diretta sul Venezuela. Desidero tuttavia osservare che, nella sua risposta all'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio, il Venezuela ha sostenuto che il regolamento (UE) 2017/2063, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela (GU 2017, L 295, pag. 21), adottato sulla base dell'articolo 215 TFUE, è un atto regolamentare, e che, quindi, è sufficiente dimostrare che il Venezuela è direttamente interessato da tale misura.

³ Nel caso in cui si dimostri anche che il Venezuela è individualmente interessato da tali misure.

⁴ GU 2017, L 295, pag. 60. Ai sensi del punto 1 della sentenza impugnata, la decisione 2017/2074 «contiene, in primo luogo, un divieto di esportazione in Venezuela di armi, attrezzature militari o qualsiasi altra attrezzatura utilizzabile a fini di repressione interna, nonché di apparecchiature, tecnologia o software di controllo. Essa comprende, in secondo luogo, un divieto di fornire al Venezuela servizi finanziari, tecnici o di altra natura connessi a tali attrezzature e tecnologie. Essa prevede, in terzo luogo, il congelamento di fondi e risorse economiche di persone, entità ed organismi. Ai sensi del suo [punto] 1, la decisione 2017/2074 risponde al continuo deteriorarsi della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti umani in Venezuela». Nella sua versione originaria, l'articolo 13, primo comma, della decisione 2017/2074 disponeva l'applicazione di tale decisione fino al 14 novembre 2018. Il 6 novembre 2018, la decisione (PESC) 2018/1656 del Consiglio, del 6 novembre 2018, che modifica la decisione 2017/2074 (GU 2018, L 276, pag. 10) ne ha esteso la validità fino al 14 novembre 2019 e ha modificato la voce 7 nell'allegato I di tale decisione, che concerne le persone soggette al congelamento di risorse finanziarie.

6. L'articolo 2 del regolamento 2017/2063 precisa che è vietato fornire a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Venezuela, o per un uso in detto paese, assistenza tecnica, servizi di intermediazione, finanziamenti o assistenza finanziaria e altri servizi connessi ai beni e alle tecnologie elencati nell'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea, adottato dal Consiglio il 17 marzo 2014⁵.

7. L'articolo 3 e l'allegato I del regolamento 2017/2063 stabiliscono altresì che è vietato vendere, fornire o esportare attrezzature utilizzabili a fini di repressione interna quali armamenti, munizioni, veicoli antisommossa, veicoli utilizzati per il trasferimento di prigionieri nonché sostanze esplosive, e fornire assistenza tecnica, servizi di intermediazione, finanziamenti, assistenza finanziaria o altri servizi connessi a tali attrezzature a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Venezuela o per un uso in detto paese.

8. L'articolo 4 del regolamento 2017/2063 prevede che, in deroga agli articoli 2 e 3 di tale regolamento, le autorità competenti degli Stati membri possono autorizzare talune operazioni, alle condizioni che essi ritengono appropriate.

9. A meno che le autorità competenti degli Stati membri non abbiano preventivamente rilasciato un'autorizzazione, gli articoli 6 e 7 e l'allegato II del regolamento 2017/2063 vietano di vendere, fornire o esportare apparecchiature, tecnologie o software di ispezione di pacchetti, intercettazione delle reti, controllo, interferenze e riconoscimento vocale, nonché di fornire assistenza tecnica, servizi di intermediazione, assistenza finanziaria e altri servizi connessi a tali apparecchiature, tecnologie e software a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Venezuela o per un uso in detto paese.

10. L'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento 2017/2063 stabilisce che le autorità competenti degli Stati membri non rilasciano l'autorizzazione ai fini della vendita, della fornitura, del trasferimento o dell'esportazione, direttamente o indirettamente, delle apparecchiature, tecnologie o software a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Venezuela o per un uso in detto paese se hanno fondati motivi per ritenere che le apparecchiature, le tecnologie o i software in questione siano destinati a fini di repressione interna da parte del governo, degli enti pubblici, delle imprese o delle agenzie del Venezuela, o di qualsiasi persona o entità che agisca per loro conto o sotto la loro direzione.

11. L'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), del regolamento 2017/2063 dispone che, a meno che l'autorità competente dello Stato membro interessato non abbia preventivamente rilasciato un'autorizzazione a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, è vietato fornire qualsiasi tipo di servizio di controllo o intercettazione di telecomunicazioni o di comunicazioni Internet al governo, agli enti pubblici, alle imprese e alle agenzie del Venezuela o a qualsiasi persona o entità che agisca per loro conto o sotto la loro direzione, o a loro beneficio diretto o indiretto.

12. Gli articoli da 8 a 11 e gli allegati IV e V del regolamento 2017/2063 prevedono altresì il congelamento delle risorse finanziarie appartenenti a determinate persone fisiche e giuridiche, entità o organismi e il divieto di mettere a disposizione dette risorse a tali soggetti, fatte salve talune eccezioni. L'articolo 17, paragrafo 4, del regolamento 2017/2063 dispone che «[l]’elenco di cui agli allegati IV e V è riesaminato a intervalli regolari e almeno ogni dodici mesi»⁶.

⁵ GU 2014, C 107, pag. 1.

⁶ Il 6 novembre 2018, il regolamento di esecuzione (UE) 2018/1653 del Consiglio, che attua il regolamento (UE) 2017/2063 (GU 2018, L 276, pag. 1), ha modificato la voce 7 dell'allegato IV di tale regolamento, concernente una delle persone interessate dal congelamento delle risorse finanziarie.

13. Ai sensi dell'articolo 20 del regolamento 2017/2063, i suddetti divieti si applicano:

- «a) nel territorio dell'Unione, compreso il suo spazio aereo;
- b) a bordo di tutti gli aeromobili o di tutti i natanti sotto la giurisdizione di uno Stato membro;
- c) a qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione;
- d) a qualsiasi persona giuridica, entità od organismo che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione e sia registrata/o costituita/o conformemente al diritto di uno Stato membro;
- e) a qualsiasi persona giuridica, entità od organismo relativamente ad attività economiche esercitate, interamente o parzialmente, all'interno dell'Unione».

III. Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

14. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 febbraio 2018, la ricorrente ha proposto un ricorso di annullamento avverso il regolamento 2017/2063, nella parte in cui le sue disposizioni la riguardavano. Il Tribunale ha ritenuto che, nella parte in cui era diretto contro il regolamento 2017/2063, il ricorso vertesse unicamente sui suoi articoli 2, 3, 6 e 7 (in prosieguo: le «disposizioni impugate»)⁷.

15. Con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 3 maggio 2018, il Consiglio ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'articolo 130 del regolamento di procedura del Tribunale. Il Consiglio ha dedotto tre motivi di irricevibilità, ossia in primo luogo, che la ricorrente in secondo grado, ricorrente anche in tale causa, non aveva interesse ad agire, in secondo luogo, che essa non era direttamente interessata dalle disposizioni impugate, e, in terzo luogo, che essa non era una «persona fisica o giuridica» ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. La ricorrente ha depositato le sue osservazioni in merito a tale eccezione il 27 giugno 2018. Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 17 gennaio 2019, la ricorrente, sulla base dell'articolo 86 del regolamento di procedura del Tribunale, ha adattato il ricorso, in modo che questo fosse diretto anche all'annullamento della decisione 2018/1656 e del regolamento di esecuzione 2018/1653, nei limiti in cui le loro disposizioni la riguardavano. Il Consiglio ha risposto alla memoria di adattamento il 5 febbraio 2019.

16. Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti riguardo la ricevibilità posti dal Tribunale all'udienza dell'8 febbraio 2019. Il Tribunale ha ritenuto che occorresse statuire sulla ricevibilità del ricorso di annullamento instaurato dinanzi ad esso cominciando dall'esame del secondo motivo di irricevibilità dedotto dal Consiglio, con cui quest'ultimo ha sostenuto che la ricorrente non era direttamente interessata dalle disposizioni impugate.

17. Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha ricordato che, secondo una giurisprudenza costante, il requisito previsto all'articolo 263, quarto comma, TFUE, secondo cui una persona fisica o giuridica dev'essere direttamente interessata dalla decisione oggetto del ricorso, richiede la compresenza di due criteri cumulativi, ossia che la misura contestata, da un lato, produca

⁷ V. punto 22 della sentenza impugnata. Tale statuizione non è stata contestata nell'impugnazione di cui trattasi. V. punto 14 del ricorso di impugnazione.

direttamente effetti sulla situazione giuridica del ricorrente e, dall'altro, non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua attuazione, la quale ha carattere meramente automatico e deriva dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie. Inoltre, per stabilire se un atto produca effetti giuridici, si deve tener conto, in particolare, del suo oggetto, del suo contenuto, della sua sostanza e del contesto di fatto e di diritto in cui si colloca⁸.

18. Secondo il Tribunale, le disposizioni impugnate contengono, in primo luogo, un divieto di vendere o fornire a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Venezuela armi, attrezzature militari o qualsiasi altra attrezzatura utilizzabile a fini di repressione interna, nonché apparecchiature, tecnologia o software di controllo. Le disposizioni impugnate comprendono, in secondo luogo, un divieto di fornire alle medesime persone fisiche o giuridiche, entità od organismi in Venezuela, servizi finanziari, tecnici o di altra natura connessi a tali attrezzature e tecnologie⁹. Inoltre, il Tribunale ha statuito che l'articolo 20 del regolamento 2017/2063 circoscrive l'applicazione dei summenzionati divieti al territorio dell'Unione, alle persone fisiche cittadine di uno Stato membro e alle persone giuridiche costituite conformemente al diritto di uno fra di essi, nonché alle persone giuridiche, entità od organismi relativamente ad attività economiche esercitate, interamente o parzialmente, all'interno dell'Unione¹⁰.

19. Il Tribunale ha ritenuto che le disposizioni impugnate non impongano alcun divieto alla ricorrente e che, tutt'al più, esse possono avere nei suoi confronti degli effetti indiretti, in quanto i divieti imposti alle persone fisiche cittadine di uno Stato membro e alle persone giuridiche costituite conformemente al diritto di uno di essi potrebbero avere la conseguenza di limitare le fonti presso cui la ricorrente può procurarsi i prodotti e i servizi in questione¹¹.

20. Secondo il Tribunale, è vero che, nella sentenza *Almaz-Antey*, esso ha respinto l'argomento secondo il quale delle misure dirette a vietare agli operatori dell'Unione di effettuare determinati tipi di operazioni con un'entità stabilita al di fuori dell'Unione non incidevano direttamente sulla situazione giuridica della medesima. In tale causa, infatti, il Tribunale ha dichiarato che vietare agli operatori dell'Unione di effettuare tali operazioni equivaleva a vietare alla ricorrente di effettuare con essi le operazioni in questione¹². Tuttavia, il Tribunale ha rilevato che la ricorrente non era esplicitamente e specificamente interessata dalle disposizioni impugnate come lo era la ricorrente nella causa all'origine della sentenza *Almaz-Antey*¹³.

21. Inoltre, secondo il Tribunale, la ricorrente non può essere assimilata ad un operatore quale la ricorrente nella causa che ha dato origine alla sentenza *Almaz-Antey*, poiché le modalità di azione della ricorrente di cui alla presente fattispecie non si riducono ad un'attività puramente commerciale, dato che uno Stato può trovarsi ad esercitare prerogative dei pubblici poteri soprattutto nell'ambito di attività connesse alla sua sovranità, quali le missioni di difesa, di polizia e di vigilanza. Inoltre, il Tribunale ha ritenuto che, diversamente da un operatore – la cui capacità giuridica è limitata dal suo oggetto sociale –, la ricorrente, in quanto Stato, disponga di un ambito

⁸ V. punti 29 e 30 della sentenza impugnata e la giurisprudenza ivi citata.

⁹ V. punto 31 della sentenza impugnata.

¹⁰ V. punto 32 della sentenza impugnata.

¹¹ V. punto 33 della sentenza impugnata.

¹² V. punto 34 della sentenza impugnata.

¹³ Il Tribunale ha osservato, al punto 35 della sentenza impugnata, che, nella causa che ha dato origine alla sentenza *Almaz-Antey*, il nome della ricorrente figurava nell'allegato della decisione impugnata quale impresa cui era vietato vendere o fornire i prodotti e i servizi in parola.

di operatività caratterizzato da un'estrema diversità e che non può ridursi ad un'attività specifica. Quest'amplissimo ventaglio di competenze la distingue quindi da un operatore che esercita abitualmente una determinata attività economica, interessata da una misura restrittiva¹⁴.

22. Il Tribunale ha altresì dichiarato che divieti quali quelli imposti dalle disposizioni impugnate non possono incidere direttamente sulla situazione di operatori che non sono attivi sui mercati di cui trattasi. Nella sentenza *Almaz-Antey*, il Tribunale ha dichiarato specificamente che la ricorrente era una società attiva nel settore della difesa, oggetto delle pertinenti disposizioni dell'atto impugnato¹⁵.

23. Il Tribunale ha ritenuto che i dati Eurostat prodotti dalla ricorrente, dai quali risultava che il valore complessivo delle operazioni commerciali con il Venezuela relative ai beni contemplati dalle disposizioni impugnate ammontava a EUR 76 milioni nel 2016, a EUR 59 milioni nel 2017 ed era pari a EUR 0 nel 2018, pur essendo idonei a dimostrare l'efficacia delle disposizioni impugnate, non erano atti a dimostrare che acquistando i prodotti e i servizi in questione la ricorrente aveva agito quale entità assimilabile ad un operatore economico attivo sui mercati in questione e non nell'ambito di attività connesse alla sua sovranità¹⁶. Il Tribunale ha dichiarato che, in mancanza di un titolo – quale un contratto – la possibilità che la ricorrente instauri un rapporto giuridico con degli operatori dell'Unione si rivela essere puramente speculativa e realizzabile unicamente tramite negoziazioni future ed ipotetiche. Pertanto, secondo il Tribunale, non si poteva considerare che i divieti instaurati dalle disposizioni impugnate incidessero, in quanto tali, sulla situazione giuridica della ricorrente¹⁷.

24. In risposta all'argomento della ricorrente secondo cui, ai sensi di una giurisprudenza costante, la circostanza che un atto dell'Unione impedisca a una persona giuridica di diritto pubblico di esercitare come ritiene opportuno le sue competenze incide direttamente sulla sua posizione giuridica e, pertanto, tale atto la riguarda direttamente, il Tribunale ha statuito che le disposizioni impugnate non vietano direttamente alla ricorrente di acquistare ed importare le attrezzature e di ottenere i servizi in questione. Esso ha inoltre dichiarato che tali disposizioni non pregiudicano la sua facoltà di esercitare i propri diritti sovrani sugli spazi e sui beni soggetti alla sua giurisdizione, e nessun elemento del regolamento 2017/2063 consente di ritenere che l'intenzione del Consiglio fosse quella di limitare la sua capacità giuridica. Rispetto al diritto di qualsiasi Stato – o associazione di Stati – di decidere in modo sovrano le modalità con cui intende intrattenere rapporti economici con Stati terzi, le misure in parola limitano tuttalpiù, in maniera indiretta, le opportunità della ricorrente sotto tale profilo¹⁸.

25. Il Tribunale ha concluso che le disposizioni impugnate non incidevano direttamente sulla situazione giuridica della ricorrente e ha respinto il ricorso in quanto irricevibile nella parte in cui era diretto contro tali disposizioni¹⁹.

¹⁴ V. punto 37 della sentenza impugnata.

¹⁵ V. punto 38 della sentenza impugnata.

¹⁶ V. punti 39 e 40 della sentenza impugnata.

¹⁷ V. punto 41 della sentenza impugnata.

¹⁸ V. punti 42 e 43 della sentenza impugnata.

¹⁹ V. punto 51 della sentenza impugnata.

IV. Conclusioni delle parti nella presente impugnazione

26. La ricorrente chiede che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata nella parte in cui respinge il ricorso in quanto irricevibile;
- dichiarare ricevibile l'impugnazione proposta dalla ricorrente e rinviare la causa al Tribunale affinché quest'ultimo si pronunci nel merito; e
- condannare il Consiglio alle spese del presente procedimento e del procedimento dinanzi al Tribunale.

27. Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione;
- condannare la ricorrente alle spese del procedimento dinanzi alla Corte.

V. Procedimento dinanzi alla Corte

28. L'articolo 263, quarto comma, TFUE prevede che «[q]ualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione». Le condizioni previste all'articolo 263, quarto comma, TFUE sono condizioni essenziali che impongono i requisiti necessari della legittimazione ad agire per quanto concerne i ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche diretti al controllo giurisdizionale di un atto dell'Unione. Se tali condizioni essenziali non sono soddisfatte, ne consegue che il relativo ricorso è irricevibile e questa irricevibilità costituisce, di conseguenza, un motivo di ordine pubblico che può, e anzi deve, essere sollevato d'ufficio dal giudice dell'Unione²⁰. Pertanto, il mancato rispetto delle condizioni essenziali previste dall'articolo 263, quarto comma, TFUE per quanto concerne un ricorso di annullamento costituisce un motivo di irricevibilità di ordine pubblico dei ricorsi promossi dalle persone fisiche e giuridiche, che i giudici dell'Unione sono tenuti ad esaminare in qualsiasi momento, anche d'ufficio²¹.

29. Sebbene la presente impugnazione sia diretta contro la statuizione del Tribunale, nella sentenza impugnata, secondo cui il ricorso del quale era stato investito era irricevibile, in quanto le disposizioni impuginate non incidevano direttamente sulla situazione giuridica della ricorrente, la Corte, con decisione del 7 luglio 2020, ha invitato la ricorrente, il Consiglio, la Commissione europea e gli Stati membri a prendere posizione per iscritto, entro l'11 settembre 2020, sulla questione se uno Stato terzo debba essere considerato una persona giuridica ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

30. Su richiesta di talune parti interessate, il termine per presentare dette osservazioni scritte è stato prorogato al 25 settembre 2020. Inoltre, talune parti interessate hanno richiesto di accedere al fascicolo della presente causa. Tale richiesta è stata accolta, data l'assenza di obiezioni delle

²⁰ V., per analogia, sentenza del 29 aprile 2004, Italia/Commissione (C-298/00 P, EU:C:2004:240, punto 35).

²¹ V., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

parti. La ricorrente, il Consiglio, il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, la Repubblica di Lituania, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Polonia, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, il Regno di Svezia e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte sulla questione se la ricorrente sia una persona giuridica ai fini dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

31. A mio avviso, è utile esaminare la questione se la ricorrente sia una «persona giuridica» ai fini dell'articolo 263, quarto comma, TFUE prima di analizzare la questione dell'incidenza diretta.

VI. Impugnazione

A. Nozione di «persona giuridica»

1. Argomenti delle parti

32. La ricorrente rileva che il Consiglio, nella sua comparsa di risposta nell'ambito della presente impugnazione, ha riconosciuto che la ricorrente è dotata di personalità giuridica internazionale ed è una persona giuridica ai sensi delle pertinenti norme di diritto internazionale pubblico e di diritto interno. L'obbligo di assicurare il rispetto dello Stato di diritto impone all'Unione di garantire a qualsiasi persona fisica o giuridica «il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti ad essa riconosciuti dall'ordinamento giuridico dell'Unione». Inoltre, tali persone devono poter contestare dinanzi ai giudici dell'Unione gli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione che arrecano loro pregiudizio, qualora ricorrano le condizioni previste dall'articolo 263 TFUE. Ciò è espressione del principio *ubi ius ibi remedium*, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione e si riflette nell'articolo 47, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») nonché nell'articolo 19, paragrafo 1, TUE.

33. La ricorrente ritiene che la formulazione dell'articolo 263, quarto comma, TFUE non fornisca alcuna indicazione, neppure indiretta, che consentirebbe di escluderla dalla nozione di «persona giuridica» ivi contenuta. Inoltre, nella sua ordinanza del 10 settembre 2020, Cambogia e CRF/Commissione (T-246/19, EU:T:2020:415), il Tribunale ha statuito, inter alia, che l'espressione «qualsiasi persona fisica o giuridica» di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE dev'essere intesa nel senso che ricomprende anche gli Stati non membri dell'Unione, come il Regno di Cambogia. Secondo la ricorrente, tale ragionamento si applica, *mutatis mutandis*, nell'impugnazione di cui trattasi. Inoltre, l'uso, nell'articolo 263, quarto comma, TFUE, del termine «*any*» («*qualsiasi*») non solo nella versione inglese, ma anche in altre versioni linguistiche²² in riferimento alle «*person[e] fisic[he] e giuridic[he]*» indicherebbe che esso comprende «tutti» gli individui e gli enti che sono persone fisiche e/o giuridiche, senza distinzioni. Un'interpretazione dell'espressione «qualsiasi persona fisica e giuridica», contenuta nell'articolo 263, quarto comma, TFUE, che escluda enti dotati di personalità giuridica internazionale, quali la ricorrente, violerebbe il tenore letterale di tale disposizione e sarebbe *contra legem*. Inoltre, siffatta interpretazione *contra legem* si porrebbe in contrasto anche con la giurisprudenza ai sensi della quale «le norme del Trattato relative al diritto d'impugnazione non possono essere interpretate restrittivamente e, nel silenzio del Trattato, la disposizione di cui trattasi non può quindi essere intesa in senso limitativo»²³.

²² «Jede Person» in tedesco, «toda persona» in spagnolo, «toute personne» in francese e «qualsiasi persona» in italiano.

²³ Sentenza dell'11 luglio 1996, *Métropole télévision e a./Commissione* (T-528/93, T-542/93, T-543/93 e T-546/93, EU:T:1996:99, punto 60). V. anche, in tal senso, sentenza del 15 luglio 1963, *Plaumann/Commissione* (25/62, EU:C:1963:17, pag. 219).

34. La ricorrente sostiene che l'interpretazione letterale di cui supra sarebbe confermata, ad abundantiam, da un'interpretazione dell'articolo 263, quarto comma, TFUE alla luce del suo obiettivo e del contesto normativo. Secondo una giurisprudenza costante, l'obiettivo dell'articolo 263, quarto comma, TFUE «è di concedere una tutela giurisdizionale adeguata a qualsiasi persona, fisica o giuridica, direttamente ed individualmente interessata dagli atti delle istituzioni [dell'Unione]»²⁴. Inoltre, il diritto di proporre un ricorso di annullamento è essenziale ai fini di garantire il rispetto dei requisiti discendenti dallo Stato di diritto. Di conseguenza, i giudici dell'Unione hanno già riconosciuto come «persone giuridiche» ai sensi di tale disposizione, ad esempio, le regioni e altri enti territoriali degli Stati membri²⁵, enti subregionali di Stati terzi²⁶, società con sede in Stati terzi²⁷, Stati terzi²⁸, futuri Stati membri prima della loro adesione all'Unione europea²⁹ e persino organizzazioni prive di personalità giuridica ai sensi del diritto nazionale, dell'Unione o internazionale³⁰. Escludere la ricorrente dalla tutela giurisdizionale concessa dall'articolo 263, quarto comma, TFUE contrasterebbe con tale disposizione e priverebbe la ricorrente di qualsiasi rimedio giuridico avverso le misure che incidono direttamente e in modo significativo sulla sua situazione giuridica. Inoltre, nel diritto primario dell'Unione non si rinvengono indizi che consentano di ritenere che un ente dotato di personalità giuridica internazionale, quale la ricorrente, sia escluso dalla nozione di «persona giuridica» ai fini di tale disposizione. Infatti, la giurisprudenza relativa al diritto di intervento ai sensi dell'articolo 40 dello Statuto della Corte consente di concludere che la ricorrente è una «persona giuridica» ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

35. Il Consiglio ritiene che uno Stato terzo non sia una persona giuridica ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, salvo quando a esso siano stati conferiti diritti specifici all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione in forza di un accordo concluso con l'Unione. Tale eccezione non si applicherebbe al caso di specie. Lo scopo di tale disposizione è rafforzare la tutela giurisdizionale dei singoli, non degli Stati³¹. Ai sensi dell'articolo 47 della Carta, per ogni diritto discendente dal diritto dell'Unione deve esservi una tutela giurisdizionale effettiva. Gli Stati sovrani, che non sono soggetti di tale ordinamento e in capo ai quali il diritto dell'Unione non conferisce diritti (né impone obblighi), non potrebbero, in linea di principio, invocare accesso ai giudici dell'Unione. Concedere a uno Stato terzo sovrano accesso ai giudici dell'Unione al di là dei limiti summenzionati sarebbe non soltanto incompatibile con l'interpretazione letterale e teleologica della disposizione del Trattato di cui trattasi, ma anche contrario, ad avviso del Consiglio, al sistema stesso dei rimedi previsti dal diritto dell'Unione (e allo spirito ad esso sotteso), che è stato concepito per la tutela dei diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione³². Dato che «l'Unione è dotata di un quadro costituzionale che le è proprio»³³, i rimedi previsti dai Trattati non possono essere estesi a Stati terzi. Uno Stato terzo, pur essendo una persona giuridica di diritto internazionale non sarebbe soggetto a tale quadro costituzionale, che è limitato agli Stati membri. L'Unione sviluppa le sue relazioni con Stati terzi sovrani sulla scena

²⁴ Sentenza del 10 giugno 2009, Polonia/Commissione (T-257/04, EU:T:2009:182, punto 53) e ordinanza del 10 giugno 2009, Polonia/Commissione (T-258/04, non pubblicata, EU:T:2009:183, punto 61).

²⁵ Ordinanza dell'8 febbraio 2007, Landtag Schleswig-Holstein/Commissione (C-406/06, non pubblicata, EU:C:2007:90, punto 9).

²⁶ Ordinanza del 3 luglio 2007, Commune de Champagne e a./Consiglio e Commissione (T-212/02, EU:T:2007:194, punto 178).

²⁷ Ordinanza del 13 maggio 2019, Giant (China)/Consiglio (T-425/13 DEP, non pubblicata, EU:T:2019:340).

²⁸ Ordinanza del 10 settembre 2020, Cambogia e CRF/Commissione (T-246/19, EU:T:2020:415).

²⁹ Sentenza del 10 giugno 2009, Polonia/Commissione (T-257/04, EU:T:2009:182), punto 53) e ordinanza del 10 giugno 2009, Polonia/Commissione (T-258/04, non pubblicata, EU:T:2009:183, punto 61).

³⁰ Sentenza del 18 gennaio 2007, PKK e KNK/Consiglio (C-229/05 P, EU:C:2007:32).

³¹ V. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (C-583/11 P, EU:C:2013:21, paragrafo 90).

³² Il Consiglio rinvia, in tal senso, al parere 1/17 del 30 aprile 2019 (EU:C:2019:341, punto 109).

³³ V. parere 1/17 del 30 aprile 2019 (EU:C:2019:341, punto 110).

internazionale e tali relazioni sono disciplinate dal diritto internazionale che, a sua volta, si basa sul consenso. Nell'ordinamento giuridico internazionale, i soggetti del diritto internazionale non godrebbero di un diritto automatico a un ricorso giurisdizionale; piuttosto, essi avrebbero il diritto di non assoggettarsi alla giurisdizione di un altro Stato o di un giudice internazionale, salvo che vi abbiano acconsentito. Gli Stati terzi sovrani non disporrebbero di diritti specifici in forza dei trattati dell'Unione, ivi compreso un asserito diritto di beneficiare della parità di trattamento o di effettuare scambi commerciali in modo libero e incondizionato con gli operatori economici dell'Unione. Ciò sarebbe conforme alla dottrina dell'immunità sovrana, secondo cui i soggetti di diritto internazionale non possono disciplinare, mediante le loro norme interne, il comportamento di altri soggetti di diritto internazionale.

36. Il Consiglio sostiene che il principio di uguaglianza tra i vecchi e i nuovi Stati membri, alla luce del quale la Corte ha accolto la posizione, sostenuta dalla Polonia, secondo cui quest'ultima disponeva di un diritto di ricorso in qualità di futuro Stato membro³⁴, non potrebbe giustificare il riconoscimento della legittimazione ad agire dinanzi ai giudici dell'Unione di uno Stato terzo quale il Venezuela, che non è, né può essere, uno Stato membro. Inoltre, il Consiglio sostiene che, sebbene la Corte abbia implicitamente riconosciuto la legittimazione ad agire della Confederazione svizzera nella sua ordinanza del 14 luglio 2005, Svizzera/Commissione (C-70/04, non pubblicata, EU:C:2005:468) ciò sarebbe avvenuto in un contesto completamente diverso, poiché l'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo prevedeva che la Confederazione svizzera fosse equiparata a uno Stato membro ai fini dell'applicazione di disposizioni specifiche della normativa interna dell'Unione. Inoltre, l'articolo 20 di tale accordo conferiva alla Corte competenza esclusiva quanto a determinate materie.

37. Il Consiglio ritiene altresì che consentire a uno Stato terzo oggetto di misure restrittive generali (embarghi) di impugnare tali misure sulla base delle condizioni che permettono l'accesso ai giudici dell'Unione alle persone sottoposte a misure individuali contrasterebbe con la distinzione, prevista dai Trattati, tra misure restrittive generali e individuali e produrrebbe l'effetto supplementare di estendere indebitamente la portata della competenza attribuita ai giudici dell'Unione per quanto riguarda le disposizioni concernenti la politica estera e di sicurezza comune o in relazione ad atti adottati sulla base di tali disposizioni. La necessaria coerenza del sistema di tutela giurisdizionale previsto dai Trattati esigerebbe quindi che l'accesso al giudice dell'Unione non sia eccezionalmente concesso a uno Stato terzo che, come nel caso di specie, contesti un embargo, ossia misure restrittive di natura generale che trovano il loro fondamento giuridico nell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE e che sfuggono alla competenza dei giudici dell'Unione, conformemente agli articoli 24, paragrafo 1, TUE e 275 TFUE. Tale conclusione, peraltro, sarebbe conforme alla giurisprudenza costante della Corte che concede l'accesso ai giudici dell'Unione a vari enti considerati emanazioni dello Stato, qualora essi siano inseriti nell'elenco delle persone soggette a misure restrittive individuali³⁵.

38. Inoltre, secondo il Consiglio, riconoscere che uno Stato terzo ha la legittimazione ad agire contro gli atti delle istituzioni dell'Unione nelle circostanze di cui alla presente causa creerebbe un precedente giuridico che potrebbe porre l'Unione in una posizione di svantaggio rispetto ai suoi partner internazionali, le cui decisioni sovrane in materia di relazioni internazionali e politiche commerciali o economiche non possono essere impugunate dinanzi ai loro giudici nazionali, limitando indebitamente l'Unione nella conduzione delle sue politiche e delle sue

³⁴ Sentenze del 26 giugno 2012, Polonia/Commissione (C-335/09 P, EU:C:2012:385, punto 45) e del 26 giugno 2012, Polonia/Commissione (C-336/09 P, EU:C:2012:386, punto 38).

³⁵ Sentenza del 1° marzo 2016, National Iranian Oil Company/Consiglio (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

relazioni internazionali. Ciò è particolarmente rilevante nell'ambito del presente procedimento, in cui uno Stato terzo contesta disposizioni di un atto interno dell'Unione che attua una decisione politica del Consiglio di ridurre le relazioni economiche con tale Stato.

39. La Repubblica di Polonia ritiene che le persone giuridiche di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE siano essenzialmente enti dotati di personalità giuridica secondo il diritto di uno Stato membro o di un paese terzo, ma non tali paesi. Essa sostiene che, sulla base delle relazioni sui lavori della Convenzione europea in merito all'attuale formulazione dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, l'intenzione degli autori dei Trattati era quella di tutelare i diritti dei *singoli*. La nozione di persona giuridica ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE può anche essere definita in funzione del contesto nel quale è utilizzata nella giurisprudenza della Corte di giustizia. In tale giurisprudenza, l'espressione «persona fisica e giuridica» è utilizzata in modo intercambiabile con il termine «singolo» o, persino, «privato», ossia, in un certo senso, in contrapposizione agli Stati (e escludendo in tal modo gli Stati dall'ambito di applicazione di tale espressione). Lo status di Stato, in contrapposizione a quello dei singoli, sarebbe, tuttavia, determinato dal diritto internazionale. Uno dei principi base del diritto internazionale è la reciprocità. Consentire a paesi terzi di proporre ricorsi diretti contro atti di diritto dell'Unione dinanzi ai giudici dell'Unione comporterebbe un'assenza di reciprocità, tanto sostanziale quanto procedurale, nelle relazioni dell'Unione con tali paesi, poiché paesi terzi potrebbero impugnare atti di diritto dell'Unione dinanzi al giudice interno dell'Unione (la Corte di giustizia), mentre l'Unione non potrebbe contestare gli atti nazionali di tali paesi e gli atti che essi adottano nell'ambito delle diverse associazioni di Stati (organizzazioni internazionali) di cui sono membri (dinanzi ai loro giudici nazionali o ai giudici di tali organizzazioni). I paesi terzi non sono parti dei trattati sui quali si fonda l'Unione (i Trattati UE e FUE) e tali trattati non attribuiscono loro diritti e obblighi. Al contempo, gli atti di diritto dell'Unione adottati in forza dei trattati non sono rivolti a paesi terzi. Tali atti non producono effetti giuridici nei confronti di paesi terzi e non sono vincolanti nei loro territori, né attribuiscono diritti o obblighi a paesi terzi. Ciò vale anche per le misure restrittive che, ai sensi dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, possono essere imposte a persone fisiche o giuridiche, a gruppi o a entità non statali. Normative interne adottate dall'Unione, che è un soggetto di diritto internazionale, non possono disciplinare la situazione di altri soggetti di diritto internazionale quali gli Stati sovrani.

40. La Repubblica di Slovenia ritiene che un'interpretazione della nozione di persona giuridica di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE nel senso che la legittimazione ad agire dinanzi alla Corte dovrebbe essere concessa anche a paesi terzi in assenza della conclusione di un accordo con l'Unione che definisca i rapporti giuridici tra le parti di tale accordo potrebbe determinare il rischio che la Corte divenga un foro per la contestazione delle politiche dell'Unione. Inoltre, non sarebbe garantita la reciprocità nelle relazioni internazionali. Non si dovrebbe permettere ai paesi terzi in questione di influenzare le politiche dell'Unione proponendo ricorsi dinanzi alla Corte.

41. Il Regno del Belgio ritiene che, allo stato attuale del diritto internazionale, sia incontestabile che uno Stato terzo sia una persona giuridica, in particolare poiché è dotato di personalità giuridica e può stare in giudizio. L'Unione non ha mai inteso contestare tale situazione di diritto internazionale, né, del resto, sarebbe in grado di farlo. Negare che uno Stato terzo possa essere interessato da un atto dell'Unione equivarrebbe a mettere in discussione la capacità dell'Unione di svolgere il compito ad essa conferito dall'articolo 3, paragrafo 5, del TUE. Inoltre, negare a uno Stato terzo interessato da un atto dell'Unione il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva equivarrebbe ad adottare una concezione restrittiva dello Stato di diritto, valore sul quale si fonda l'Unione ai sensi dell'articolo 2 TUE.

42. La Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Lituania ritengono che gli Stati sovrani godano di personalità giuridica in forza del diritto internazionale e che uno Stato terzo possa, in linea di principio, essere considerato una persona giuridica ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Tuttavia, affinché uno Stato terzo possa proporre un ricorso contro un atto dell'Unione, è necessario che siano soddisfatte le condizioni supplementari previste all'articolo 263, quarto comma, TFUE. Tanto secondo la Repubblica di Bulgaria quanto secondo la Repubblica di Lituania, la ricorrente non è direttamente interessata dalle disposizioni impugnate.

43. La Repubblica ellenica ritiene che uno Stato terzo non possa essere considerato una persona giuridica ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Essa reputa che il riconoscimento di un diritto di ricorso di paesi terzi contro atti dell'Unione che impongono sanzioni potrebbe pregiudicare l'integrità e l'autonomia delle sanzioni previste dai Trattati. Inoltre, detto riconoscimento potrebbe porre l'Unione in una situazione di svantaggio rispetto a paesi terzi che non riconoscono un analogo diritto di ricorso a favore dell'Unione nel loro ordinamento giuridico interno, in connessione con l'applicazione di convenzioni internazionali³⁶.

44. La Repubblica di Estonia ritiene che, dal momento che né l'articolo 263, quarto comma, TFUE né la giurisprudenza relativa a tale disposizione specificano con esattezza i soggetti che rientrano nella nozione di persona giuridica, non si può escludere che anche uno Stato terzo possa essere considerato una persona giuridica ai sensi di tale disposizione. Le persone fisiche e giuridiche di cui all'articolo 263 TFUE non sono ricorrenti privilegiati, come gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione, e devono quindi soddisfare requisiti supplementari per poter instaurare un procedimento. La Repubblica di Estonia ritiene che le disposizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE non possano essere estese in modo tale da porre uno Stato terzo in una situazione più favorevole rispetto ai singoli che adiscono il Tribunale sulla base di tale disposizione. Se uno Stato terzo non potesse essere considerato una persona giuridica ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, esso non sarebbe in grado di tutelare i suoi interessi anche nel caso in cui sia pacifico che i suoi diritti sono stati violati ed esso possa dimostrare in modo giuridicamente valido che sono soddisfatte tutte le condizioni necessarie per la proposizione di un ricorso³⁷.

45. La Repubblica slovacca ritiene che non vi sia una base giuridica nei Trattati che consenta alla Corte di conoscere dei ricorsi di annullamento proposti da Stati terzi sovrani, in relazione ai quali, peraltro, l'Unione non disporrebbe di una competenza normativa. Non si potrebbe neppure operare un'analogia con la causa C-70/04, che non si occupa della questione se la Confederazione svizzera sia una persona giuridica ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, con la giurisprudenza relativa alle regioni dotate di personalità giuridica ai sensi del diritto nazionale e i cui territori rientrano nella competenza normativa dell'Unione, o con la giurisprudenza sugli intervenienti nelle controversie dinanzi alla Corte. Ai sensi dell'articolo 129, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, «[l]'intervento può avere come oggetto soltanto l'adesione, totale o parziale, alle conclusioni di una delle parti. Esso non attribuisce gli stessi diritti processuali riconosciuti alle parti (...)». L'articolo 129, paragrafo 2, di tale regolamento, stabilisce altresì che «[l]'intervento è accessorio alla causa principale». Inoltre, lo scopo dell'articolo 263, quarto comma, TFUE è conferire ai singoli la legittimazione ad agire al fine di proporre ricorsi di annullamento.

³⁶ V. per analogia, sentenza del 16 luglio 2015, Commissione/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, punto 39).

³⁷ Ciò potrebbe costringere lo Stato terzo a cercare vie alternative per accedere alla Corte di giustizia, ad esempio per il tramite di una persona giuridica di diritto privato, oppure a ricorrere a procedimenti di risoluzione delle controversie al di fuori dell'Unione, ad esempio un arbitrato.

46. La diversa formulazione dell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE, il quale fa riferimento a «l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con *uno o più paesi terzi*» e dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, ai sensi del quale «[q]uando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di *persone fisiche o giuridiche*, di gruppi o di entità non statali» dimostrerebbe che la nozione di «persona giuridica» di cui all'articolo 215, paragrafo 2, TFUE non comprende soltanto gli Stati ma anche esempi ordinari di persone giuridiche, quali società commerciali, associazioni, unioni e vari altri enti. Dunque, ad avviso della Repubblica slovacca, l'articolo 215, paragrafo 2, TFUE permette l'adozione di misure restrittive soltanto nei confronti di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi o entità non statali, ma non direttamente nei confronti di Stati terzi.

47. Inoltre, l'articolo 275 TFUE limita la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (in aggiunta al controllo del rispetto dell'articolo 40 TUE) a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche. Non vi sarebbero ragioni per interpretare la nozione di «persona giuridica» figurante nel contesto di misure restrittive di cui all'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, in modo diverso rispetto all'interpretazione accolta nell'articolo 275, secondo comma, TFUE.

48. Infine, la Repubblica slovacca sottolinea che, se Stati terzi sovrani potessero impugnare gli atti delle istituzioni dell'Unione mediante un ricorso di annullamento, ciò porrebbe l'Unione in una posizione di svantaggio rispetto ai suoi partner internazionali e, pertanto, limiterebbe indebitamente l'Unione nell'attuazione delle sue politiche e nella conduzione delle sue relazioni internazionali.

49. Il Regno dei Paesi Bassi ritiene che la ricorrente possa essere considerata una «persona giuridica» ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Gli Stati terzi, che, in forza del diritto internazionale, possiedono, per definizione, personalità giuridica, potrebbero essere considerati persone giuridiche ai fini dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Tuttavia, la posizione di uno Stato terzo quale la ricorrente non potrebbe mai essere equiparata a quella delle istituzioni dell'Unione o degli Stati membri. Il diritto di ricorso di uno Stato terzo dovrebbe quindi essere valutato ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE e delle condizioni di ricevibilità ivi previste. Il Regno dei Paesi Bassi ritiene tuttavia che la ricorrente non soddisfi tali condizioni, poiché le misure restrittive di cui trattasi, da un lato, non sono adottate nei confronti della ricorrente, bensì di specifiche persone fisiche e giuridiche in Venezuela e nell'Unione europea, e, dall'altro, non la riguardano direttamente.

50. Il Regno di Svezia ritiene che uno Stato terzo non sia una persona giuridica ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Ai sensi dell'articolo 275 TFUE, la Corte non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni. Tuttavia, la Corte è competente a controllare il rispetto dell'articolo 40 TUE e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma TFUE, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2, TUE. Ciò si rifletterebbe anche nell'articolo 24, paragrafo 1, TUE. Il fatto che vi sia un nesso tra la natura individuale delle misure restrittive e l'accesso ai giudici dell'Unione, come risulta dall'articolo 275 TFUE e dall'articolo 263, quarto

comma, TFUE, emerge anche dalla giurisprudenza della Corte³⁸. L'articolo 215, paragrafo 2, TFUE prevede che il Consiglio possa adottare misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali, quando una decisione adottata conformemente al titolo V, capo 2, TUE lo prevede. Pertanto, dalla formulazione di tale disposizione discenderebbe che misure restrittive ai sensi dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, suscettibili di controllo da parte della Corte, non possono essere adottate nei confronti di Stati.

51. La Repubblica federale di Germania ritiene che uno Stato terzo sia una persona giuridica ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE e possa proporre ricorsi ai sensi di tale disposizione a condizione che esso sia direttamente e individualmente interessato dall'atto di cui trattasi. Per gli Stati terzi, tale status discenderebbe dal diritto internazionale generale, che conferisce ad ogni Stato riconosciuto dalla comunità di Stati lo status di soggetto di diritto. Tuttavia, uno Stato terzo godrebbe di un diritto di ricorso soltanto in presenza delle altre condizioni previste dall'articolo 263, quarto comma, TFUE³⁹.

52. Secondo la Repubblica federale di Germania, il principio della tutela giurisdizionale effettiva, alla luce del quale devono essere interpretate le condizioni di ricevibilità previste dall'articolo 263 TFUE, esigerebbe che il ricorso effettivo al sindacato giurisdizionale di legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione di cui all'articolo 263, primo comma, TFUE sia riconosciuto anche agli Stati terzi. È vero che, in linea di principio, gli Stati terzi non sono soggetti giuridici vincolati dal diritto dell'Unione. Tuttavia, misure restrittive come quelle di cui trattasi nel procedimento principale sarebbero particolarmente idonee a produrre specifici effetti concreti su Stati terzi. Il rifiuto di qualificare gli Stati terzi come «persone giuridiche» ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE equivarrebbe a un diniego assoluto di tutela giurisdizionale effettiva e, in una certa misura, costituirebbe un'incoerenza in termini di approccio rispetto alla legittimazione ad agire ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE delle persone fisiche e giuridiche di diritto privato di uno Stato terzo, che la Corte riconosce anche a gruppi di persone non legalmente riconosciute nello Stato terzo interessato o che beneficino di un riconoscimento limitato. Sembra quindi inaccettabile, quantomeno in termini di parità delle armi in materia procedurale, che «organizzazioni non giuridicamente riconosciute» situate in Stati terzi quali il Fronte di liberazione del Sahara occidentale «POLISARIO» o le «Tigri per la liberazione della patria Tamil» dello Sri Lanka possano proporre ricorsi ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, mentre ciò sarebbe precluso alle loro rispettive controparti statuali.

53. La Commissione ritiene che non si possano trarre conclusioni definitive riguardo all'espressione «persona giuridica» sulla base di un'interpretazione letterale o di un'analisi contestuale dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

54. Adottando un'interpretazione teleologica dell'articolo 263, quarto comma, TFUE fondata sul principio dell'uguaglianza degli Stati, i ricorsi degli Stati terzi non rientrerebbero nella competenza dell'Unione quando riguardano relazioni dell'Unione disciplinate dal diritto internazionale (*acta iure imperii*). Di conseguenza, uno Stato terzo potrebbe essere considerato una persona giuridica ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE soltanto quando compie

³⁸ V., ad esempio, sentenza del Tribunale del 16 luglio 2014, *National Iranian Oil Company/Consiglio* (T-578/12, non pubblicata, EU:T:2014:678, punto 36) e sentenze della Corte del 28 novembre 2013, *Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punto 50), del 1° marzo 2016, *National Iranian Oil Company/Consiglio* (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punto 44), e del 28 marzo 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, punto 103).

³⁹ Tale interpretazione è conforme alla giurisprudenza pregressa dei giudici dell'Unione, che riconosce la legittimazione ad agire ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, in particolare, alle autorità locali degli Stati membri. V. sentenza del 15 giugno 1999, *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissione* (T-288/97, EU:T:1999:125, punti 41 e ss.).

atti iure gestionis o adisce i giudici dell'Unione in forza di un accordo internazionale con l'Unione. Alla luce dell'obiettivo perseguito dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, tale approccio sarebbe conforme al principio della tutela giurisdizionale effettiva. Esso non negherebbe un mezzo di ricorso allo Stato terzo, ma esigerebbe che tale mezzo di ricorso sia concesso in forza di una competenza appropriata. Pertanto, quando lo Stato terzo agisce in qualità di Stato sovrano, il mezzo di ricorso dovrebbe essere concesso sulla base del diritto internazionale⁴⁰, e non del diritto dell'Unione. Tale approccio sarebbe altresì compatibile con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, poiché allo Stato terzo sarebbero riconosciuti i diritti derivanti da quest'ultima soltanto qualora rientri nella categoria dei soggetti «*i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati*», vale a dire allorché agisca in qualità di parte privata. Secondo la Commissione, se tale approccio fosse applicato nel caso di specie, la ricorrente non potrebbe essere considerata una «persona giuridica», dal momento che il regime delle misure restrittive, i motivi invocati dalla ricorrente per chiederne l'annullamento e le relazioni tra l'Unione e la ricorrente per quanto riguarda tali misure rientrano tutti nel settore degli atti iure imperii e devono essere disciplinati in quanto elementi di diritto internazionale.

55. La Commissione ritiene che, adottando un'interpretazione teleologica dell'articolo 263, quarto comma, TFUE ispirata al carattere aperto dell'ordinamento giuridico dell'Unione, nulla osterebbe all'interpretazione dell'articolo 263, quarto comma, TFUE nel senso di includere gli Stati terzi nella nozione di «persona giuridica», qualora uno Stato terzo decida di assoggettarsi alla competenza dei giudici dell'Unione⁴¹.

56. Ad avviso della Commissione, quando l'Unione adotta un atto unilaterale eventualmente lesivo degli interessi di un paese terzo e tale paese terzo decida di avviare un controllo giurisdizionale dinanzi ai giudici dell'Unione anziché attivare meccanismi di risoluzione delle controversie internazionali, non vi sarebbe alcun motivo per cui i giudici dell'Unione dovrebbero rifiutare, in linea di principio, di pronunciarsi su tale ricorso, senza esaminare se siano soddisfatte tutte le condizioni di ricevibilità pertinenti. Inoltre, le tradizioni costituzionali degli Stati membri non sembrerebbero ostare a tale interpretazione di ampio respiro: infatti, almeno in taluni Stati membri, gli Stati terzi possono adire i giudici nazionali che, a loro volta, possono proporre, in tale contesto, domande di pronuncia pregiudiziale alla Corte, anche per quanto riguarda la validità degli atti dell'Unione.

57. Tuttavia, la Commissione sottolinea che lo Stato terzo dovrebbe soddisfare le condizioni dell'incidenza diretta e individuale.

2. *Analisi*

58. Dalle osservazioni presentate alla Corte, che mi sono permesso di sintetizzare, risulta che, nell'ambito del presente procedimento di impugnazione, la questione della legittimazione ad agire della ricorrente solleva non soltanto la questione generale se la nozione di «persona giuridica» ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE comprenda gli Stati terzi, ma anche la questione più limitata, propria del contenzioso in materia di misure restrittive, in merito a se la Corte sia o non sia competente a pronunciarsi in merito a un ricorso di annullamento di misure restrittive proposto da uno Stato terzo, in particolare ai sensi dell'articolo 275 TFUE. Mi sembra opportuno esaminare, in primo luogo, la questione della competenza della Corte.

⁴⁰ V. articolo 65 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, del 23 maggio 1969 (United Nations Treaty Series, volume 1155, pag. 331), in riferimento all'articolo 33 della Carta dell'ONU.

⁴¹ La Commissione sostiene questa seconda interpretazione teleologica.

a) Competenza della Corte nel settore della politica estera e di sicurezza comune (in prosieguo: la «PESC»)

59. Nel suo ricorso dinanzi al Tribunale, la ricorrente ha contestato diverse disposizioni del regolamento 2017/2063. La base giuridica di tale regolamento è l'articolo 215 TFUE.

60. Secondo una giurisprudenza costante, l'articolo 275, secondo comma, TFUE prevede la competenza della Corte a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni del Consiglio, adottate in base alle disposizioni relative alla PESC, che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche⁴². Al punto 106 della sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), la Corte ha dichiarato che «la competenza della Corte non ha alcun limite per quanto riguarda un regolamento, adottato in base all'articolo 215 TFUE, che conferisce efficacia alle posizioni dell'Unione definite nell'ambito della PESC. Invero, regolamenti del genere costituiscono atti dell'Unione, adottati in base al Trattato FUE, riguardo ai quali i giudici dell'Unione, conformemente alle competenze loro attribuite dai Trattati, devono garantire un controllo, in linea di principio completo, di legittimità».

61. Non vi è, in realtà, alcuna ragione per discostarsi da tale pronuncia nell'ambito del presente procedimento. Ne consegue che i giudici dell'Unione sono competenti a statuire sulla validità delle misure restrittive adottate ai sensi dell'articolo 215 TFUE, purché il ricorrente soddisfi i criteri previsti all'articolo 263 TFUE. A tal fine, occorre, in primo luogo, determinare se la ricorrente sia una «persona giuridica» ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

62. Mi occuperò ora di tale questione.

b) Articolo 263, quarto comma, TFUE – Persona giuridica

1) Precedenti di diritto internazionale

63. Sebbene la questione dell'interpretazione dell'articolo 263 TFUE sia, indubbiamente, una questione di diritto dell'Unione la cui soluzione spetta alla Corte, i problemi di diritto internazionale pubblico che emergono nell'ambito della presente impugnazione sono rilevanti e incidono, in una certa misura, su tale questione.

64. Stati sovrani quali il Venezuela, che sono riconosciuti dalla comunità delle nazioni, godono di personalità giuridica e, dal punto di vista del diritto internazionale, sono considerati persone giuridiche. Di conseguenza, la capacità di agire e di essere convenuti in giudizio è connaturata a tale status sovrano. Sotto certi aspetti, tale principio è certamente soggetto a condizioni, poiché possono esservi situazioni in cui uno Stato sovrano può invocare, a sua piena difesa, l'immunità sovrana, oppure può fondarsi su dottrine quali la dottrina dell'Act of State per quanto concerne la validità di atti ufficiali adottati entro i suoi confini statali.

65. Una parte fondamentale della tesi del Consiglio è che il principio di diritto internazionale pubblico dell'immunità degli Stati (ivi comprese le dottrine connesse, quali la dottrina dell'Act of State) osta, di fatto, all'instaurazione di procedimenti di questo tipo dinanzi ai giudici dell'Unione

⁴² V., più recentemente, sentenza del 6 ottobre 2020, Bank Refah Kargaran/Consiglio (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

da parte di Stati terzi. Da parte mia, ritengo tuttavia che, secondo la prassi consolidata degli Stati, i principi classici della cortesia riconosciuta a tutti gli Stati sovrani garantiscono che, salvo ostilità effettive, a tali Stati sia consentito agire dinanzi ai giudici di un altro Stato sovrano.

66. Sebbene la Corte non si sia ancora occupata direttamente di tale materia, con la conseguenza che tale questione dovrà essere esaminata quasi sotto il profilo dei principi primi, si può tuttavia ritenere autorevole la seguente affermazione concernente la prassi pertinente del diritto internazionale, contenuta nella sentenza della Corte suprema degli Stati Uniti nella causa *Banco Nacional de Cuba/Sabbatino*⁴³: «In virtù dei principi di cortesia che disciplinano le relazioni di questo paese con altre nazioni, agli Stati sovrani è consentito adire gli organi giurisdizionali degli Stati Uniti (...). Benché la cortesia sia spesso associata all'esistenza di relazioni amichevoli tra Stati (...) il privilegio di adire gli organi giurisdizionali è stato negato soltanto ai governi in guerra con gli Stati Uniti (...) o a quelli che non sono riconosciuti da tale paese (...)»⁴⁴.

67. In tale causa, la Corte suprema degli Stati Uniti ha dichiarato che la Repubblica di Cuba aveva diritto di agire dinanzi ai giudici federali statunitensi, nonostante la tensione nelle relazioni tra i due paesi.

68. Pertanto, in linea di principio, anche soltanto dal punto di vista dei principi del diritto internazionale pubblico, è chiaro che la ricorrente è una persona giuridica ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. A mio avviso, il principio dell'immunità degli Stati non può essere invocato per limitare la legittimazione ad agire della ricorrente dinanzi al giudice dell'Unione, poiché il ricorso non è diretto *contro* la ricorrente, ma è proposto da quest'ultima. La dottrina dell'immunità degli Stati, che è uno scudo o un impedimento all'instaurazione di una controversia⁴⁵, è stata ripresa dalla Corte internazionale di giustizia nella causa *Immunità giurisdizionali dello Stato (Germania c. Italia – Grecia interveniente)*⁴⁶. In tale sentenza, la Corte internazionale di giustizia ha statuito che il diritto internazionale consuetudinario continua a esigere che allo Stato sia riconosciuta *immunità* in relazione a procedimenti per illeciti asseritamente commessi sul territorio di un altro Stato dalle sue forze armate e da altri organi dello Stato durante un conflitto armato⁴⁷.

69. Inoltre, non ritengo che la recente decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa *Repubblica democratica del Congo c. Belgio* (Corte EDU, 29 ottobre 2020, CE:ECHR:2020:1006DEC001655419) possa essere utile nel caso di specie. In tale causa, la Corte EDU ha dichiarato irricevibile un ricorso proposto dinanzi ad essa dalla Repubblica democratica del Congo. Tale decisione, tuttavia, è basata sulla formulazione e sul contenuto specifici degli articoli 33⁴⁸ e 34⁴⁹ della CEDU. Tuttavia, è chiaro che il sistema della CEDU è specifico e speciale, concepito per consentire la presentazione di ricorsi da parte di un privato (comprese le persone

⁴³ 376 US 398 (1964).

⁴⁴ 368 US 398 (1964) pagg. 408 e 409, Harlan J. (note omesse).

⁴⁵ E che, dunque, possiede natura difensiva. Per una rassegna della distinzione tra atti iure imperii e atti iure gestionis posti in essere dallo Stato, v. conclusioni dell'avvocato generale Saugmandsgaard Øe nella causa *Supreme Site Services* e a. (C-186/19, EU:C:2020:252, paragrafi da 59 a 63).

⁴⁶ [2012] ICJ Reports, 99.

⁴⁷ In tale causa, la Corte internazionale di giustizia ha statuito che l'immunità dello Stato per atti iure imperii si estende ai procedimenti civili instaurati in relazione agli atti in questione.

⁴⁸ L'articolo 33 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «CEDU»), rubricato «Ricorsi interstatali», prevede che «[o]gni Alta Parte contraente può deferire alla Corte qualunque inosservanza delle disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli che essa ritenga possa essere imputata a un'altra Alta Parte contraente».

⁴⁹ L'articolo 34 della CEDU, rubricato «Ricorsi individuali», prevede che «[l]a Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli».

giuridiche) nei confronti di Stati contraenti o da parte di uno Stato contraente nei confronti di un altro Stato contraente. È in tale contesto che la Corte EDU ha statuito che solo le alte Parti contraenti, i privati, i gruppi di privati o le organizzazioni non governative possono proporre un ricorso dinanzi ad essa. Poiché la Repubblica democratica del Congo non rientrava in alcuna di tali categorie, il ricorso è stato dichiarato irricevibile⁵⁰.

70. A tale riguardo, tuttavia, non si può operare un vero e proprio confronto con gli organi giurisdizionali dell'Unione previsti dai Trattati. In primo luogo, da un lato, la formulazione e il contesto dell'articolo 263 TFUE sono diversi e meno rigorosi rispetto alla Convenzione. Tale disposizione prevede chiaramente, al suo quarto comma, che le persone giuridiche possano proporre ricorsi, alla sola condizione che le stesse siano, ad esempio, «direttamente e individualmente interessate» nel modo richiesto da detta disposizione. Tuttavia, è decisivo il fatto che l'articolo 263, quarto comma TFUE non distingua tra le diverse categorie di persone giuridiche. Poiché la ricorrente dispone di personalità giuridica in forza del suo status di Stato sovrano, deve essere considerata una «persona giuridica» ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

71. In secondo luogo, le misure restrittive impugnate nell'ambito del presente procedimento riflettono non soltanto il fatto che, in tale aspetto della politica estera e di sicurezza comune, gli Stati membri hanno scelto di condividere la propria sovranità attraverso l'Unione, ma anche che, in forza dei Trattati, al Consiglio è stato espressamente conferito il potere di adottare siffatte misure come strumento collettivo di espressione della volontà degli Stati membri. La Corte ha sovente affermato che il diritto dell'Unione si conforma, ove necessario, ai principi e alla prassi consolidati del diritto internazionale pubblico⁵¹. Tutto ciò significa che, almeno in tale contesto, ritengo opportuno che la prassi del diritto internazionale pubblico orienti l'interpretazione dell'articolo 263, quarto comma, TFUE per quanto riguarda il significato dell'espressione «persona giuridica» pur ammettendo, ovviamente, che tale espressione possiede un significato autonomo a livello del diritto dell'Unione, la cui determinazione spetta, in ultima istanza, alla Corte.

72. In tali circostanze, è dunque opportuno che il giudice dell'Unione si conformi alla prassi consolidata di diritto internazionale pubblico nonché al principio, connesso, di cortesia in materia giurisdizionale, osservati anche dai singoli giudici degli Stati membri allorché questi ultimi abbiano adottato autonomamente siffatte misure restrittive. Tale prassi e tale principio esigono, pertanto, che i giudici dell'Unione possano pronunciarsi su ricorsi proposti da altri Stati sovrani nella loro qualità di persone giuridiche.

⁵⁰ Desidero osservare che le norme in materia di legittimazione ad agire ai sensi della Convenzione sono, in un certo senso, meno «generose» di quelle di cui al trattato FUE. Mentre le autorità locali o regionali dotate di personalità giuridica in base al diritto nazionale possono proporre ricorsi ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, a patto che soddisfino, inter alia, le condizioni dell'incidenza diretta e individuale, nella sua decisione *Repubblica del Congo c. Belgio* (Corte EDU, 9 ottobre 2020, CE:ECHR:2020:1006DEC001655419) la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ribadito che le autorità nazionali che esercitano funzioni pubbliche non sono legittimate a proporre ricorso dinanzi alla Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione.

⁵¹ V., ad esempio, sentenze del 27 febbraio 2018, *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, EU:C:2018:118, punto 47) e del 12 novembre 2019, *Organisation juive européenne e Vignoble Psagot* (C-363/18, EU:C:2019:954, punto 48). V. anche, a tale riguardo, Masson, A. e Sterck, J., «The Influence of International Law on the Court of Justice's case-law» in Petrlik, D., Bobek, M., Passer, J.M. e Masson, A. (a cura di), *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne, international et nationaux: Liber amicorum Jiří Malenovský*, Bruylant, Bruxelles, 2020.

2) Precedenti dinanzi ai giudici dell'Unione

73. L'articolo 19, paragrafo 3, lettera a), TUE dispone che la Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia conformemente ai trattati sui ricorsi presentati da uno Stato membro, da un'istituzione o da una persona fisica o giuridica. I ricorrenti che godono di legittimazione ad agire dinanzi alla Corte sono dunque elencati in tale disposizione⁵². Per quanto concerne il controllo di legittimità di determinati atti, qualificato come ricorso di annullamento⁵³, oltre ai ricorsi che possono essere proposti dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione⁵⁴, di cui all'articolo 263, secondo e terzo comma, TFUE, l'articolo 263, quarto comma, TFUE prevede che qualsiasi persona fisica o giuridica possa proporre, a determinate condizioni, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione.

74. Né l'articolo 19, paragrafo 3, lettera a), TUE, né l'articolo 263, quarto comma, TFUE contengono una definizione della nozione di «persona giuridica». Inoltre, nessun'altra disposizione di tale trattato, né del Trattato sull'Unione europea, fornisce siffatta definizione⁵⁵. Tale espressione, che non contiene alcun rinvio ai diritti nazionali, deve essere considerata una *nozione autonoma* del diritto dell'Unione⁵⁶.

75. La Corte non si è ancora pronunciata espressamente sulla questione se uno Stato terzo possa essere considerato una persona giuridica ai fini dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Di converso, il Tribunale, nella sua ordinanza del 10 settembre 2020, Cambogia e CFR/Commissione (T-246/19, EU:T:2020:415, punto 51) ha ritenuto che l'espressione «qualsiasi persona fisica o giuridica» di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE debba essere intesa nel senso che ricomprende anche gli Stati non membri dell'Unione, come, nella causa in questione, il Regno di Cambogia⁵⁷. In precedenza, nella sua sentenza del 10 giugno 2009,

⁵² Oltre che sui rinvii pregiudiziali, menzionati all'articolo 19, paragrafo 3, lettera a), TUE, la Corte di giustizia dell'Unione europea può altresì pronunciarsi, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3, lettera c), TUE, negli *altri casi* previsti dai trattati.

⁵³ V. articolo 264 TFUE, il quale prevede che se il ricorso è fondato, l'atto è dichiarato nullo e non avvenuto.

⁵⁴ Gli Stati membri, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono talora indicati come ricorrenti «privilegiati», poiché non sono tenuti a dimostrare un interesse nel procedimento ai fini del riconoscimento della loro legittimazione ad agire. V. l'articolo 263, secondo comma, TFUE. La Corte dei conti, la Banca centrale europea e il Comitato delle regioni sono ricorrenti «semi privilegiati», poiché godono di legittimazione ad agire ai fini della salvaguardia delle loro prerogative. V. articolo 263, terzo comma, TFUE.

⁵⁵ V., ad esempio, gli articoli 7, 40 e 42 TUE e gli articoli 75, 215, paragrafo 2, e 275 TFUE. V. anche, ad esempio, l'articolo 15, paragrafo 3, TFUE, il quale fa riferimento a qualsiasi «persona (...) giuridica *che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro*». Il corsivo è mio. La condizione o limitazione supplementare contenuta in tale disposizione, che non è riprodotta all'articolo 267 TFUE, potrebbe indicare che l'espressione «persona giuridica» possiede una natura alquanto ampia.

⁵⁶ V., per analogia, sentenza del 3 settembre 2014, Deckmyn e Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, punti 14 e 15). Infatti, al punto 10 della sentenza del 28 ottobre 1982, Groupement des Agences de voyages/Commissione (135/81, EU:C:1982:371), la Corte ha dichiarato che la nozione di «persona giuridica» di cui all'articolo 263 TFUE non coincide necessariamente con le nozioni proprie dei vari ordinamenti giuridici degli Stati membri.

⁵⁷ In tale causa, il Tribunale ha richiamato l'obiettivo dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, di concedere una tutela giurisdizionale adeguata a qualsiasi persona, fisica o giuridica, direttamente e individualmente interessata dagli atti delle istituzioni dell'Unione. Il Tribunale ha statuito che, anche se gli Stati terzi non possono rivendicare la legittimazione ad agire in giudizio riconosciuta agli Stati membri dal sistema dell'Unione, essi beneficiano tuttavia delle stesse possibilità di stare in giudizio concesse da tale sistema alle persone giuridiche. Pertanto, qualora un soggetto goda della personalità giuridica, esso può, in linea di principio, proporre un ricorso di annullamento a norma dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

Polonia/Commissione (T-257/04, EU:T:2009:182, punti 51 e 52), il Tribunale⁵⁸ aveva dichiarato che la Repubblica di Polonia, che all'epoca⁵⁹ non era uno Stato membro, godeva di legittimazione a proporre un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE⁶⁰.

76. Malgrado l'assenza di una presa di posizione diretta della Corte su tale punto, esistono tuttavia numerose pronunce pregresse che tendono a indicare che i termini in questione sono sufficientemente ampi da includere i ricorsi di annullamento proposti da Stati terzi.

77. Probabilmente, il precedente più persuasivo della Corte in materia è l'ordinanza del 14 luglio 2005, Svizzera/Commissione (C-70/04, non pubblicata, EU:C:2005:468), nella quale la Corte ha esaminato se essa stessa o il Tribunale fossero competenti a conoscere di un ricorso di annullamento proposto dalla Confederazione svizzera⁶¹. La Corte ha statuito che la Confederazione svizzera aveva il diritto di instaurare tale procedimento, indipendentemente dal fatto che ciò avvenisse per effetto dell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo (ai sensi del quale lo status della Confederazione svizzera è equiparato a quello degli Stati membri ai fini dell'articolo 263, secondo comma, TFUE)⁶² o in quanto la Confederazione svizzera era una «persona giuridica» autonoma ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE⁶³. Alla luce di una delle possibili interpretazioni di tale ordinanza, la Corte ha quindi implicitamente ritenuto che la Confederazione svizzera fosse, quantomeno, una «persona giuridica» ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

78. Nell'adottare tale posizione, tuttavia, la Corte ha richiamato espressamente il contesto specifico, caratterizzato dall'accordo in questione. Detto contesto è indubbiamente assente nella presente causa, che verte su misure restrittive, e non su un accordo bilaterale. La Corte, tuttavia, nella sua sentenza del 18 gennaio 2007, PKK e KNK/Consiglio (C-229/05 P, EU:C:2007:32), ha ammesso che il Kurdistan Workers' Party (Partito dei lavoratori del Kurdistan; in prosieguo: il «PKK»), un'organizzazione *priva di personalità giuridica*, godeva di legittimazione ad agire per impugnare le misure restrittive adottate nei suoi confronti. La Corte ha statuito che, poiché il legislatore comunitario aveva ritenuto che il PKK *continuasse ad avere un'esistenza sufficiente per essere oggetto delle misure restrittive*, la coerenza e la giustizia imponevano di riconoscere che

⁵⁸ Il Tribunale ha citato le conclusioni dell'avvocato generale Poirares Maduro nella causa Polonia/Consiglio (C-273/04, EU:C:2007:361, paragrafo 41). In tale paragrafo, l'avvocato generale Poirares Maduro ha osservato che, poiché la Repubblica di Polonia godeva di personalità giuridica ai sensi del diritto nazionale e ad essa, come ad ogni Stato, era riconosciuta personalità internazionale ai sensi del diritto internazionale, essa era dotata della capacità di stare in giudizio per deferire al sindacato della Corte un atto lesivo nei suoi confronti, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, purché fossero soddisfatte le condizioni dell'interesse diretto e individuale, al fine di evitare la trasformazione del diritto di azione in questione in una sorta di *actio popularis*. In ultima analisi, dalle conclusioni dell'avvocato generale Poirares Maduro si può dedurre che, poiché egli riteneva che il termine per l'impugnazione dell'atto in questione decorresse dalla data di entrata in vigore del trattato di adesione, la Repubblica di Polonia godeva di legittimazione ad agire in qualità di Stato membro e, dunque, di ricorrente privilegiato, ai sensi dell'articolo 263, secondo comma, TFUE. Nella sua sentenza del 23 ottobre 2007, Polonia/Consiglio (C-273/04, EU:C:2007:622), la Corte, nonostante un'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio, non ha esaminato la legittimazione ad agire della Repubblica di Polonia, ma si è limitata a statuire sul merito del ricorso.

⁵⁹ Che, significativamente, secondo il Tribunale, era precedente all'adesione della Repubblica di Polonia all'Unione, nel maggio 2004.

⁶⁰ V. anche ordinanza del 10 giugno 2009, Polonia/Commissione (T-258/04, non pubblicata, EU:T:2009:183, punti 60 e 61). In tale ordinanza, il Tribunale ha dichiarato che, prima di diventare uno Stato membro, la Repubblica di Polonia godeva, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, della legittimazione a proporre un ricorso di annullamento contro un atto che la riguardava direttamente e individualmente. Tuttavia, esso ha statuito che l'azione era prescritta. In sede di impugnazione, nella sentenza del 26 giugno 2012, Polonia/Commissione (C-336/09 P, EU:C:2012:386), la Corte ha annullato l'ordinanza del Tribunale che dichiarava l'irricevibilità, statuendo, di fatto, che la Repubblica di Polonia, nel caso di specie, godeva di legittimazione ad agire in quanto Stato membro.

⁶¹ Tale ricorso era stato proposto avverso la decisione 2004/12/CE della Commissione, del 5 dicembre 2003, relativa ad un procedimento di applicazione dell'articolo 18, paragrafo 2, prima frase dell'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo e del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio (Caso TREN/AMA/11/03 – Disposizioni tedesche relative alle operazioni di avvicinamento all'aeroporto di Zurigo) [notificata con il numero C(2003) 4472], (GU 2004, L 4, pag. 13).

⁶² Pur non emergendo espressamente dall'ordinanza, tale equiparazione si baserebbe sul testo dell'accordo.

⁶³ V. ordinanza del 14 luglio 2005, Svizzera/Commissione (C-70/04, non pubblicata, EU:C:2005:468, punto 22).

detta entità continuava a godere di un'esistenza sufficiente per contestare tali misure. Secondo la Corte, ogni altra conclusione avrebbe avuto la conseguenza che un'organizzazione avrebbe potuto essere sottoposta a tali misure senza poterle impugnare.

79. Tale sentenza è particolarmente significativa, poiché suggerirebbe che il requisito consistente nell'essere una «persona fisica o giuridica» non è interpretato rigorosamente ai fini della legittimazione ad agire di un'entità, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, contro misure restrittive. Pertanto, si può sostenere che un'entità come la ricorrente, purché dimostri, in particolare, di essere direttamente e individualmente interessata da misure restrittive, deve avere accesso ai giudici dell'Unione per tutelare i suoi diritti, indipendentemente dalla sua qualificazione giuridica ai sensi del diritto nazionale, internazionale o persino anche del diritto dell'Unione.

80. Inoltre, a norma dell'articolo 40, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, ogni *persona* può intervenire dinanzi ai giudici dell'Unione se può dimostrare di avere un interesse alla soluzione della controversia sottoposta alla Corte da uno dei medesimi⁶⁴. Sebbene la disposizione di cui trattasi non faccia riferimento a una «persona giuridica», ritengo che il termine «persona» comprenda indubbiamente le «persone giuridiche». Infatti, nella sua ordinanza del 23 febbraio 1983, *Chris International Foods/Commissione* (91/82 e 200/82, EU:C:1983:45), la Corte ha statuito che il Commonwealth della Dominica, uno Stato terzo, poteva intervenire in un procedimento di annullamento, avendo dimostrato di avere un sufficiente interesse alla soluzione della controversia⁶⁵.

81. Inoltre, a mio avviso, l'articolo 263, quarto comma, TFUE non è limitato ai cosiddetti soggetti privati o ai singoli⁶⁶. La Corte ha costantemente statuito che, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, un ente regionale o locale, qualora goda di personalità giuridica ai sensi del diritto

⁶⁴ Qualsiasi analogia con l'articolo 263 TFUE non dovrebbe essere sopravvalutata, poiché una domanda di intervento si limita al sostegno delle conclusioni di una delle parti e non si configura come un'azione autonoma.

⁶⁵ V., di converso, ordinanza del vicepresidente della Corte del 17 maggio 2018, Stati Uniti d'America/Apple Sales International e a. [C-12/18 P(I), non pubblicata, EU:C:2018:330], in cui la Corte ha respinto il ricorso proposto dagli Stati Uniti d'America contro l'ordinanza del Tribunale del 15 dicembre 2017, *Apple Sales International e Apple Operations Europe/Commissione* (T-892/16, non pubblicata, EU:T:2017:925), con cui il Tribunale aveva respinto la sua domanda di intervento a sostegno delle conclusioni della Apple Sales International e della Apple Operations Europe nella causa T-892/16, unicamente a motivo del fatto che gli Stati Uniti d'America non avevano dimostrato un interesse alla soluzione della controversia. V. anche punto 14 dell'ordinanza del 4 giugno 2012, *Attey e a./Consiglio* (T-118/11, T-123/11 e T-124/11, non pubblicata, EU:T:2012:270), in cui il Tribunale ha osservato che la Repubblica della Costa d'Avorio era stata ammessa a intervenire in tale ricorso.

⁶⁶ A sostegno della tesi secondo cui l'articolo 263, quarto comma, TFUE, riguarderebbe soltanto i soggetti privati o i singoli, talune parti hanno rilevato, nel presente procedimento, che l'avvocato generale Wathelet, al paragrafo 25 delle sue conclusioni nella causa *Stichting Woonlinie e a./Commissione* (C-133/12 P, EU:C:2013:336), ha affermato che, a seguito delle modifiche all'articolo 230 CE introdotte dal Trattato di Lisbona, ora riflesse nell'articolo 263, quarto comma, TFUE, «[i]l *singolo* può (...) ormai agire per l'annullamento senza dover dar prova di essere individualmente interessato ma a condizione che l'atto di cui trattasi sia un atto regolamentare che lo riguarda direttamente e che non comporta misure d'esecuzione» (il corsivo è mio). A mio avviso, ciò non significa che l'articolo 263, quarto comma, TFUE si limiti a concedere la legittimazione ad agire a soggetti privati. Detto passaggio non può essere interpretato isolatamente e al di fuori del suo contesto. Le ricorrenti in tale causa erano società di edilizia residenziale e, quindi, soggetti privati, anche se dotati di una funzione sociale. V. anche paragrafo 90 delle conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio* (C-583/11 P, EU:C:2013:21), secondo cui «[i]l legislatore dei Trattati, (...) dopo intensa trattazione dell'intera problematica nell'ambito della Convenzione europea e al fine di rafforzare la tutela giurisdizionale dei *singoli* contro gli atti giuridici dell'Unione di portata generale, ha deciso non già di riformare il criterio dell'interesse individuale, ma di introdurre invece nell'articolo 263, quarto comma, TFUE una terza possibilità di ricorso, totalmente nuova: la (...) possibilità per le persone fisiche e giuridiche di ricorrere contro gli atti regolamentari che li riguardino direttamente e non comportino alcuna misura di esecuzione» (il corsivo è mio). Occorre notare, tuttavia, che al paragrafo 22 di tali conclusioni l'avvocato generale Kokott ha affermato che «[t]utte le parti del presente procedimento di impugnazione sono concordi nel sostenere che con l'articolo 263, quarto comma, TFUE è stata ampliata la legittimazione ad agire delle *persone fisiche e giuridiche*». La questione in esame concerneva l'estensione di tale ampliamento. Ribadisco che le ricorrenti in tale causa erano soggetti privati, ossia l'*Inuit Tapiriit Kanatami*, organo rappresentante degli interessi degli Inuit canadesi, e una serie di altre parti, principalmente produttori o commercianti di prodotti derivati dalla foca. In ogni caso, non vedo la rilevanza delle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona nel contesto del presente procedimento, poiché la nozione di «persona giuridica» di cui all'articolo 263 TFUE esiste, e presumibilmente è rimasta immutata, sin dall'entrata in vigore del Trattato di Roma nel 1953 (v. articolo 173 CEE).

nazionale, può proporre ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente e individualmente⁶⁷.

82. Un esempio in tal senso è offerto dalla sentenza del 22 novembre 2001, *Nederlandse Antillen/Consiglio* (C-452/98, EU:C:2001:623). In tale procedimento, le Antille olandesi hanno sostenuto che, poiché in base allo statuto per il Regno dei Paesi Bassi esse possono difendere autonomamente i propri interessi, doveva essere loro riconosciuta la legittimazione ad agire ai sensi dell'articolo 263, secondo o terzo comma, TFUE al fine di salvaguardare le loro prerogative e, dunque, senza dover dimostrare di essere direttamente e individualmente interessate dall'atto. La Corte ha respinto tale argomento, sostenendo che il diritto di agire delle Antille olandesi poteva essere esaminato soltanto ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, nella misura in cui esse possedevano personalità giuridica ai sensi del diritto dei Paesi Bassi.

3) *Sul presente procedimento*

83. È pacifico che la ricorrente è dotata di personalità giuridica e che, indubbiamente, è una persona giuridica ai sensi del diritto internazionale. Del resto, essa è uno dei membri che hanno fondato le Nazioni Unite, nel 1945.

84. Sebbene, come ho già rilevato, la Corte non si sia mai pronunciata direttamente su tale aspetto, tutta la giurisprudenza esistente del Tribunale e della Corte sulla legittimazione ad agire suggerirebbe che la ricorrente sia una «persona giuridica» ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Come affermato dal Tribunale nella sua ordinanza del 10 settembre 2020, *Cambogia e CRF/Commissione* (T-246/19, EU:T:2020:415, punto 46), le disposizioni dell'articolo 263, quarto comma, TFUE devono formare oggetto di un'interpretazione teleologica⁶⁸, ed escludere gli Stati terzi dalla tutela giurisdizionale concessa ai sensi di tale articolo contrasterebbe con siffatto obiettivo.

85. Inoltre, anche il rispetto dello Stato di diritto e del principio della tutela giurisdizionale effettiva⁶⁹ depongono a favore di una pronuncia che riconosca lo status di «persona giuridica» della ricorrente ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Come risulta, in particolare, dall'articolo 2 TUE, lo Stato di diritto è uno dei valori fondanti dell'Unione. Inoltre, sebbene l'articolo 47 della Carta non possa attribuire competenze alla Corte, tale disposizione, che ribadisce il principio della tutela giurisdizionale effettiva, richiede, al suo primo comma, che *ogni persona* i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste in tale articolo. L'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo, destinato ad assicurare il rispetto delle disposizioni del diritto dell'Unione, è intrinseca all'esistenza di uno Stato di diritto⁷⁰.

⁶⁷ Sentenza del 22 marzo 2007, *Regione Siciliana/Commissione* (C-15/06 P, EU:C:2007:183, punto 29). V. anche sentenza del 10 aprile 2003, *Commissione/Nederlandse Antillen* (C-142/00 P, EU:C:2003:217, punto 59).

⁶⁸ Il Tribunale ha citato, a tale riguardo, la sentenza del 15 luglio 1963, *Plaumann/Commissione* (25/62, EU:C:1963:17, pag. 197).

⁶⁹ Il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti dei singoli ai sensi del diritto dell'Unione, cui rinvia l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, è un principio generale del diritto dell'Unione derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. V. sentenza del 5 novembre 2019, *BCE e a./Trasta Komerbanka e a.* (C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, EU:C:2019:923, punto 55). Siffatta tutela è garantita ai ricorrenti non privilegiati conformemente all'articolo 263, quarto comma, TFUE.

⁷⁰ Sentenza del 28 marzo 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, punti 72 e 73).

86. Contrariamente a quanto sostenuto da alcune parti, segnatamente dal Consiglio, non ritengo che riconoscere a uno Stato terzo lo status di persona giuridica ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE porrebbe l'Unione in una posizione di svantaggio rispetto ai suoi partner internazionali, né, di conseguenza, limiterebbe l'Unione nella conduzione delle sue politiche interne e relazioni internazionali. A tale riguardo, il Consiglio sottolinea ciò che considera un'assenza di reciprocità nell'accesso ai giudici di Stati terzi, che non consentirebbe di impugnare le decisioni sovrane relative alle loro stesse politiche di relazioni internazionali e alle loro politiche commerciali ed economiche.

87. Ho già trattato la questione della prassi statale nel diritto internazionale, sicché ritengo che i timori del Consiglio circa l'assenza di reciprocità siano, in tal senso, ingiustificati. In ogni caso, giustizia, equità e tutela giurisdizionale effettiva sono tratti tipici della tradizione democratica, che è una caratteristica fondamentale ed essenziale dei 27 Stati membri e, parimenti, dell'Unione. Anche supponendo che i giudici del Venezuela (o di qualsiasi altro Stato terzo) non possano effettivamente conoscere di qualsiasi procedimento instaurato dall'Unione o dai suoi singoli Stati membri, questo sarebbe un problema di tale Stato. Tale problema, tuttavia, non potrebbe incidere sugli obblighi dell'Unione di garantire l'applicazione dei più elevati criteri di democrazia, il rispetto dello Stato di diritto e la risoluzione delle controversie ad opera di un potere giudiziario indipendente. Ne consegue che il rispetto dello Stato di diritto e del principio della tutela giurisdizionale effettiva non si basano su una nozione di reciprocità e non possono essere oggetto di negoziato o compromesso negli scambi diplomatici, né condizionati a obblighi convenzionali reciproci.

88. Mi limiterò ad aggiungere che, contrariamente a quanto sostiene il Consiglio, il fatto che uno Stato terzo «impugni disposizioni di un atto interno dell'Unione che attua una decisione politica del Consiglio di ridurre le relazioni economiche con tale Stato» può essere considerato soltanto alla stregua di una constatazione di fatto. Si tratta, tuttavia, di un fatto irrilevante ai fini della questione giuridica se la ricorrente sia legittimata a proporre il ricorso di cui trattasi.

89. Peraltro, il riconoscimento dello status di persona giuridica a uno Stato terzo in forza dell'articolo 263, quarto comma, TFUE non esenta tale Stato dalla necessità di soddisfare gli altri criteri pertinenti che disciplinano la questione della legittimazione ad agire. In definitiva, consentire a uno Stato terzo di accedere ai giudici dell'Unione conformemente a tali condizioni, lungi dal porre l'Unione in una posizione di svantaggio, tanto sul piano interno quanto su quello esterno, garantisce anzitutto il rispetto dello Stato di diritto.

90. Per tutti questi motivi, ritengo che la ricorrente debba essere considerata una «persona giuridica» ai sensi dell'articolo 263 TFUE, nonostante la sua qualità di Stato terzo.

B. Incidenza diretta

1. Argomenti delle parti

91. A sostegno dell'impugnazione, la ricorrente deduce un unico motivo, con cui contesta al Tribunale di aver erroneamente interpretato il criterio dell'incidenza diretta previsto all'articolo 263, quarto comma, TFUE alla luce della sentenza *Almaz-Antey*.

92. La ricorrente sostiene che, per valutare se essa sia direttamente interessata dalle disposizioni impugnate, il Tribunale si sarebbe erroneamente basato sulla sentenza *Almaz-Antey*, la cui rilevanza ai fini della presente causa è difficile da cogliere. Essa sostiene che la presente causa, la prima nel suo genere nella giurisprudenza dell'Unione, riguarda piuttosto un ricorso proposto dal governo di un paese terzo espressamente assoggettato a misure restrittive. Tale importante caratteristica della presente causa, che la distingue dalla giurisprudenza pregressa dei giudici dell'Unione, è stata totalmente trascurata dal Tribunale. A tale riguardo, la ricorrente ricorda che, nel valutare nuove questioni concernenti la ricevibilità di un ricorso di annullamento, la Corte ha sottolineato l'importanza di «evitare un formalismo eccessivo che condurrebbe a negare ogni possibilità di agire per l'annullamento anche nel caso in cui l'entità in questione sia stata oggetto di misure restrittive comunitarie»⁷¹. La ricorrente sostiene che la questione se essa abbia agito come operatore economico attivo sui mercati in questione non può essere considerata il criterio guida per decidere se sia direttamente interessata dalle disposizioni impugnate, poiché non si tratterebbe di ciò che l'articolo 263, quarto comma, TFUE esige. Secondo la ricorrente, le disposizioni impugnate mirano a impedirle di acquistare beni e servizi. Di conseguenza, a causa della loro natura e del loro contenuto, le disposizioni impugnate inciderebbero direttamente sulla ricorrente, sia sul piano giuridico, sia sul piano fattuale.

93. La ricorrente sostiene, inoltre, che il fatto che essa non sia stata inserita nell'elenco di cui a un pertinente allegato del regolamento 2017/2063, analogamente alla ricorrente nella citata causa *Almaz-Antey*, sarebbe irrilevante, poiché le disposizioni impugnate fanno specifico riferimento alla ricorrente. Vietando le esportazioni di taluni beni e servizi verso il Venezuela, le disposizioni impugnate produrrebbero, in virtù del loro stesso contenuto, importanti effetti di fatto e giuridici diretti nei confronti della ricorrente. Secondo la stessa, è pacifico che l'attività del governo di un paese terzo non è un'attività puramente commerciale. Tuttavia, tale circostanza non escluderebbe che la ricorrente possa agire anche in qualità di operatore economico in un mercato specifico. Pertanto, la circostanza menzionata al punto 37 della sentenza impugnata non sarebbe sufficiente per concludere che siffatta entità non è direttamente interessata dalle disposizioni impugnate. La ricorrente sostiene che, nell'acquistare i beni e le attrezzature di cui alle disposizioni impugnate, essa esercitava un'attività puramente commerciale, poiché agiva alla stregua di un operatore privato all'interno del mercato rilevante. Ne consegue che, contrariamente a quanto dichiarato nella sentenza impugnata, la ricorrente agiva in qualità di operatore economico.

94. La ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate le impediscano: i) di acquistare armi, attrezzature militari o qualsiasi altra attrezzatura utilizzabile a fini di repressione interna, nonché apparecchiature, tecnologia o software di controllo; e ii) di ottenere servizi finanziari, tecnici o di altra natura connessi a tali attrezzature e tecnologie. Sarebbe quindi chiaro che, incidendo sui rapporti economici esistenti tra la ricorrente e tutti gli operatori interessati nell'Unione, le disposizioni impugnate avrebbero prodotto effetti concreti significativi sulla ricorrente. Siffatti effetti, inoltre, sarebbero ben più che meramente indiretti. La ricorrente sostiene che il Tribunale avrebbe interpretato erroneamente la giurisprudenza menzionata al punto 46 della sentenza impugnata e, pertanto, non avrebbe tenuto conto della chiara circostanza che le disposizioni impugnate producono effetti di fatto diretti sulla situazione della ricorrente.

95. Il Consiglio sostiene che, in una certa misura, gli argomenti della ricorrente concernenti le tre parti del suo motivo unico si sovrappongono. Il Consiglio ritiene che, in sostanza, le tre parti riguardino la medesima questione, vale a dire se il Tribunale abbia commesso un errore di diritto

⁷¹ Sentenza del 18 gennaio 2007, *PKK e KNK/Consiglio* (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punto 114).

nel concludere che le disposizioni impugnate del regolamento 2017/2063 non riguardano direttamente la ricorrente ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Non sarebbe stata invocata la violazione di nessun'altra disposizione o principio specifici del diritto dell'Unione. Il Consiglio ritiene che, nella misura in cui la ricorrente si limita a chiedere un riesame degli elementi di prova presentati al Tribunale, l'impugnazione dovrebbe essere respinta in quanto eccedente l'oggetto di un'impugnazione che, conformemente all'articolo 58 dello Statuto della Corte di giustizia, deve limitarsi a motivi di diritto.

96. Il Consiglio ritiene che la presente impugnazione sia parzialmente irricevibile nonché infondata, e debba, pertanto, essere respinta.

97. Ad avviso del Consiglio, la ricorrente non invocherebbe alcuna disposizione o principio specifici del diritto dell'Unione sulla base dei quali il Tribunale sarebbe stato tenuto ad estendere la nozione di incidenza diretta al di là di quella attualmente fissata nella giurisprudenza dei giudici dell'Unione. Esso osserva che la sentenza del 18 gennaio 2007, PKK e KNK/Consiglio⁷², è del tutto irrilevante ai fini della presente causa. In tale sentenza, la Corte ha deciso di adeguare le norme procedurali che disciplinano la ricevibilità di un ricorso di annullamento estendendo la legittimazione ad agire alle organizzazioni prive di personalità giuridica. Secondo il Consiglio, «[n]ella presente causa, in ogni caso, non si pone alcuna questione concernente la personalità giuridica: è pacifico che la ricorrente è una persona giuridica e quindi, in linea di principio, ha accesso ai giudici dell'Unione, fatte salve le condizioni generali di ricevibilità che, secondo il Consiglio, non sono soddisfatte nel caso di specie»⁷³.

98. La questione se le disposizioni impugnate incidano direttamente sulla situazione della ricorrente è stata risolta dal Tribunale conformemente a una giurisprudenza costante, vale a dire «in ciascun caso individuale, tenuto conto del contenuto normativo dell'atto dell'Unione di cui trattasi»⁷⁴. Contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, quindi, in capo al Tribunale non sussisteva alcun obbligo, ai sensi del diritto dell'Unione, di valutare l'obiettivo complessivo delle misure restrittive di cui trattasi al fine di determinare se la ricorrente fosse direttamente interessata dalle disposizioni impugnate. Se lo scopo della misura fosse utilizzato come criterio per valutare se un atto di diritto dell'Unione incida direttamente sulla situazione giuridica o di fatto di uno Stato terzo, ciò sarebbe contrario alla giurisprudenza costante dei giudici dell'Unione e, inoltre, un siffatto approccio ampliirebbe la categoria dei potenziali ricorrenti nel senso di includervi qualsiasi Stato terzo con il quale l'Unione decida, nell'ambito della sua politica estera, di interrompere o di ridurre, in tutto o in parte, le relazioni economiche e finanziarie. Peraltro, mentre le persone, entità o organismi di tali paesi terzi, compresi quelli che possono essere considerati emanazioni dello Stato, possono essere ostacolati nell'acquisto di attrezzature soggette a restrizioni all'esportazione dal mercato dell'Unione, è chiaro che le limitazioni ad essi imposte non producono effetti diretti sulla situazione giuridica di un paese terzo, in quanto Stato, nella sua capacità di agire iure imperii, ossia nella capacità in cui, secondo la ricorrente, doveva esserle riconosciuta la legittimazione ad agire.

99. Ad avviso del Consiglio, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, il Tribunale non avrebbe dichiarato l'assenza di incidenza indiretta sulla ricorrente sulla sola base del fatto che le disposizioni impugnate non facevano riferimento alla ricorrente in misura sufficiente. Invece, il

⁷² C-229/05 P, EU:C:2007:32.

⁷³ Desidero osservare che tale affermazione del Consiglio è, in un certo senso, contraddetta dalla successiva risposta del Consiglio al quesito della Corte. Tuttavia, rilevo che, nella sua eccezione di irricevibilità dedotta dinanzi al Tribunale, il Consiglio ha sostenuto che la ricorrente non era una persona fisica o giuridica ai fini dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

⁷⁴ Sentenza del 13 settembre 2018, Gazprom Neft/Consiglio (T-735/14 e T-799/14, EU:T:2018:548, punto 97).

Tribunale sarebbe giunto a tale conclusione sulla base di un insieme di elementi pertinenti considerati congiuntamente, debitamente motivati e corroborati dalla giurisprudenza pertinente, ai punti da 35 a 48 della sentenza impugnata. Inoltre, per quanto riguarda specificamente i riferimenti alla ricorrente nelle disposizioni impuginate, sarebbe chiaro che tali disposizioni non sono destinate direttamente alla ricorrente. Si tratterebbe, semplicemente, di un divieto posto agli operatori economici dell'Unione di intrattenere rapporti economici e finanziari con persone fisiche o giuridiche, entità o organismi (con sede o operanti) nel territorio del Venezuela. Tali disposizioni verrebbero sugli usi specifici di determinate attrezzature da parte di tali persone o entità nel territorio del Venezuela, «considerato il rischio di ulteriori violenze, dell'uso eccessivo della forza e di violazioni o abusi dei diritti umani».

100. Il Consiglio ritiene che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente (nell'ambito del primo motivo), il Tribunale avrebbe preso pienamente in considerazione la situazione specifica dello Stato e avrebbe analizzato la questione se esso potesse essere equiparato a un operatore economico attivo su un mercato specifico ai sensi della giurisprudenza dei giudici dell'Unione. Esso ha stabilito che non ciò non è possibile, poiché uno Stato che agisce iure imperii non è equiparabile a un ente privato o pubblico la cui esistenza è limitata dal suo fine (l'attività commerciale in questione). La ricorrente non spiegherebbe il motivo per cui ritiene che tale conclusione del Tribunale sia errata in diritto. La sua tesi secondo cui uno Stato potrebbe agire come un operatore economico in un mercato specifico è irrilevante rispetto all'analisi del Tribunale. La ragione sottesa all'introduzione della condizione dell'interesse diretto per enti diversi dagli Stati sarebbe il possibile impatto dell'applicazione di misure restrittive sulla loro attività economica. Siffatto impatto non potrebbe essere provato in relazione a uno Stato, in considerazione «dell'ampia gamma di competenze» e dei vari settori di azione che contraddistinguono uno Stato.

101. Il Consiglio ritiene che il Tribunale abbia correttamente concluso che la ricorrente, non essendo nominativamente designata nelle misure e non avendo dimostrato di essere stata attiva sul mercato interessato da restrizioni all'esportazione, non soddisfaceva i requisiti imposti dalla giurisprudenza, per i motivi esposti ai punti da 37 a 40 della sentenza impugnata e che, su tale base, esso non poteva riconoscere la legittimazione ad agire. Nei limiti in cui la ricorrente sostiene che il Tribunale avrebbe dovuto riconoscere gli effetti di fatto delle misure, indipendentemente dalle circostanze in cui, alla luce di una giurisprudenza costante, tali effetti sono stati ritenuti sufficienti ai fini del riconoscimento della legittimazione ad agire, la ricorrente chiederebbe in realtà alla Corte di introdurre una nuova regola, secondo cui la legittimazione ad agire dovrebbe essere riconosciuta automaticamente ai paesi terzi che intendano contestare misure economiche adottate dall'Unione nell'ambito della sua politica estera. In altri termini, la ricorrente sembra insistere sulla creazione di una nuova regola che attribuirebbe automaticamente legittimazione ad agire ai paesi terzi, consentendo loro di impugnare misure di attuazione delle decisioni adottate al fine di perseguire obiettivi legittimi dell'azione esterna dell'Unione, quali definiti all'articolo 21 TUE, anche mediante l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche o finanziarie con uno o più paesi terzi (articolo 215, paragrafo 1, TFUE).

102. Il Consiglio sostiene che ciò sarebbe contrario al sistema di tutela giurisdizionale previsto dai Trattati, concepito al fine di garantire la tutela dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione. I paesi terzi sovrani non dispongono, ai sensi dei trattati dell'Unione, di diritti specifici alla parità di trattamento o a effettuare in modo libero e incondizionato scambi commerciali con gli operatori economici dell'Unione. Pertanto, essi non possono, per definizione, sostenere, con successo, di essere lesi nella loro situazione giuridica da una misura dell'Unione che potrebbe eventualmente

assoggettarli a un trattamento differenziato (tipicamente soltanto in settori limitati della loro attività), anche rispetto ad altri Stati terzi con i quali l'Unione non decida di ridurre o interrompere le relazioni economiche. Inoltre, creare ab novo un siffatto rimedio giuridico porrebbe l'Unione in una posizione di svantaggio rispetto ai suoi partner internazionali, le cui decisioni sovrane in materia di politiche economiche non possono essere impugnate dinanzi ai loro giudici nazionali e, in tal modo, limiterebbe indebitamente l'Unione nella conduzione delle sue politiche e delle sue relazioni internazionali. Ciò è particolarmente rilevante nell'ambito del presente procedimento, in cui uno Stato terzo contesta disposizioni di un atto interno dell'Unione che attua una decisione politica del Consiglio volta a ridurre le relazioni economiche con tale Stato.

2. *Analisi*

103. La condizione secondo cui una persona fisica o giuridica deve essere direttamente interessata dalla decisione che costituisce oggetto del ricorso, come prevista dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, richiede la compresenza di due criteri cumulativi, vale a dire che il provvedimento in questione, in primo luogo, produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo e, in secondo luogo, non lasci ai destinatari alcun potere discrezionale quanto alla sua applicazione, la quale ha carattere meramente automatico e deriva dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie⁷⁵.

104. Occorre quindi esaminare se il Tribunale abbia correttamente applicato i criteri di cui trattasi nel caso di specie.

105. Dalla sentenza impugnata emerge chiaramente che il Tribunale ha esaminato soltanto il primo dei due criteri cumulativi e ha constatato, in sostanza, che le disposizioni impugnate non incidono direttamente sulla situazione giuridica della ricorrente. Al punto 30 della sentenza impugnata, il Tribunale ha statuito, a mio avviso correttamente, che per stabilire se un atto produca effetti giuridici, si deve tener conto, in particolare, del suo oggetto, del suo contenuto, della sua sostanza e del contesto di fatto e di diritto in cui si colloca⁷⁶. Tale posizione, che sostiene un approccio olistico e pragmatico alla valutazione degli effetti di una misura e privilegia la sostanza rispetto alla forma, dovrebbe essere utilizzato all'atto dell'esame degli effetti di una misura sulla situazione giuridica di una persona fisica o giuridica. Tenuto conto del carattere inedito della presente causa, in cui, per la prima volta, un paese terzo chiede l'annullamento di misure restrittive, un siffatto approccio risulta particolarmente giustificato ed è conforme allo spirito del punto 114 della sentenza PKK e KNK/Consiglio (C-229/05 P, EU:C:2007:32), in cui la Corte ha sostenuto la necessità «di evitare un formalismo eccessivo che condurrebbe a negare ogni possibilità di agire per l'annullamento anche nel caso in cui l'entità in questione sia stata oggetto di misure restrittive»⁷⁷.

⁷⁵ Ordinanza del 10 marzo 2016, SolarWorld/Commissione (C-142/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:163, punto 22). V. anche sentenza del 10 settembre 2009, Commissione/Ente per le Ville vesuviane e Ente per le Ville vesuviane/Commissione (C-445/07 P e C-455/07 P, EU:C:2009:529, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

⁷⁶ Sebbene la giurisprudenza citata dal Tribunale al punto 30 della sentenza impugnata riguardi la questione se una misura sia impugnabile e, dunque, produca effetti giuridici (in astratto), ritengo che l'approccio pragmatico sostenuto possa essere utilizzato anche per valutare se una misura incida direttamente sulla situazione giuridica di qualsiasi persona fisica o giuridica. Per un esempio di siffatto approccio pragmatico alla valutazione della questione dell'incidenza diretta, v. sentenza del 5 maggio 1998, Glencore Grain/Commissione (C-404/96 P, EU:C:1998:196, punti da 38 a 54), in cui la Corte ha respinto supposizioni o argomenti puramente teorici che avrebbero potuto deporre in senso contrario all'accertamento di un'incidenza diretta.

⁷⁷ Il corsivo è mio. Il fatto che, come osservato dal Consiglio, la sentenza del 18 gennaio 2007, PKK e KNK/Consiglio (C-229/05 P, EU:C:2007:32) riguardi specificamente la questione della legittimazione di un'organizzazione priva di personalità giuridica non mitiga affatto la necessità di evitare un eccessivo formalismo in altri casi.

106. Il ragionamento principale del Tribunale sull'incidenza diretta si rinviene ai punti da 31 a 33 della sentenza impugnata⁷⁸.

107. Al punto 31 della sentenza impugnata, il Tribunale ha osservato che le disposizioni impugnate contengono, in primo luogo, un divieto di vendere o fornire a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Venezuela armi, attrezzature militari o qualsiasi altra attrezzatura utilizzabile a fini di repressione interna, nonché apparecchiature, tecnologia o software di controllo e, in secondo luogo, un divieto di fornire a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Venezuela, servizi finanziari, tecnici o di altra natura connessi a tali attrezzature e tecnologie.

108. In seguito, il Tribunale ha affermato che l'articolo 20 del regolamento 2017/2063 circoscrive l'applicazione dei divieti contenuti nelle disposizioni in questione al territorio dell'Unione, alle persone fisiche cittadine di uno Stato membro e alle persone giuridiche costituite conformemente al diritto di uno fra di essi, nonché alle persone giuridiche, entità od organismi relativamente ad attività economiche esercitate, interamente o parzialmente, all'interno dell'Unione e che le disposizioni impugnate non impongono alcun divieto alla ricorrente. Pertanto, secondo il Tribunale, le disposizioni impugnate possono, tutt'al più, produrre effetti indiretti nei confronti della ricorrente, poiché i divieti imposti alle persone fisiche cittadine di uno Stato membro e alle persone giuridiche costituite conformemente al diritto di uno di essi potrebbero avere la conseguenza di limitare le fonti presso cui la ricorrente può procurarsi i prodotti e i servizi oggetto di tali divieti⁷⁹.

109. Per quanto mi riguarda, non posso che ritenere che la valutazione del Tribunale concernente gli effetti delle disposizioni impugnate sulla situazione giuridica della ricorrente sia, con tutto il rispetto, una valutazione altamente artificiosa ed eccessivamente formalistica. Sono parimenti costretto a rilevare che l'analisi del Tribunale è chiaramente in contrasto con la realtà delle misure restrittive di cui trattasi. Tali misure erano dirette nei confronti della ricorrente Venezuela e avevano il fine di incidere sulla stessa. Affermo ciò in considerazione delle ragioni esposte nel prosieguo.

110. In primo luogo, emerge chiaramente, in particolare dagli articoli 6 e 7 del regolamento 2017/2063 che il riferimento a «qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Venezuela, o per un uso in detto paese» nelle disposizioni impugnate *comprende* il governo, gli enti pubblici, le imprese e le agenzie del Venezuela e qualsiasi persona o entità che agisca per loro conto o sotto la loro direzione. L'identificazione specifica e mirata della ricorrente da parte delle disposizioni impugnate emerge chiaramente dal fatto che, in caso contrario, non sarebbe stato necessario esplicitamente escludere o menzionare «[i]l governo, [gli] enti pubblici, [le] imprese o [le] agenzie del Venezuela, o (...) qualsiasi persona o entità che agisca per loro conto o sotto la loro direzione» all'articolo 6, paragrafo 2, e all'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), del

⁷⁸ I punti seguenti si limitano, a mio avviso, a offrire ulteriori giustificazioni alla decisione del Tribunale secondo cui la ricorrente non è direttamente interessata dalle disposizioni impugnate.

⁷⁹ La questione della distinzione tra effetti diretti e indiretti sulla situazione giuridica di una persona si è posta, ad esempio, nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 13 marzo 2008, Commissione/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159). V. anche conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa Commissione/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2007:611). In tale causa, la Corte ha statuito che la decisione che aveva imposto nuove restrizioni ai diritti detenuti da una persona, che non esistevano nel momento in cui tale persona li aveva acquistati e che ne avevano reso più difficile l'esercizio, incideva direttamente sulla sua situazione giuridica.

regolamento 2017/2063⁸⁰. Dunque, i divieti contenuti nelle disposizioni impugnate individuano e indicano specificamente come destinatari la ricorrente e varie emanazioni di tale Stato⁸¹. Essi mirano altresì, in particolare, a garantire che la ricorrente stessa (nonché le diverse emanazioni di tale Stato)⁸² non ottengano taluni beni e servizi specificamente individuati dalle persone identificate all'articolo 20 del regolamento 2017/2063⁸³.

111. Poiché i divieti contenuti nelle disposizioni impugnate impediscono alla ricorrente di ottenere da qualsiasi persona di cui all'articolo 20 del regolamento 2017/2063 i beni e i servizi elencati, è puramente artificioso e formalistico, con tutto rispetto, suggerire che un divieto di vendere e di fornire beni e servizi alla ricorrente, specificamente individuata e indicata come destinatario, non incida direttamente, e persino individualmente, sulla sua situazione giuridica⁸⁴. Si potrebbe altresì da ciò rilevare che tali misure incidono chiaramente sulla reputazione del Venezuela in quanto membro della comunità delle nazioni: esse suggeriscono, e mirano a suggerire, probabilmente a ragione, che l'impegno del Venezuela in relazione ai valori e alle tradizioni democratiche è un impegno di facciata e che tale Stato necessita di impegnarsi molto più a fondo prima di poter beneficiare della piena fiducia dell'Unione e dei suoi Stati membri per quanto riguarda la difesa di tali valori.

112. In secondo luogo, sebbene il Tribunale abbia correttamente delineato l'ambito di applicazione *ratione loci* e *ratione personae* dei divieti contenuti nelle disposizioni impugnate ai sensi dell'articolo 20 del regolamento 2017/2063, il fatto che tali divieti siano limitati al territorio dell'Unione e che le disposizioni impugnate non impongano divieti alla ricorrente in quanto tale non significa che esse non incidano direttamente sulla sua situazione giuridica.

113. Infatti, l'articolo 20 del regolamento 2017/2063 si limita a precisare la portata della competenza o della giurisdizione del legislatore dell'Unione, sia dal punto di vista geografico sia *ratione personae*, per quanto concerne le misure restrittive adottate in forza di tale regolamento. Pertanto, il fatto che il regolamento 2017/2063 non «*si applic[hi]*»⁸⁵ alla ricorrente, poiché, chiaramente, essa non ricade direttamente sotto la competenza del legislatore dell'Unione, non implica necessariamente che misure restrittive applicabili, ad esempio, soltanto nel territorio dell'Unione e vincolanti per i cittadini di uno Stato membro non incidano direttamente sulla

⁸⁰ Il fatto che le disposizioni impugnate non riguardino soltanto persone fisiche e giuridiche, entità od organismi del Venezuela *ma* individuino e indichino specificamente come destinatari la ricorrente stessa e le sue emanazioni non è sorprendente se si considera che, come emerge chiaramente dai considerando 1, 2 e 3 del regolamento 2017/2063, tale regolamento è stato adottato alla luce del continuo deteriorarsi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani in Venezuela e della necessità di affrontare, inter alia, il problema della repressione interna, di gravi violazioni o abusi dei diritti umani o della repressione della società civile e dell'opposizione democratica. A tal riguardo ritengo che, come osservato dal Consiglio, l'obiettivo di una misura non sia *di per sé* sufficiente ai fini di valutare se un atto dell'Unione incida direttamente sulla situazione giuridica di uno Stato terzo. Ciò che è particolarmente importante, a mio avviso, sono i termini e il contenuto delle misure in questione che, nel caso di specie, individuano e indicano espressamente come destinatario la ricorrente.

⁸¹ Infatti, il Consiglio stesso ammette che tali emanazioni della ricorrente in quanto Stato possano essere ostacolate nell'acquisizione delle attrezzature oggetto delle restrizioni in questione.

⁸² Così come, più in generale, qualsiasi altra persona fisica e giuridica, entità od organismo in Venezuela. A mio avviso, le disposizioni impugnate, nella misura in cui limitano la possibilità di qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Venezuela, diversi dalla ricorrente, di acquistare determinati beni e servizi, producono anche un *impatto indiretto* sulla situazione giuridica della ricorrente.

⁸³ Ritengo pertanto che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto al punto 43 della sentenza impugnata quando ha statuito che le misure di cui trattasi riducono, quanto meno indirettamente, le opportunità della ricorrente.

⁸⁴ Siffatto approccio artificioso, rinvenibile anche al punto 43 della sentenza impugnata, nel quale il Tribunale ha affermato che le disposizioni impugnate non vietano direttamente alla ricorrente di acquistare e importare le attrezzature o di ottenere i servizi in questione, negherebbe, ad esempio, il fatto che il diritto di ricevere un servizio è un corollario del diritto di fornire un servizio e che i due diritti coesistono. V. ad esempio, sentenze del 31 gennaio 1984, Luisi e Carbone (286/82 e 26/83, EU:C:1984:35, punto 16) e del 1° luglio 2010, Dijkman e Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, punto 24).

⁸⁵ Il corsivo è mio. V. i termini impiegati all'articolo 20 del regolamento 2017/2063.

situazione giuridica della ricorrente⁸⁶. Una conclusione diversa implicherebbe che nessuna persona fisica o giuridica al di fuori del territorio dell'Unione, che non sia cittadina di uno Stato membro, registrata o costituita ai sensi del diritto di uno Stato membro e che sia inclusa, ad esempio, negli allegati IV e V del regolamento 2017/2063 e i cui fondi o risorse economiche siano stati congelati ai sensi dell'articolo 8 di tale regolamento o di misure restrittive equivalenti, sarebbe legittimata a chiedere l'annullamento di tali misure⁸⁷.

114. La Corte, tuttavia, ha ripetutamente statuito che, tenuto conto della sua significativa incidenza negativa sulle libertà e sui diritti fondamentali della persona o dell'entità interessata, qualunque inserimento in un elenco di persone o entità colpite da misure restrittive, che sia fondata sull'articolo 215 TFUE o sull'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, in quanto assimilabile ad una decisione individuale apre a detta persona o entità la via del ricorso al giudice dell'Unione, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE⁸⁸.

115. A tal riguardo, desidero sottolineare che l'inserimento in un elenco di persone o entità soggette a misure restrittive implica che tali persone o entità sono *direttamente e individualmente interessate* da tali misure⁸⁹. Inoltre, mentre il congelamento dei fondi o delle risorse economiche di una persona potrebbe forse (quod non) avere un impatto maggiore sulla sua situazione giuridica rispetto a un divieto di vendere o fornire a tale persona determinati beni o servizi⁹⁰, è comunque significativo il fatto che, nella sentenza Almaz-Antey, il Tribunale abbia statuito che tale divieto incideva direttamente⁹¹ sulla situazione giuridica della ricorrente in tale causa⁹². Pertanto, nella sentenza Almaz-Antey, il Tribunale ha statuito che, poiché le misure restrittive di cui a tale causa vietavano, da un lato, la vendita, la fornitura, il trasferimento e l'esportazione, diretti o indiretti, di beni e tecnologie a duplice uso a qualsiasi persona, entità od organismo in Russia, come elencati all'allegato IV di tale decisione, da parte di cittadini degli Stati membri o in provenienza dal territorio degli Stati membri, e, dall'altro, la fornitura di assistenza tecnica, servizi di intermediazione, finanziamenti o assistenza finanziaria connessi ai beni e alle tecnologie di cui a tale decisione a qualunque persona, entità od organismo in Russia, elencati nell'allegato IV, le disposizioni pertinenti di tale decisione incidevano direttamente sulla situazione giuridica della ricorrente, che era stata nominativamente identificata nell'allegato IV della decisione in questione⁹³.

⁸⁶ V., per analogia, sentenze del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punti da 241 a 247) e del 13 settembre 2018, Rosneft e a./Consiglio (T-715/14, non pubblicata, EU:T:2018:544, punto 68). Dunque, nonostante il fatto che le misure restrittive possano essere di applicazione generale e possano imporre obblighi in capo a persone ed entità definite in astratto, ciò non significa che tali misure non possano riguardare direttamente e individualmente persone fisiche e giuridiche nominativamente identificate in tali misure ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

⁸⁷ Desidero altresì osservare che il Consiglio, nella sua eccezione di irricevibilità sollevata dinanzi al Tribunale, ha sostenuto che, alla luce dei termini dell'articolo 20 del regolamento 2017/2063, tale regolamento non produrrebbe effetti vincolanti per la ricorrente o nel territorio del Venezuela e sarebbe limitato al territorio degli Stati membri e alle persone sottoposte alla loro giurisdizione. A mio avviso, tale eccezione separata di irricevibilità è intrinsecamente collegata alla questione dell'incidenza diretta.

⁸⁸ Sentenza del 1° marzo 2016, National Iranian Oil Company/Consiglio (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

⁸⁹ V., a tale riguardo, sentenza del 21 settembre 2005, Yusuf e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (T-306/01, EU:T:2005:331, punti da 184 a 188), confermata dalla Corte con la sentenza del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 241).

⁹⁰ V., in tal senso, sentenza del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punto 70) e sentenza del 6 giugno 2013, Ayadi/Commissione (C-183/12 P, non pubblicata, EU:C:2013:369, punto 68 e giurisprudenza ivi citata).

⁹¹ Sulla questione dell'interesse individuale, anch'esso accertato, v. punti da 68 a 72 della sentenza Almaz-Antey.

⁹² A tale riguardo, non può essere tracciata alcuna distinzione significativa ai fini della valutazione della legittimazione ad agire e, in particolare, dell'esistenza di incidenza diretta, sulla base della sola intensità degli effetti di una misura sulla situazione giuridica di una persona. A mio avviso, è sufficiente che tali effetti siano diretti e possano essere dimostrati.

⁹³ V. punti 63 e 64 della sentenza Almaz-Antey, che riguardano specificamente la questione dell'incidenza diretta.

116. Dunque, nella sentenza *Almaz-Antey*, il Tribunale ha respinto la tesi del Consiglio secondo cui la situazione giuridica della ricorrente in tale causa non era pregiudicata, poiché la disposizione in questione non vietava alle entità ivi contemplate di svolgere determinate attività, bensì vietava la vendita di beni e tecnologie a duplice uso a tali entità da parte di persone fisiche e giuridiche sottoposte alla giurisdizione dell'Unione⁹⁴.

117. Per quanto mi riguarda, concordo nel ritenere che la decisione e il ragionamento di cui alla sentenza *Almaz-Antey* siano corretti e debbano essere applicati, per analogia, nella presente causa. A mio avviso, le disposizioni impugnate impediscono alla ricorrente di acquistare determinati beni e servizi da taluni specifici operatori dell'Unione e, dunque, incidono direttamente sui diritti e sugli interessi della ricorrente. Tuttavia, per ragioni di completezza, e in considerazione della natura inedita della presente causa, mi occuperò di alcuni altri argomenti delle parti e del ragionamento del Tribunale.

118. Il Tribunale, ai punti da 34 a 37 della sentenza impugnata, ha operato una distinzione tra i fatti della presente causa e quelli che hanno dato luogo alla sentenza *Almaz-Antey*. A tale riguardo, il Tribunale ha rilevato che, in detta causa, il nome della ricorrente figurava nell'allegato della decisione impugnata in qualità di impresa alla quale era vietato vendere o fornire i beni e i servizi in questione. Inoltre, il Tribunale ha ritenuto che la ricorrente non potesse essere equiparata a un operatore quale la ricorrente nella sentenza *Almaz-Antey*, poiché le sue modalità di azione non erano riconducibili ad attività puramente commerciali.

119. Da parte mia, ritengo che sia del tutto irrilevante il fatto se la ricorrente sia nominativamente designata o identificata nel corpo del regolamento 2017/2063 anziché in un suo allegato. Se così non fosse, ciò significherebbe che il diritto di una ricorrente di instaurare un procedimento ai sensi dell'articolo 263 TFUE potrebbe essere frustrato attraverso il semplice espediente di designare o identificare tale parte nel corpo del regolamento stesso anziché in un allegato.

120. Ciò che è importante è l'effetto o l'impatto delle disposizioni impugnate e dei divieti ivi contenuti sulla situazione giuridica della ricorrente piuttosto che la forma precisa in cui tali divieti sono formulati. Ritengo pertanto che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto nel dichiarare, al punto 36 della sentenza impugnata, che la ricorrente non è esplicitamente e specificamente interessata dalle disposizioni impugnate come lo era la ricorrente nella causa all'origine della sentenza *Almaz-Antey*.

121. Inoltre, ritengo irrilevante, ai fini della questione dell'incidenza diretta nella presente causa, che lo status giuridico o l'attività della ricorrente non si limitino a quelli di un operatore economico attivo su taluni mercati. Il fatto che la ricorrente, in quanto Stato, goda di una gamma di competenze che non sono unicamente di natura commerciale non può affatto, di per sé, annullare, ridurre o rendere indiretti gli effetti delle disposizioni impugnate sulla sua situazione

⁹⁴ V. punto 65 della sentenza *Almaz-Antey*, in cui il Tribunale ha affermato quanto segue: «[è] evidente che spetta agli organismi stabiliti nell'Unione applicare dette misure, giacché gli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione non sono, di norma, applicabili al di fuori del territorio dell'Unione. Ciò non implica tuttavia che le disposizioni pertinenti della [decisione 2014/512/PESC del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2014, L 229, pag. 13)], applicate nei confronti delle entità oggetto degli atti impugnati, non le riguardino direttamente. Invero, il fatto di vietare agli operatori dell'Unione di effettuare determinati tipi di operazioni con entità stabilite al di fuori dell'Unione equivale a vietare a tali entità di effettuare le operazioni in questione con operatori dell'Unione. Inoltre, accogliere la tesi del Consiglio a tale proposito equivarrebbe a ritenere che, anche nei casi singoli di congelamento di capitali, le misure restrittive che si applicano alle persone elencate non riguardino queste stesse persone direttamente, in quanto la loro applicazione incombe anzitutto agli Stati membri dell'Unione e alle persone fisiche o giuridiche rientranti nella loro competenza».

giuridica⁹⁵. Desidero rilevare, a tal riguardo, che, al di là del requisito secondo cui un ricorso deve essere proposto da una persona fisica o giuridica, l'articolo 263, quarto comma, TFUE non impone requisiti aggiuntivi concernenti lo status o la capacità di tale persona⁹⁶.

122. Desidero altresì aggiungere che, contrariamente a quanto sostenuto dal Consiglio, l'approccio all'incidenza diretta che sostengo nelle presenti conclusioni per quanto concerne la ricorrente non crea alcuna regola o «rimedio giuridico» nuovo⁹⁷ che garantisca automaticamente a Stati terzi la legittimazione a proporre un ricorso di annullamento avverso misure restrittive ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Invece, ciò che suggerisco alla Corte è di conformarsi alla sua giurisprudenza esistente, limitandosi ad adeguarla a questo nuovo ricorso. Inoltre, e, ancora una volta, contrariamente a quanto sostenuto dal Consiglio, le norme relative alla legittimazione ad agire previste dall'articolo 263 TFUE e, segnatamente, dal suo quarto comma, si fondano sui criteri oggettivi fissati da tale trattato e interpretati dai giudici dell'Unione, e non sull'esistenza o sull'assenza di accordi di reciprocità tra l'Unione e Stati terzi in materia di legittimazione ad agire.

VII. Conclusione

123. Per tutte le ragioni suesposte, suggerisco quindi alla Corte di dichiarare che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel dichiarare irricevibile il ricorso di cui trattasi per difetto di legittimazione ad agire della ricorrente ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Di conseguenza, suggerisco che il presente procedimento sia rinviato al Tribunale affinché esso possa statuire su tutte le restanti questioni di ricevibilità sollevate nel contesto del ricorso di annullamento proposto dalla ricorrente e sul merito dello stesso.

⁹⁵ Mentre la ricorrente nella causa *Almaz-Antey* era una società per azioni attiva nel settore della difesa, e non uno Stato, poiché la ricorrente si qualifica come persona giuridica ai fini dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, non vedo ragioni per discostarsi dal ragionamento del Tribunale in tale causa in materia di incidenza diretta per quanto concerne la ricorrente nella presente impugnazione.

⁹⁶ Forse l'unico altro requisito rilevante è che il ricorrente deve avere un interesse ad esperire un ricorso (*un intérêt à agir*), ma tale questione non è oggetto di discussione nell'ambito del presente procedimento.

⁹⁷ Utilizzando i termini del Consiglio.