



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MELCHIOR WATHELET
presentate il 31 maggio 2016¹

Causa C-72/15

Rosneft Oil Company OJSC
contro
Her Majesty's Treasury,
Secretary of State for Business, Innovation and Skills,
The Financial Conduct Authority

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Alta Corte di giustizia [Inghilterra e Galles], divisione del Queen's Bench [Sezione d'appello], Regno Unito)]

«Rinvio pregiudiziale — Politica estera e di sicurezza comune — Validità di taluni articoli della decisione 2014/512/PESC e del regolamento (UE) n. 833/2014 — Misure restrittive in considerazione delle azioni della Federazione russa che destabilizzano la situazione in Ucraina»

I – Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulla validità e sull'interpretazione 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 Ucraina² (in prosieguo: la «decisione 2014/512») e del regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina³ (in prosieguo: il «regolamento n. 833/2014»).

2. Tale domanda è particolarmente importante, in quanto indurrà la Corte a statuire sulla sua competenza riguardo al controllo della validità e riguardo all'interpretazione, in via pregiudiziale, degli atti adottati dall'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC), mentre gli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275 TFUE sembrano escludere tale possibilità.

3. La presente causa offre quindi alla Corte l'opportunità di individuare gli atti che, ai sensi del punto 252 del suo parere 2/13 (EU:C:2014:2454), «allo stato attuale del diritto dell'Unione (...) sfuggono al controllo giurisdizionale della Corte».

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 229, pag. 13. Tale decisione è stata modificata varie volte. Dato che il procedimento principale riguarda soltanto le modifiche apportate sino al dicembre 2014, farò riferimento, nelle presenti conclusioni, alla versione della decisione 2014/512 in vigore nel dicembre 2014, contenente le modifiche apportate dalle decisioni 2014/659/PESC del Consiglio, dell'8 settembre 2014 (GU L 271, pag. 54) e 2014/872/PESC del Consiglio, del 4 dicembre 2014 (GU L 349, pag. 58).

3 — GU L 229, pag. 1. Detto regolamento è stato modificato varie volte. Dato che il procedimento principale riguarda soltanto le modifiche apportate sino al dicembre 2014, farò riferimento, nelle presenti conclusioni, alla versione del regolamento n. 833/2014 in vigore nel dicembre 2014, contenente le modifiche apportate dai regolamenti (UE) n. 960/2014 del Consiglio, dell'8 settembre 2014 (GU L 271, pag. 3) e n. 1290/2014 del Consiglio, del 4 dicembre 2014 (GU L 349, pag. 20).

II – Contesto normativo

A – *Il Trattato UE*

4. L'articolo 19, paragrafo 1, sotto il titolo III, rubricato «Disposizioni relative alle istituzioni», del Trattato UE così dispone:

«La Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati.

Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

5. Sotto il titolo V del Trattato UE, rubricato «Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune», l'articolo 21, paragrafo 1, primo comma, al capo 1, rubricato «Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione», prevede quanto segue:

«L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale».

6. Il capo 2, intitolato «Disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune», contenuto anch'esso nel medesimo titolo di detto Trattato, così dispone:

«Sezione 1

Disposizioni comuni

Articolo 23

L'azione dell'Unione sulla scena internazionale, ai sensi del presente capo, si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta in conformità delle disposizioni generali di cui al capo 1.

Articolo 24

1. La competenza dell'Unione in materia di [PESC] riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune.

La [PESC] è soggetta a norme e procedure specifiche. Essa è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi. La politica estera e di sicurezza comune è messa in atto dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dagli Stati membri in conformità dei trattati. Il ruolo specifico del Parlamento europeo e della Commissione in questo settore è definito dai trattati. La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo a tali disposizioni, ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma del trattato [FUE].

(...)

3. Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e rispettano l'azione dell'Unione in questo settore.

Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali. (...)

Articolo 29

Il Consiglio adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica. Gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione. (...)

Articolo 40

L'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del trattato [FUE].

L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo.

(...)»

B – Il Trattato FUE

7. Il titolo I, rubricato «Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione», della parte quinta del trattato FUE, rubricata «L'azione esterna dell'Unione», prevede quanto segue:

«Articolo 205

L'azione dell'Unione sulla scena internazionale, ai sensi della presente parte, si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta in conformità delle disposizioni generali di cui al capo 1 del titolo V del trattato [UE]».

8. Il titolo IV, rubricato «Misure restrittive», della medesima parte del Trattato FUE, così dispone:

«Articolo 215

1. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato [UE] prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo.

2. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato [UE] 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.

3. Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche».

9. L'articolo 275, alla sezione 5, rubricata «La Corte di giustizia dell'Unione europea», del capo 1, rubricato «Le istituzioni», del titolo I, rubricato «Disposizioni istituzionali», della parte sesta del Trattato FUE, rubricata «Disposizioni istituzionali e finanziarie», prevede quanto segue:

«La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla [PESC], né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni.

Tuttavia, la Corte è competente a controllare il rispetto dell'articolo 40 del trattato [UE] e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma del presente trattato, 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 del trattato [UE]».

C – L'accordo di partenariato e di cooperazione

10. L'accordo di partenariato e di cooperazione che istituisce un partenariato tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Federazione russa, dall'altra, firmato a Corfù il 24 giugno 1994⁴ (in prosieguo: l'«accordo di partenariato») sotto il titolo III, rubricato «Scambi di merci», dispone quanto segue:

«Articolo 10

1. Le parti si concedono reciprocamente il trattamento generale della nazione più favorita di cui all'articolo I, paragrafo 1 del GATT.

2. Le disposizioni del paragrafo 1 non si applicano:

- a) ai vantaggi concessi ai paesi limitrofi per agevolare il traffico frontaliero;
- b) ai vantaggi concessi al fine di creare un'unione doganale o una zona di libero scambio oppure in seguito alla creazione di detta unione o di detta zona. Il significato dei termini «unione doganale» e «zona di libero scambio» è quello indicato al paragrafo 8 dell'articolo XXIV del GATT o definito secondo la procedura di cui al paragrafo 10 del medesimo articolo del GATT;
- c) ai vantaggi concessi a paesi particolari conformemente al GATT e ad altre intese internazionali a favore dei paesi in via di sviluppo.

(...)

Articolo 12

1. Le parti convengono che la libertà di transito è fondamentale per conseguire gli obiettivi del presente accordo.

A tale riguardo, ciascuna delle parti consente il libero transito attraverso il suo territorio per le merci originarie del territorio doganale o destinate al territorio doganale dell'altra parte.

2. Le norme di cui all'articolo V, paragrafi 2, 3, 4 e 5 del GATT sono applicabili fra le parti.

(...)

4 — GU L 327, pag. 3. Detto accordo è stato approvato in nome delle Comunità con la decisione 97/800/CECA, CE, Euratom del Consiglio e della Commissione del 30 ottobre 1997 (GU L 327, pag. 1).

Articolo 19

Il presente accordo lascia impregiudicati i divieti o le restrizioni all'importazione, all'esportazione o al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, dalla tutela della vita e della salute delle persone, degli animali o delle piante, dalla tutela delle risorse naturali, dalla protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, dalla tutela della proprietà intellettuale, industriale o commerciale oppure da norme relative all'oro e all'argento. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra le parti».

11. Al capitolo III, rubricato «Servizi transfrontalieri», contenuto nel titolo IV, rubricato «Disposizioni relative alle attività delle imprese e agli investimenti» di tale accordo, l'articolo 36 così dispone:

«Per i settori elencati nell'allegato 5 del presente accordo, le parti si concedono reciprocamente un trattamento non meno favorevole di quello concesso a qualsiasi altro paese per i servizi transfrontalieri prestati da società della Comunità o della Russia sul territorio, rispettivamente, della Russia o della Comunità, in conformità delle legislazioni e normative in vigore in ciascuna delle parti».

12. Sotto il titolo V di detto accordo, rubricato «Pagamenti e capitale», l'articolo 52 così dispone:

(...)

2. È garantita la libera circolazione dei capitali tra residenti della Comunità e della Russia sotto forma di investimenti diretti effettuati per società costituite in conformità delle leggi del paese ospitante e di investimenti diretti effettuati in conformità del capitolo II del titolo IV, nonché il trasferimento all'estero di detti investimenti compresi i pagamenti compensativi derivanti da espropri, nazionalizzazioni o misure di effetto equivalente, e di tutti gli utili che ne derivano.

(...)

5. Fatti salvi i paragrafi 6 e 7, dopo un periodo transitorio di cinque anni dall'entrata in vigore del presente accordo le parti evitano di introdurre nuove restrizioni alla circolazione dei capitali e ai relativi pagamenti correnti tra residenti della Comunità e della Russia né rendono più restrittive le intese esistenti. Nondimeno, l'introduzione di restrizioni durante il periodo transitorio di cui alla prima frase del presente paragrafo non pregiudica i diritti e gli obblighi delle parti di cui ai paragrafi 2, 3, 4 e 9 del presente articolo.

(...)

9. Le parti si concedono reciprocamente il trattamento della nazione più favorita per quanto riguarda la libertà dei pagamenti correnti e dei movimenti di capitale nonché le condizioni di pagamento».

13. L'articolo 99, sotto il titolo XI, rubricato «Disposizioni istituzionali, generali e finali», del medesimo accordo, prevede quanto segue:

«Nessun elemento del presente accordo impedisce a una delle parti di prendere le misure:

1) che ritiene necessarie per tutelare i suoi interessi fondamentali in materia di sicurezza:

(...)

- d) in caso di gravi disordini interni tali da compromettere il mantenimento della legge e dell'ordine, in tempo di guerra o in occasione di gravi tensioni internazionali che possano sfociare in una guerra o per rispettare obblighi assunti al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale,

(...)».

D – La decisione 2014/512

14. Le seguenti disposizioni della decisione 2014/512 formano oggetto della presente domanda di pronuncia pregiudiziale:

«Articolo 1

(...)

2. L'acquisto o la vendita diretti o indiretti, la prestazione diretta o indiretta di servizi di investimento, o l'assistenza all'emissione, ovvero qualunque altra negoziazione relativi a obbligazioni, capitale o strumenti finanziari analoghi con scadenza superiore a 30 giorni, emessi successivamente al 12 settembre 2014 da:

(...)

- b) entità con sede in Russia che sono a controllo pubblico o di proprietà pubblica per oltre il 50% che hanno attività totali stimate di oltre mille miliardi di rubli russi e le cui entrate stimate provengono per almeno il 50% dalla vendita o dal trasporto di petrolio greggio o prodotti petroliferi al 12 settembre 2014, di cui all'allegato III; [ossia, la Rosneft, la Transneft e la Gazprom Neft];
- c) qualsiasi persona giuridica, entità o organismo stabiliti al di fuori dell'Unione di proprietà per oltre il 50% di un'entità di cui [alla lettera] (...) b); oppure
- d) qualsiasi persona giuridica, entità o organismo che agisce per conto, o sotto la direzione, di un'entità all'interno di una categoria di cui alla lettera c) o elencata nell'allegato (...) III [ossia, la Rosneft, la Transneft e la Gazprom Neft]

sono vietati.

3. È vietato a qualsiasi persona giuridica, entità o organismo di cui al paragrafo 1 o 2 concludere o partecipare, direttamente o indirettamente, a qualsiasi accordo per l'erogazione di nuovi prestiti o crediti con scadenza superiore a 30 giorni successivamente al 12 settembre 2014, fatta eccezione per i prestiti o i crediti che hanno l'obiettivo specifico e documentato di fornire finanziamenti a importazioni o esportazioni, dirette o indirette, di beni e servizi non finanziari fra l'Unione e la Russia o qualsiasi altro Stato terzo non soggette a divieti, o per i prestiti che hanno l'obiettivo specifico e documentato di fornire finanziamenti di emergenza atti a soddisfare criteri di solvibilità e di liquidità per persone giuridiche stabilite nell'Unione, i cui diritti di proprietà sono detenuti per oltre il 50% da un'entità elencata nell'allegato I [ossia, la Sberbank, la VTB Bank, la Gazprombank, la Vnesheconombank e la Rosselkhozbank].

(...)

Articolo 4

1. La vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione diretti o indiretti, da parte di cittadini degli Stati membri, o in provenienza dal territorio degli Stati membri ovvero mediante navi o aeromobili sotto la giurisdizione degli stessi, di determinate attrezzature adatte alle seguenti categorie di progetti di prospezione e produzione in Russia, incluse la sua zona economica esclusiva e la sua piattaforma continentale, sono soggetti all'autorizzazione preventiva da parte dell'autorità competente dello Stato membro esportatore:

- a) prospezione e produzione petrolifere in acque di profondità superiore a 150 metri;
- b) prospezione e produzione petrolifere nella zona in mare aperto a nord del circolo polare artico;
- c) progetti che hanno il potenziale di produrre petrolio da risorse situate in formazioni di scisto mediante fratturazione idraulica; non si applica alla prospezione e alla produzione attraverso formazioni di scisto allo scopo di individuare giacimenti non di scisto o estrarne petrolio.

L'Unione adotta le misure necessarie per determinare i prodotti coperti dal presente paragrafo.

2. La fornitura di:

- a) assistenza tecnica o altri servizi connessi alle attrezzature di cui al paragrafo 1;
- b) finanziamenti o assistenza finanziaria per la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione delle attrezzature di cui al paragrafo 1, o per la prestazione di assistenza tecnica o di formazione correlate,

è anch'essa soggetta all'autorizzazione preventiva da parte dell'autorità competente dello Stato membro esportatore.

3. Le autorità competenti degli Stati membri non rilasciano autorizzazioni per la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione delle attrezzature o per la prestazione dei servizi, di cui ai paragrafi 1 e 2, se risulta loro che la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione in questione ovvero la prestazione del servizio in questione sono destinati a una delle categorie di prospezione e produzione di cui al paragrafo 1.

4. Il paragrafo 3 non pregiudica l'esecuzione di contratti conclusi prima del 1° agosto 2014 o di contratti accessori necessari per l'esecuzione di tali contratti.

5. Un'autorizzazione può essere concessa qualora la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione dei prodotti o la prestazione dei servizi, di cui ai paragrafi 1 e 2, siano necessari per la prevenzione o la mitigazione urgenti di un evento che potrebbe avere conseguenze gravi e rilevanti sulla salute e sulla sicurezza delle persone o sull'ambiente. In casi di emergenza debitamente giustificati, si può procedere alla vendita, alla fornitura, al trasferimento o all'esportazione o alla prestazione dei servizi, di cui ai paragrafi 1 e 2, senza autorizzazione preventiva, purché l'esportatore informi l'autorità competente entro cinque giorni lavorativi dalla data della vendita, della fornitura, del trasferimento o dell'esportazione o della prestazione dei servizi, precisando i motivi per i quali la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione o la prestazione dei servizi sono avvenuti senza autorizzazione preventiva.

Articolo 4 bis

1. È vietata la fornitura diretta o indiretta, da parte di cittadini degli Stati membri, o in provenienza dal territorio degli Stati membri ovvero mediante navi o aeromobili sotto la giurisdizione degli stessi, di servizi associati necessari alle seguenti categorie di progetti di prospezione e produzione in Russia, incluse la sua zona economica esclusiva e la sua piattaforma continentale:

- a) prospezione e produzione petrolifere in acque di profondità superiore a 150 metri;
- b) prospezione e produzione petrolifere nella zona in mare aperto a nord del circolo polare artico;
- c) progetti che hanno il potenziale di produrre petrolio da risorse situate in formazioni di scisto mediante fratturazione idraulica; non si applica alla prospezione e alla produzione attraverso formazioni di scisto allo scopo di individuare giacimenti non di scisto o estrarne petrolio.

2. Il divieto di cui al paragrafo 1 non pregiudica l'esecuzione di contratti o accordi quadro conclusi anteriormente al 12 settembre 2014 o di contratti accessori necessari per l'esecuzione di tali contratti.

3. Il divieto di cui al paragrafo 1 non si applica se i servizi in questione sono necessari per la prevenzione o la mitigazione urgenti di un evento che potrebbe avere un impatto grave e rilevante sulla salute e la sicurezza umana o sull'ambiente.

(...)

Articolo 7

1. Non è concesso alcun diritto in relazione a contratti o transazioni sulla cui esecuzione abbiano inciso, direttamente o indirettamente, integralmente o in parte, le misure istituite ai sensi della presente decisione, anche a fini di indennizzo o diritto analogo, ad esempio un diritto di compensazione o un diritto coperto da garanzia, segnatamente una proroga o il pagamento di una garanzia o di una controgaranzia, in particolare finanziaria, indipendentemente dalla sua forma, se la richiesta è presentata da:

- a) le entità di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettere b) o c) e all'articolo 1, paragrafo 2, lettera c) o d), o elencate nell'allegato (...) III (...);
- b) qualsiasi altra persona, entità o organismo russo; o
- c) qualsiasi persona, entità o organismo che agisca per tramite o per conto di una delle persone, delle entità o degli organismi di cui alle lettere a) o b) del presente paragrafo.

2. In ogni procedura volta all'esercizio di un diritto, l'onere della prova che l'esercizio del diritto non è vietato dal paragrafo 1 incombe alla persona che intende esercitare il diritto.

3. Il presente articolo lascia impregiudicato il diritto delle persone, delle entità e degli organismi di cui al paragrafo 1 al controllo giurisdizionale dell'inadempimento degli obblighi contrattuali a norma della presente decisione.

(...)»

E – Il regolamento n. 833/2014

15. Le seguenti disposizioni del regolamento n. 833/2014 formano oggetto della presente domanda di pronuncia pregiudiziale:

«Articolo 3

1. Occorre un'autorizzazione preventiva per vendere, fornire, trasferire o esportare, direttamente o indirettamente, i prodotti elencati nell'allegato II, anche non originari dell'Unione, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo in Russia, comprese la sua zona economica esclusiva e la sua piattaforma continentale, o in qualsiasi altro Stato, se tali prodotti sono destinati a un uso in Russia, comprese la sua zona economica esclusiva e la sua piattaforma continentale.

2. Per ogni vendita, fornitura, trasferimento o esportazione per cui è richiesta un'autorizzazione ai sensi del presente articolo, tale autorizzazione è concessa dalle autorità competenti dello Stato membro in cui è stabilito l'esportatore conformemente alle norme dettagliate di cui all'articolo 11 del regolamento (CE) n. 428/2009. L'autorizzazione è valida in tutto il territorio dell'Unione.

3. L'allegato II comprende determinati prodotti adatti alle seguenti categorie di progetti di prospezione e produzione petrolifere in Russia, comprese la sua zona economica esclusiva e la sua piattaforma continentale:

- a) prospezione e produzione petrolifere in acque di profondità superiore a 150 metri;
- b) prospezione e produzione petrolifere nella zona in mare aperto a nord del circolo polare artico; o
- c) progetti che hanno il potenziale di produrre petrolio da risorse situate in formazioni di scisto mediante fratturazione idraulica; non si applica alla prospezione e alla produzione attraverso formazioni di scisto allo scopo di individuare giacimenti non di scisto o estrarne petrolio.

4. Gli esportatori forniscono alle autorità competenti tutte le pertinenti informazioni necessarie per la loro domanda di autorizzazione di esportazione.

5. Le autorità competenti non concedono autorizzazioni di esportazione per la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione dei prodotti di cui all'allegato II se hanno fondati motivi per ritenere che la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di tali prodotti siano destinati ad una delle categorie di progetti di prospezione e produzione di cui al paragrafo 3.

Le autorità competenti possono tuttavia concedere un'autorizzazione qualora la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione riguardino l'esecuzione di un obbligo derivante da un contratto concluso anteriormente al 1° agosto 2014 o di contratti accessori necessari per l'esecuzione di tale contratto.

Le autorità competenti possono altresì concedere un'autorizzazione qualora la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione dei prodotti siano necessari per la prevenzione o la mitigazione urgenti di un evento che potrebbe avere conseguenze gravi e rilevanti sulla salute e sulla sicurezza delle persone o sull'ambiente. In casi di emergenza debitamente giustificati, si può procedere senza autorizzazione preventiva alla vendita, alla fornitura, al trasferimento o all'esportazione, purché l'esportatore informi l'autorità competente entro cinque giorni lavorativi dalla data della vendita, della fornitura, del trasferimento o dell'esportazione, precisando i motivi per i quali la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione sono avvenuti senza autorizzazione preventiva.

6. Conformemente alle condizioni di cui al paragrafo 5, le autorità competenti possono annullare, sospendere, modificare o revocare un'autorizzazione all'esportazione da esse già concessa.

7. Qualora un'autorità competente rifiuti di concedere un'autorizzazione o annulli, sospenda, limiti sostanzialmente o revochi un'autorizzazione a norma dei paragrafi 5 o 6, lo Stato membro interessato ne informa gli altri Stati membri e la Commissione e comunica loro le informazioni pertinenti, nel rispetto delle disposizioni sulla riservatezza delle informazioni di cui al regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio.

8. Prima che uno Stato membro conceda un'autorizzazione a norma del paragrafo 5 per una transazione sostanzialmente identica a una transazione che è oggetto di un diniego ancora valido emesso da un altro Stato membro o da altri Stati membri a norma dei paragrafi 6 e 7, esso consulta lo Stato membro o gli Stati membri che avevano emesso il diniego. Se, a seguito di tale consultazione, lo Stato membro interessato decide di concedere l'autorizzazione, esso ne informa gli altri Stati membri e la Commissione, fornendo tutte le informazioni pertinenti per giustificare la sua decisione.

Articolo 3 bis

1. È vietato fornire, direttamente o indirettamente, servizi associati necessari per le seguenti categorie di progetti di prospezione e produzione petrolifere in Russia, comprese la sua zona economica esclusiva e la sua piattaforma continentale:

- a) prospezione e produzione petrolifere in acque di profondità superiore a 150 metri;
- b) prospezione e produzione petrolifere nella zona in mare aperto a nord del circolo polare artico; o
- c) progetti che hanno il potenziale di produrre petrolio da risorse situate in formazioni di scisto mediante fratturazione idraulica; non si applica alla prospezione e alla produzione attraverso formazioni di scisto allo scopo di individuare giacimenti non di scisto o estrarne petrolio.

Ai fini del presente paragrafo, per servizi associati si intende:

- i) trivellazione;
- ii) prove pozzi;
- iii) servizi di carotaggio e completamento;
- iv) fornitura di strutture galleggianti specializzate.

2. I divieti di cui al paragrafo 1 lasciano impregiudicata l'esecuzione di obblighi derivanti da contratti o accordi quadro conclusi anteriormente al 12 settembre 2014 o di contratti accessori necessari per l'esecuzione di tali contratti.

3. Il divieto di cui al paragrafo 1 non si applica se i servizi in questione sono necessari per la prevenzione o la mitigazione urgenti di un evento che potrebbe avere conseguenze gravi e rilevanti sulla salute e sulla sicurezza delle persone o sull'ambiente.

Il prestatore del servizio informa, entro cinque giorni lavorativi, l'autorità competente di qualsiasi attività intrapresa a norma del presente paragrafo, fornendo particolari sulla giustificazione della vendita, della fornitura, del trasferimento o dell'esportazione.

Articolo 4

(...)

3. È soggetta ad autorizzazione da parte dell'autorità competente interessata la fornitura di:

- a) assistenza tecnica o servizi di intermediazione connessi ai prodotti elencati nell'allegato II, nonché alla fornitura, alla fabbricazione, alla manutenzione e all'uso di detti prodotti, direttamente o indirettamente, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo in Russia, comprese la sua zona economica esclusiva e la sua piattaforma continentale, oppure, se tale assistenza riguarda prodotti destinati a un uso in Russia, comprese la sua zona economica esclusiva e la sua piattaforma continentale, a qualsiasi persona, entità o organismo in qualsiasi altro Stato;
- b) finanziamenti o assistenza finanziaria connessi ai prodotti di cui all'allegato II, compresi in particolare sovvenzioni, prestiti e assicurazione dei crediti all'esportazione, per la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di tali prodotti, o per la prestazione della relativa assistenza tecnica, direttamente o indirettamente, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo in Russia, comprese la sua zona economica esclusiva e la sua piattaforma continentale, oppure, se tale assistenza riguarda prodotti destinati a un uso in Russia, comprese la sua zona economica esclusiva e la sua piattaforma continentale, a qualsiasi persona, entità o organismo in qualsiasi altro Stato.

In casi di emergenza debitamente giustificati di cui all'articolo 3, paragrafo 5, si può procedere senza autorizzazione preventiva alla fornitura dei servizi di cui al presente paragrafo, purché il fornitore informi l'autorità competente entro cinque giorni lavorativi dalla fornitura dei servizi.

4. Ove sia richiesta un'autorizzazione a norma del paragrafo 3 del presente articolo si applica, mutatis mutandis, l'articolo 3, in particolare i paragrafi 2 e 5.

Articolo 5

(...)

2. Sono vietati l'acquisto, la vendita, la prestazione di servizi d'investimento e l'assistenza all'emissione, diretti o indiretti, o qualunque altra negoziazione su valori mobiliari e strumenti del mercato monetario con scadenza superiore a 30 giorni, emessi successivamente al 12 settembre 2014 da:

(...)

- b) una persona giuridica, un'entità o un organismo stabiliti in Russia, sotto controllo pubblico o di proprietà pubblica per oltre il 50%, aventi attività totali stimate di oltre mille miliardi di rubli russi e i cui introiti stimati provengono per almeno il 50% dalla vendita o dal trasporto di petrolio greggio o prodotti petroliferi, di cui all'allegato VI [ossia, la Rosneft, la Transneft, la Gazprom Neft];
- c) una persona giuridica, un'entità o un organismo stabiliti fuori dall'Unione i cui diritti di proprietà sono detenuti direttamente o indirettamente per oltre il 50% da un'entità elencata alla lettera a) o b) del presente paragrafo, o
- d) una persona giuridica, entità o organismo che agiscono per conto o sotto la direzione di un'entità di cui alla lettera a), b) o c) del presente paragrafo.

3. È vietato concludere o partecipare, direttamente o indirettamente, ad accordi destinati a erogare nuovi prestiti o crediti con scadenza superiore a 30 giorni a qualsiasi persona giuridica, entità o organismo di cui ai paragrafi 1 o 2 successivamente al 12 settembre 2014. Il divieto non si applica:

- a) ai prestiti o ai crediti che hanno l'obiettivo specifico e documentato di fornire finanziamenti per le importazioni o le esportazioni di beni e servizi non finanziari non soggette a divieti tra l'Unione e qualsiasi Stato terzo, comprese le spese per beni e servizi provenienti da un altro Stato terzo necessarie per l'esecuzione dei contratti di esportazione o di importazione; o
- b) ai prestiti che hanno l'obiettivo specifico e documentato di fornire finanziamenti di emergenza atti a soddisfare criteri di solvibilità e di liquidità per persone giuridiche stabilite nell'Unione, i cui diritti di proprietà sono detenuti per oltre il 50% da un'entità di cui all'allegato III [ossia, la Sberbank, la VTB Bank, la Gazprombank, la Vnesheconombank e la Rosselkhozbank].

(...)

Articolo 8

1. Gli Stati membri stabiliscono norme sulle sanzioni applicabili alle violazioni delle disposizioni del presente regolamento e adottano tutte le misure necessarie per garantirne l'attuazione. Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

2. Gli Stati membri notificano alla Commissione le norme di cui al paragrafo 1 subito dopo l'entrata in vigore del presente regolamento e la informano di ogni successiva modifica.

(...)

Articolo 11

1. Non è concesso alcun diritto in relazione a contratti o transazioni sulla cui esecuzione abbiano inciso, direttamente o indirettamente, integralmente o in parte, le misure istituite ai sensi del presente regolamento, anche a fini di indennizzo o diritto analogo, ad esempio un diritto di compensazione o un diritto coperto da garanzia, segnatamente una proroga o il pagamento di una garanzia o di una controgaranzia, in particolare finanziaria, indipendentemente dalla sua forma, se la richiesta è presentata da:

- a) entità di cui alle lettere b) e c) dell'articolo 5, paragrafo 1, e alle lettere c) e d) dell'articolo 5, paragrafo 2, o elencate [nell'allegato] VI [ossia, la Rosneft, la Transneft, la Gazprom Neft];
- b) qualsiasi altra persona, entità o organismo russo;
- c) qualsiasi persona, entità o organismo che agisca per tramite o per conto di una delle persone, delle entità o degli organismi di cui alle lettere a) o b) del presente paragrafo.

2. In ogni procedura volta all'esercizio di un diritto, l'onere della prova che l'esercizio del diritto non è vietato dal paragrafo 1 incombe alla persona che intende esercitare il diritto.

3. Il presente articolo lascia impregiudicato il diritto delle persone, delle entità e degli organismi di cui al paragrafo 1 al controllo giurisdizionale dell'inadempimento degli obblighi contrattuali a norma del presente regolamento».

III – Procedimento principale e questioni pregiudiziali

16. Il 6 marzo 2014 i capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione hanno condannato fermamente la «violazione ingiustificata della sovranità e dell'integrità territoriale ucraine da parte della Federazione russa»⁵. Essi hanno esortato la Federazione russa a ritirare immediatamente le sue forze armate nelle zone in cui sono stazionate in permanenza, in conformità degli accordi applicabili. Essi hanno altresì deciso di sospendere i colloqui bilaterali con la Federazione russa concernenti i visti e i colloqui concernenti il nuovo accordo globale che doveva sostituire l'accordo di partenariato. Tuttavia, essi hanno sottolineato che una soluzione alla crisi doveva essere raggiunta tramite negoziati fra il governo dell'Ucraina e quello della Federazione russa.

17. I capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione hanno aggiunto che, se tali negoziati non avessero portato a risultati in un arco di tempo limitato, sarebbero stati imposti restrizioni di viaggio e congelamento di beni nei confronti dei responsabili di azioni che avessero compromesso o minacciato l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

18. Ai fini dell'attuazione di tale dichiarazione, il Consiglio ha adottato il regolamento (UE) n. 269/2014, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina⁶, regolamento che ha imposto le misure citate a talune persone, elencate nell'allegato I.

19. Il 31 luglio 2014, considerato che la Federazione russa non aveva ottemperato alle richieste dell'Unione e considerata la prosecuzione delle violazioni all'integrità territoriale, alla sovranità e all'indipendenza dell'Ucraina, il Consiglio ha adottato una serie di nuove misure restrittive sostanziali, ossia la decisione 2014/512 e il regolamento n. 833/2014, riguardanti, tra le altre imprese russe, la Rosneft Oil Company OJSC (in prosieguo: la «Rosneft»), le cui attività comprendono la prospezione, la produzione, la raffinazione di idrocarburi nonché la commercializzazione del petrolio greggio e del gas in Russia e all'estero.

20. La Rosneft svolge le sue attività di prospezione e di produzione nelle province russe ricche di idrocarburi e nella piattaforma continentale russa. Le sue attività di prospezione includono operazioni in acque di profondità superiore a 150 metri e in formazioni di scisto.

21. La quota di maggioranza della Rosneft (69,5%) è di proprietà della Rosneftegaz OJSC, una società per azioni interamente controllata dalla Federazione russa. La quota di minoranza (19,75%) è di proprietà della BP Russian Investments Ltd., una società controllata della compagnia petrolifera britannica BP plc. Il restante 10,75% del capitale sociale emesso è quotato in borsa.

22. Her Majesty's Treasury (il Tesoro di Sua Maestà) e il Secretary of State for Business, Innovation and Skills (Ministero delle Imprese, dell'Innovazione e delle Competenze) rappresentano le autorità responsabili, nel Regno Unito, dell'attuazione della normativa dell'Unione che infligge misure restrittive in risposta alle azioni della Federazione russa in Ucraina.

23. La Financial Conduct Authority (Autorità garante della condotta finanziaria; in prosieguo: la «FCA»), è anch'essa soggetta alla decisione 2014/512 e al regolamento n. 833/2014 e deve esaminare gli effetti di tali atti sui propri obblighi e obiettivi giuridici. Pertanto, se risultasse che potevano essere emessi titoli vietati e che ciò rischiava di compromettere l'integrità dei mercati regolamentati dalla FCA o la tutela del consumatore, la FCA sarebbe tenuta a esaminare quali azioni dovrebbe eventualmente intraprendere per anticipare o evitare tale rischio.

5 — Dichiarazione dei capi di Stato o di governo sull'Ucraina, Bruxelles, 6 marzo 2014.

6 — GU L 78, pag. 6.

24. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 9 ottobre 2014, la Rosneft ha proposto un ricorso di annullamento contro la decisione 2014/512 e il regolamento n. 833/2014 in base all'articolo 263, quarto comma, TFUE⁷.

25. Con il suo ricorso giurisdizionale, proposto dinanzi alla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Alta Corte di giustizia (Inghilterra e Galles), divisione del Queen's Bench (Sezione d'appello), Regno Unito] il 20 novembre 2014, la Rosneft contesta la legittimità della decisione 2014/512 e del regolamento n. 833/2014 nonché di talune misure adottate dalle autorità del Regno Unito per dare attuazione ad alcuni aspetti del regolamento n. 833/2014, e in particolare delle sanzioni penali previste in caso di violazione di tale regolamento⁸, talune interpretazioni della FCA sulla nozione di «assistenza finanziaria» e l'interpretazione e l'applicazione del regolamento, da parte della FCA, a taluni valori mobiliari⁹.

26. Con la sentenza del 9 febbraio 2015¹⁰, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Alta Corte di giustizia (Inghilterra e Galles), divisione del Queen's Bench (Sezione d'appello), Regno Unito] ha considerato che, per definire la controversia pendente dinanzi ad essa, doveva stabilire se talune disposizioni della decisione 2014/512 e del regolamento n. 833/2014 fossero invalide, accertamento che non poteva essere effettuato senza presentare una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte conformemente alla sentenza Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452).

27. Inoltre, a suo avviso, anche se tali disposizioni fossero valide, non è sicuro che altri giudici degli Stati membri giungerebbero alle stesse conclusioni riguardo alla loro interpretazione e applicazione. Essa ha del resto rilevato, su alcuni punti essenziali, notevoli divergenze interpretative tra le autorità competenti dei diversi Stati membri.

28. In tale contesto, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Alta Corte di giustizia (Inghilterra e Galles), divisione del Queen's Bench (Sezione d'appello), Regno Unito] ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se, con particolare riguardo agli articoli 19, paragrafo 1, 24 e 40 TUE, all'articolo 47 [della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»)] e all'articolo 275, secondo comma, TFUE, la Corte di giustizia sia competente a pronunciarsi in via pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, sulla validità dell'articolo 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, degli articoli 4, 4 bis e 7 nonché dell'allegato III della decisione [2014/512].
- 2) a) Se una o più delle seguenti disposizioni (in prosieguo: le «misure rilevanti») del regolamento e, qualora la Corte sia competente, della decisione siano invalide:
 - i) gli articoli 4 e 4 bis della decisione [2014/512];
 - ii) gli articoli 3, 3 bis, 4, paragrafi 3 e 4, nonché l'allegato II del regolamento [n. 833/2014];

7 — Si tratta della causa pendente NK Rosneft e a./Consiglio (T-715/14).

8 — V. regolamenti sull'Ucraina (sanzioni finanziarie dell'Unione europea) (n. 3) del 2014 [The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (No. 3) Regulations 2014, SI 2014/2054], modificati in seguito ai regolamenti sull'Ucraina (sanzioni finanziarie dell'Unione europea) (n. 3) (Revisione) del 2014 [The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (No. 3) (Amendment) Regulations 2014, SI 2014/2445], e ordinanza sul controllo delle esportazioni (sanzioni relative alla Russia, alla Crimea e a Sebastopoli) del 2014 [The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) Order 2014, SI 2014/2357], modificata in seguito dall'ordinanza sul controllo delle esportazioni (sanzioni relative alla Russia, alla Crimea e a Sebastopoli (Revisione) del 2014 [The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) (Amendment) Order 2014, SI 2014/2932].

9 — Si tratta di valori mobiliari trasferibili appena emessi sotto forma di certificati internazionali rappresentativi di titoli («Global Depository Receipts»; in prosieguo: i «GDR») riguardanti azioni della Rosneft e inseriti nell'elenco della quotazione ufficiale e scambiati alla borsa di Londra.

10 — V. R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty's Treasury and ors [2015] EWHC 248 (Admin).

(in prosieguo, considerate congiuntamente: le “disposizioni relative al settore petrolifero”);

- iii) l'articolo 1, paragrafi 2, lettere da b) a d) e 3, nonché l'allegato III della decisione [2014/512];
- iv) l'articolo 5, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, nonché l'allegato VI del regolamento [n. 833/2014];

(in prosieguo, considerate congiuntamente: le “disposizioni relative ai valori mobiliari e all'attività creditizia”);

- v) l'articolo 7 della decisione [2014/512]; e

- vi) l'articolo 11 del regolamento [n. 833/2014].

- 2) b) Qualora le misure rilevanti siano valide, se sia contrario ai principi della certezza del diritto e della determinatezza della legge applicabile (nulla poena sine lege certa) che uno Stato membro imponga sanzioni penali, ai sensi dell'articolo 8 del regolamento [n. 833/2014], prima che l'ambito di applicazione delle infrazioni di cui trattasi sia stato sufficientemente chiarito dalla Corte di giustizia.

- 3) Qualora i divieti o le restrizioni rilevanti di cui alla seconda questione, lettera a) siano validi:

- a) Se il termine “assistenza finanziaria” di cui all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento [n. 833/2014] comprenda l'esecuzione di un pagamento da parte di una banca o di un altro ente finanziario.
- b) Se l'articolo 5 del regolamento vieti l'emissione di [GDR] o qualsiasi altra operazione relativa agli stessi, emessi il 12 settembre 2014 o dopo tale data in forza di un contratto di deposito con una delle entità elencate nell'allegato VI, in relazione ad azioni di una di tali entità emesse prima del 12 settembre 2014.
- c) Qualora la Corte ritenga di poter porre rimedio alla mancanza di chiarezza fornendo ulteriori indicazioni, quale sia la corretta interpretazione delle espressioni “scisto” e “acque di profondità superiore a 150 metri” di cui all'articolo 4 della decisione e agli articoli 3 e 3 bis del regolamento. In particolare, qualora la Corte lo ritenga necessario e opportuno, se possa fornire un'interpretazione geologica del termine “scisto” da utilizzare per dare attuazione al regolamento e chiarire se la misurazione delle “acque di profondità superiore a 150 metri” debba essere fatta dal punto di trivellazione o altrove».

29. Con ordinanza del 26 marzo 2015, il presidente del Tribunale ha sospeso il ricorso di annullamento nella causa NK Rosneft e a./Consiglio (T-715/14) sino alla pronuncia della sentenza della Corte nella causa in esame, conformemente all'articolo 54, terzo comma, dello Statuto de la Cour di giustizia dell'Unione europea.

IV – Il procedimento dinanzi alla Corte

30. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale è stata depositata dinanzi alla Corte il 18 febbraio 2015. Hanno depositato osservazioni scritte la Rosneft, la FCA, i governi del Regno Unito, ceco, tedesco, estone e francese nonché il Consiglio e la Commissione.

31. Il 23 febbraio 2016 si è svolta un'udienza alla quale hanno presentato osservazioni orali la Rosneft, la FCA, i governi del Regno Unito, ceco, tedesco, estone, francese e polacco nonché il Consiglio e la Commissione.

V – Analisi

A – *Sulla prima questione*

32. Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede chiarimenti alla Corte sulla sua competenza a statuire, in via pregiudiziale, sulla validità dell'articolo 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, degli articoli 4, 4 bis e 7 nonché dell'allegato III della decisione 2014/512, tenuto conto degli articoli 19, 24 e 40 TUE, dell'articolo 275 TFUE e dell'articolo 47 della Carta.

1. *Sulla ricevibilità*

33. Il governo estone e il Consiglio contestano la ricevibilità della prima questione, in quanto una risposta a tale questione non sarebbe necessaria per consentire al giudice del rinvio di definire la controversia nel procedimento principale.

34. Propongo alla Corte di respingere tale eccezione di irricevibilità in quanto la competenza della Corte a rispondere alla presente domanda di pronuncia pregiudiziale è chiaramente un presupposto per l'analisi delle altre questioni sollevate dal giudice del rinvio (di cui nessuno contesta la pertinenza). Inoltre, tale questione è, secondo una giurisprudenza costante, «di ordine pubblico [e] può essere esaminata in qualsiasi momento dalla Corte, anche d'ufficio»¹¹.

35. Inoltre, il giudice del rinvio deve ottenere delucidazioni in merito alla competenza della Corte per sapere se sia o meno vincolato dal monopolio della Corte in materia di controllo della validità degli atti del diritto derivato dell'Unione¹².

2. *Sulla competenza della Corte a statuire in via pregiudiziale sulla validità e sull'interpretazione degli atti PESC*

a) La regola generale: sindacato giurisdizionale (articoli 19 TUE, 263 TFUE, 277 TFUE e 267 TFUE)

36. Al punto 23 della celebre sentenza *Les Verts/Parlamento* (294/83, EU:C:1986:166), la Corte ha dichiarato che «[l'Unione] è [un'unione] di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato [FUE]». La Corte ha quindi ammesso che un ricorso di annullamento sia diretto contro atti del Parlamento europeo, anche se quest'ultimo non era espressamente citato quale istituzione i cui atti avrebbero potuto essere oggetto di un controllo di legittimità ai sensi del primo comma del precedente articolo 173 CEE (ora articolo 263 TFUE)¹³.

11 — Sentenza *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punto 37). V. anche, in tal senso, sentenze *Sahlstedt e a./Commissione* (C-362/06 P, EU:C:2009:243, punto 22), e *Commissione/Cipro* (C-340/10, EU:C:2012:143, punto 20).

12 — V. presa di posizione dell'avvocato generale Kokott relativa al parere 2/13 (EU:C:2014:2475, punto 100).

13 — Tale legittimazione passiva del Parlamento in materia di ricorsi di annullamento fu completata dalla legittimazione attiva, proclamata con la sentenza *Parlamento/Consiglio* (C-70/88, EU:C:1990:217). La Corte ha constatato in tale sentenza che, sebbene il testo del Trattato CEE non annoverasse il Parlamento tra le istituzioni che potevano proporre un ricorso di annullamento, ciò poteva costituire «una lacuna procedurale (...) che non può prevalere sull'interesse fondamentale alla conservazione ed al rispetto dell'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati istitutivi delle Comunità europee» (punto 26).

37. L'articolo 19 TUE assegna ai giudici dell'Unione il compito di «[a]ssicura[re] il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati» e impone agli Stati membri l'obbligo di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

38. Infatti, secondo una giurisprudenza costante «mediante gli articoli 263 e 277, da un lato, e l'articolo 267, dall'altro, il Trattato FUE ha istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti dell'Unione, affidandolo al giudice dell'Unione»¹⁴.

b) «Carve out»: l'immunità giurisdizionale di taluni atti adottati nell'ambito della PESC (articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e 275, primo comma, TFUE)

39. Prima facie, la competenza della Corte in materia di PESC sembra essere esclusa dagli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e 275, primo comma, TFUE.

40. Prima di esaminare tali disposizioni, occorre rilevare che, sebbene, nelle sentenze Parlamento/Consiglio (C-130/10, EU:C:2012:472), Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), Parlamento/Consiglio (C-658/11, EU:C:2014:2025), nonché Gbagbo e a./Consiglio (da C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258), la Corte abbia avuto l'opportunità di esaminare questioni relative alla sua competenza in materia di PESC, essa ha dichiarato, al punto 251 del parere 2/13 (EU:C:2014:2454), che «[essa] non [aveva] ancora avuto l'opportunità di precisare la portata delle limitazioni della propria competenza risultanti, in materia di PESC, [dagli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e 275 TFUE]». La Corte ha quindi dichiarato al punto 252 del suo parere che «[era] sufficiente constatare che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, taluni atti adottati nell'ambito della PESC sfuggono al controllo giurisdizionale della Corte», senza tuttavia precisare quali fossero tali atti¹⁵.

41. Peraltro, sebbene il controllo della legittimità degli atti dell'Unione sia la regola (articoli 19 TUE, 263 TFUE, 277 TFUE e 267 TFUE), gli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e 275, primo comma, TFUE che introducono una clausola di «carve-out» relativamente alla competenza dei giudici dell'Unione, o in altri termini «una deroga alla regola della competenza generale che l'articolo 19 TUE conferisce alla Corte (...), devono dunque essere interpretati restrittivamente»¹⁶.

42. Occorre inoltre rilevare una differenza di formulazione tra gli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e 275, primo comma, TFUE.

43. Secondo l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TFUE, «[l]a Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo a *tali disposizioni*»¹⁷ mentre l'articolo 275, primo comma, TFUE prevede che «[l]a Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente per quanto riguarda *le disposizioni relative alla [PESC], né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni*»¹⁸.

14 — Sentenza Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 92). V. anche, in tal senso, sentenze Les Verts/Parlamento (294/83, EU:C:1986:166, punto 23); Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punto 40); Telefónica/Commissione (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punto 57); T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punto 45), nonché ordinanza Pesquerias Riveirenses e a./Consiglio (C-164/14 P, EU:C:2015:111, punto 40).

15 — La Corte non ha tuttavia condiviso la netta posizione dell'avvocato generale Kokott, secondo la quale la Corte non è competente a statuire in via pregiudiziale sulla validità degli atti relativi alla PESC, il che consentirebbe ai giudici degli Stati membri, pur avendo l'obbligo di applicare il diritto dell'Unione, di valutare essi stessi la legittimità di questo tipo di atti e di non applicarli nel caso in cui detti giudici li dichiarino illegittimi (v. punti da 82 a 103 della presa di posizione dell'avvocato generale Kokott relativa al parere 2/13, EU:C:2014:2475).

16 — Sentenza Parlamento/Consiglio (C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 70). V. anche, in tal senso, sentenza Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punto 42).

17 — Il corsivo è mio.

18 — Il corsivo è mio.

44. L'utilizzo all'articolo 275, primo comma, TFUE dei termini «disposizioni relative alla [PESC]» potrebbe creare la falsa impressione che i giudici dell'Unione non abbiano alcuna competenza su qualsiasi disposizione del Trattato FUE che, pur non rientrando nella PESC, possa riguardare quest'ultima.

45. La Corte non ha mai adottato tale interpretazione, piuttosto ampia, dell'articolo 275, primo comma, TFUE. Per contro, essa ha dichiarato che un atto fondato sugli articoli 37 TUE, rientrante nelle disposizioni PESC del Trattato UE, e 218, paragrafi 5 e 6, TFUE, non è sottratto al controllo giurisdizionale, in quanto l'articolo 218 TFUE, disposizione che riguarda manifestamente la PESC, «ha una portata generale ed è dunque destinata ad applicarsi, in linea di principio, a tutti gli accordi internazionali negoziati e conclusi dall'Unione in tutti i settori d'azione di quest'ultima, ivi compresa la PESC»¹⁹.

46. Poiché l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE esclude la competenza della Corte solo «riguardo a *tali disposizioni*»²⁰, ritengo che, come sostiene la Commissione al punto 40 delle sue osservazioni scritte, il riferimento sia quindi fatto al capo 2 del titolo V del Trattato UE, rubricato «Disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune» e di cui fa parte detto articolo.

47. Pertanto, la clausola di «carve-out» degli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e 275, primo comma, TFUE riguarda solo gli articoli da 23 TUE a 46 TUE e gli atti dell'Unione adottati in base a tali articoli²¹.

48. Sono sottratti, pertanto, a detta clausola di «carve-out» i regolamenti adottati dal Consiglio in base all'articolo 215 TFUE. Le parti del procedimento principale e tutti gli intervenienti nella causa in esame concordano nell'affermare che i regolamenti adottati dal Consiglio sul fondamento dell'articolo 215 TFUE, come nella fattispecie il regolamento n. 833/2014, rientrano nella competenza generale dei giudici dell'Unione a controllare la loro legittimità, conformemente all'articolo 19 TUE, mentre il dibattito si limita al grado di tale controllo e al potere discrezionale da riconoscere al Consiglio. Inoltre, la Corte ha già statuito in via pregiudiziale sull'interpretazione del regolamento (CE) n. 765/2006 del Consiglio, del 18 maggio 2006, relativo a misure restrittive nei confronti del presidente Lukashenko e di determinati funzionari della Bielorussia²², la cui base giuridica era parimenti l'ex articolo 301 CE, divenuto articolo 215 TFUE²³.

49. Inoltre, affinché un atto PESC possa beneficiare dell'immunità giurisdizionale di cui agli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e 275, primo comma, TFUE, non solo la sua base giuridica deve collocarsi tra gli articoli da 23 TUE a 46 TUE, ma la sua sostanza deve rientrare nell'esercizio della PESC.

50. Pertanto, nell'ambito di un ricorso di annullamento contro misure adottate dalla missione intrapresa in base all'azione comune 2008/124/PESC del Consiglio, del 4 febbraio 2008, relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO)²⁴, come modificata dalla decisione 2011/752/PESC del Consiglio, del 24 novembre 2011, che modifica l'azione comune 2008/124/PESC relativa alla missione dell'Unione europea sullo stato di diritto in Kosovo, EULEX

19 — Sentenza Parlamento/Consiglio (C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 72).

20 — Il corsivo è mio.

21 — V. sentenze Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punto 99, il quale rinvia ai punti da 36 a 38 della sentenza Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consiglio (T-509/10, EU:T:2012:201); Parlamento/Consiglio (C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 73), nonché National Iranian Oil Company/Consiglio (T-578/12, EU:T:2014:678, punto 35), confermata dalla sentenza National Iranian Oil Company/Consiglio (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

22 — GU L 134, pag. 1.

23 — V. sentenza Peftiev (C-314/13, EU:C:2014:1645).

24 — GU L 42, pag. 92.

KOSOVO²⁵, la Corte ha dichiarato ai punti 48 e 49 della sentenza *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753) che «(...) i provvedimenti controversi di cui si è chiesto l'annullamento a causa di una violazione delle norme applicabili agli appalti pubblici dell'Unione riguardavano l'aggiudicazione di un appalto pubblico che [aveva] generato spese a carico del bilancio dell'Unione. Ne consegu[iva] che l'appalto in questione rientra[va] nell'ambito di applicazione delle disposizioni del regolamento finanziario» e che «[t]enuto conto delle circostanze del caso di specie, non si può considerare che la portata della limitazione a carattere derogatorio della competenza della Corte, prevista dall'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dall'articolo 275 TFUE, primo comma, si estenda fino ad escludere che la Corte sia competente a interpretare ed applicare le disposizioni del regolamento finanziario in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici».

c) «Claw-back»: il controllo giurisdizionale limitato degli atti PESC (articoli 24, paragrafi 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275, secondo comma, TFUE)

i) Portata

51. Se e solo se un atto PESC risponde ai due requisiti enunciati ai paragrafi 47 e 49 delle presenti conclusioni, si deve ancora esaminare se, tuttavia, in base alla clausola di «claw-back» introdotta dagli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275, secondo comma, TFUE, esso non rientri nella competenza generale che l'articolo 19, paragrafo 1, TUE attribuisce ai giudici dell'Unione.

52. Rilevo che la limitazione della competenza della Corte in materia di PESC operata dalla clausola di «carve-out» è motivata dal fatto che, in via di principio, si ritiene che gli atti PESC siano soltanto espressione di decisioni di natura puramente politica connesse all'esercizio della PESC, riguardo alle quali un controllo giurisdizionale è difficilmente conciliabile con la separazione dei poteri²⁶.

53. Tuttavia, la clausola di «claw-back» priva un atto PESC di tale immunità giurisdizionale quando tale atto eccede i limiti della PESC, il che avviene nel caso delle decisioni PESC che, pur essendo adottate sul fondamento del titolo V, capo 2, del Trattato UE, invadono le competenze attribuite all'Unione dal Trattato FUE nonché delle decisioni PESC che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche.

54. Infatti, già nel 1998, la Corte ha dichiarato ai punti da 14 a 18 della sentenza *Commissione/Consiglio* (C-170/96, EU:C:1998:219) di essere competente, sul fondamento dell'articolo M del Trattato UE (la norma che ha preceduto l'articolo 40 TUE), a «vigilare affinché gli atti che il Consiglio considera rientrare nell'ambito dell'art. K.3, n. 2, del Trattato sull'Unione europea non invadano le competenze che le disposizioni del Trattato CE attribuiscono alla Comunità»²⁷.

²⁵ — GU L 310, pag. 10.

²⁶ — Nel diritto di vari Stati membri, le questioni connesse all'esercizio della politica estera del governo non sono soggette al controllo giurisdizionale secondo la teoria cosiddetta degli atti di governo [v., in particolare, *Conseil d'État* (Francia), 19 febbraio 1875, *Prince Napoléon*, *Recueil Lebon*, pag. 155] o la dottrina della «justiciability» [v., in particolare, *R (Abbasi and anor) v Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs and anor* [2002] EWCA Civ 1598, punti 99 e 106 (Court of Appeal [England & Wales] [Civil Division] [corte d'appello (Inghilterra e Galles) (divisione civile), Regno Unito])].

²⁷ — Punto 16. V. anche, in tal senso, sentenze *Commissione/Consiglio* (C-176/03, EU:C:2005:542, punto 39); *Commissione/Consiglio* (C-440/05, EU:C:2007:625, punto 53), nonché *Commissione/Consiglio* (C-91/05, EU:C:2008:288, punto 33).

55. Parimenti, secondo una giurisprudenza costante della Corte relativa al controllo di legittimità delle misure restrittive nei confronti delle persone fisiche o giuridiche contenute in atti precedenti l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, «una posizione comune che, in forza del suo contenuto, abbia una portata che supera quella attribuita dal Trattato UE a questo genere di atti deve poter essere sottoposta al sindacato della Corte»²⁸ in quanto «[l]a possibilità di adire la Corte in via pregiudiziale deve (...) essere concessa riguardo a tutte le disposizioni adottate dal Consiglio che siano dirette a produrre effetti nei confronti dei terzi, a prescindere dalla loro natura o dalla loro forma»²⁹.

56. La clausola di «claw-back» prevista agli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275, secondo comma, TFUE non ha sostanzialmente modificato la situazione esistente prima dell'adozione del Trattato di Lisbona.

57. Constatato, come nel caso della clausola di «carve-out», che esiste una differenza di formulazione tra le disposizioni pertinenti, ma questa volta è l'articolo 275 TFUE a utilizzare termini più restrittivi di quelli utilizzati dall'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE.

58. L'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE prevede, infatti, che i giudici dell'Unione siano competenti «a *controllare* il rispetto dell'articolo 40 [TUE] e *la legittimità* di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma, [TFUE]»³⁰.

59. Per contro, l'articolo 275, secondo comma, TFUE prevede che i giudici dell'Unione siano competenti «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]».

60. Per quanto riguarda il controllo del rispetto dell'articolo 40 TUE, le due disposizioni sono identiche. Qualsiasi atto PESC che rientri nella clausola di «carve-out» può essere oggetto di controllo da parte dei giudici dell'Unione per garantire il rispetto dell'articolo 40 TUE. Tale aspetto della clausola di «claw-back» copre quindi, tra l'altro, gli atti adottati sul fondamento dell'articolo 215, paragrafi 1 e 2, TFUE, che contengono, al contempo, misure che prevedono l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi e misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche.

61. Tuttavia, esiste una differenza significativa nella formulazione delle due disposizioni in questione in quanto l'articolo 275, secondo comma, TFUE limita il controllo di legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche ai ricorsi di annullamento proposti da tali persone conformemente all'articolo 263, quarto comma, TFUE, mentre l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE ristabilisce la competenza della Corte a controllare, in generale, la legittimità di «talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma, [TFUE]», ossia delle «decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2, [TUE]».

62. Orbene, dalla giurisprudenza della Corte citata al paragrafo 38 delle presenti conclusioni emerge che il «controllo di legittimità», al quale fa riferimento l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE, include non solo i ricorsi di annullamento proposti sul fondamento dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, ma anche e in particolare il meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE.

28 — V. sentenze *Gestoras Pro Amnistía e a./Consiglio* (C-354/04 P, EU:C:2007:115, punto 54), e *Segi e a./Consiglio* (C-355/04 P, EU:C:2007:116, punto 54).

29 — V. sentenze *Gestoras Pro Amnistía e a./Consiglio* (C-354/04 P, EU:C:2007:115, punto 53), e *Segi e a./Consiglio* (C-355/04 P, EU:C:2007:116, punto 53).

30 — Il corsivo è mio.

63. Infatti, secondo una giurisprudenza risalente e costante della Corte, «il rinvio a titolo pregiudiziale per l'accertamento di validità costituisce, *al pari del ricorso d'annullamento*, uno strumento del controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni [dell'Unione]»³¹. Come ha dichiarato la Corte al punto 15 della sentenza Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), «le competenze attribuite alla Corte [dall'articolo 267 TFUE] hanno essenzialmente lo scopo di garantire l'uniforme applicazione del diritto [dell'Unione] da parte dei giudici nazionali [in quanto] l'esistenza di divergenze fra i giudici degli Stati membri sulla validità degli atti [dell'Unione] potrebbe compromettere la stessa unità dell'ordinamento giuridico [dell'Unione] ed attentare alla fondamentale esigenza della certezza del diritto»³².

64. Inoltre, poiché, secondo la giurisprudenza della Corte³³, la clausola di «carve-out» introdotta dall'articolo 275, primo comma, TFUE, come ogni eccezione, deve essere interpretata in senso restrittivo e la portata di una clausola di «claw-back» non può essere più ampia di quella di una clausola di «carve-out»³⁴, la clausola di «claw-back» di cui all'articolo 275, secondo comma, TFUE che riconduce alla regola di base deve essere interpretata in senso ampio tenuto conto della formulazione più estensiva dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE.

65. Ritengo quindi che la clausola di «claw-back» di cui agli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275, secondo comma, TFUE consenta ai giudici dell'Unione di controllare il rispetto dell'articolo 40 TUE da parte di tutti gli atti PESC (o attraverso un ricorso di annullamento o in via pregiudiziale)³⁵ nonché di controllare la legittimità delle decisioni PESC che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio sul fondamento del titolo V, capo 2, TUE (o mediante ricorso di annullamento o in via pregiudiziale)³⁶.

66. La tesi opposta, espressa dall'avvocato generale Kokott nella sua presa di posizione relativa al parere 2/13 (EU:C:2014:2475) e sostenuta nell'ambito della causa in esame dai governi del Regno Unito, ceco, tedesco, estone, francese e polacco nonché dal Consiglio, secondo la quale «i Trattati (...) non prevedono nel settore della PESC (...) alcuna competenza della Corte a pronunciarsi in via pregiudiziale»³⁷, sarebbe, a mio parere, difficilmente conciliabile con l'articolo 23 TUE secondo il quale

31 — Sentenza Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punto 16). Il corsivo è mio. V. anche, in tal senso, sentenze Les Verts/Parlamento (294/83, EU:C:1986:166, punto 23); Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punto 40); Gaston Schul Douane-expéditeur (C-461/03, EU:C:2005:742, punto 22); Reynolds Tobacco e a./Commissione (C-131/03 P, EU:C:2006:541, punto 80); Melki e Abdeli (C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 54); A (EU:C:2014:2195, punto 41), nonché Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punto 62).

32 — La sentenza Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452) è fondata sul fatto che «l'articolo [263] attribuisce alla Corte la competenza *esclusiva* ad annullare un atto di un'istituzione [dell'Unione]» [sentenza Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punto 17)]. Il corsivo è mio. V. anche, in tal senso, sentenze Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, punto 53); Melki e Abdeli (C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 54); Otis e a. (C-199/11, EU:C:2012:684, punto 53); A (EU:C:2014:2195, punto 41), nonché Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punto 62). Tale principio deve essere applicato a qualsiasi atto dell'Unione che rientri o nella clausola generale di competenza della Corte (v. paragrafi da 36 a 38 delle presenti conclusioni), o nella clausola di «carve-out» ma non nella clausola di «claw-back», il controllo della sua legittimità rientrerà non già nella competenza della Corte bensì in quella dei giudici degli Stati membri, i quali saranno tenuti a garantire ai singoli una tutela giurisdizionale effettiva, conformemente all'articolo 19 TUE. Infatti, come prevedono gli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275, primo comma, TFUE è quindi «[l]a Corte di giustizia dell'Unione europea [che] non è competente» e non già i giudici degli Stati membri.

33 — V. sentenze Parlamento/Consiglio (C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 70), e Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punto 42).

34 — Infatti, non è possibile che il secondo comma dell'articolo 275 TFUE ristabilisca la competenza dei giudici dell'Unione per questioni che non sono state escluse, anzitutto, dalla loro competenza ad opera del primo comma di tale articolo.

35 — V., in tal senso, Lenaerts, K., Maselis, I. e Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014, paragrafo 6.05.

36 — Aggiungo che la causa in esame riguarda soltanto la competenza della Corte a statuire, in via pregiudiziale, sulla validità e sull'interpretazione degli atti PESC, in quanto i ricorsi per inadempimento nonché per risarcimento danni che si riferiscono a un atto PESC rientrano nella clausola di «carve-out» di cui agli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275, primo comma, TFUE e non non già nella clausola di «claw-back» di cui agli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275, secondo comma, TFUE.

37 — Punto 100 della presa di posizione. Al punto 101, si aggiunge che «[i]ndubbiamente, la mancanza in capo alla Corte di una competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale e di un potere di disapplicazione esclusivo [degli atti giuridici delle istituzioni ai sensi della sentenza Foto-Frost (EU:C:1987:452)] nelle questioni rientranti nella PESC è fonte di grande rammarico dal punto di vista dell'integrazione politica, perché in tal modo non può essere garantita un'interpretazione e un'applicazione unitarie del diritto dell'Unione nell'ambito della PESC stessa».

«[l']azione dell'Unione sulla scena internazionale (...) si fonda sui principi (...) di cui al capo 1 (...)», tra i quali lo Stato di diritto nonché l'universalità e l'indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali³⁸, che includono indubbiamente il diritto di accesso alla giustizia e una tutela giurisdizionale effettiva.

ii) La clausola di «claw-back» e le decisioni del Consiglio adottate in base al titolo V, capo 2, del Trattato UE, che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche

67. Constatato che, se la clausola di «carve-out» introdotta dagli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275, primo comma, TFUE comprende tutti gli atti PESC, la clausola di «claw-back» introdotta dagli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275, secondo comma, TFUE si riferisce soltanto al rispetto dell'articolo 40 TUE e al controllo di legittimità delle *decisioni* che prevedono misure nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio sul fondamento del titolo V, capo 2, TUE.

68. Quanto al rispetto dell'articolo 40 TUE, è evidente che la clausola di «claw-back» comprende qualsiasi atto PESC già rientrante nella clausola di «carve-out».

69. Per contro, per quanto attiene al controllo di legittimità, gli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275, secondo comma, TFUE, nonché l'articolo 215, paragrafo 2, TFUE si riferiscono alle *decisioni* che prevedono misure nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio sul fondamento del titolo V, capo 2, TUE, il che non consente di includere, a mio avviso, i regolamenti, come nella fattispecie il regolamento n. 833/2014, adottati dal Consiglio sul fondamento dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE.

70. Ciò avvalorata la tesi, da me espressa ai paragrafi 47 e 48 delle presenti conclusioni, secondo la quale la clausola di «carve-out» comprende soltanto gli atti PESC la cui base giuridica sia compresa tra gli articoli da 23 TUE a 46 TUE e, pertanto, non riguarda gli atti adottati dal Consiglio in base all'articolo 215 TFUE.

71. In caso contrario, si giungerebbe alla situazione paradossale in cui la Corte sarebbe competente a controllare le decisioni PESC che prevedono misure nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio sul fondamento del titolo V, capo 2, TUE, ma non i regolamenti adottati in base a tali decisioni.

72. Inoltre, contrariamente al caso di misure restrittive che prevedono l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi³⁹, l'adozione di un regolamento in base all'articolo 215, paragrafo 2, TFUE non è obbligatoria per quanto riguarda le misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche. Infatti, secondo tale disposizione, «[q]uando una decisione [PESC] lo prevede, il Consiglio *può* adottare [simili misure]»⁴⁰. È quindi possibile adottare misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche solo mediante una decisione PESC. È proprio per questo genere di decisioni che gli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275, secondo comma, TFUE prevedono la clausola di «claw-back».

38 — V. articolo 21, paragrafo 1, TUE.

39 — L'articolo 215, paragrafo 1, TFUE implica che l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, prevista da una decisione PESC, sia seguita dall'adozione di un atto del Consiglio adottato in base allo stesso articolo 215 TFUE, in altri termini da un intervento di ciò che costituiva, prima del Trattato di Lisbona, «il pilastro comunitario». Infatti, tale disposizione utilizza l'indicativo: «il Consiglio (...) adotta le misure necessarie».

40 — Il corsivo è mio.

iii) Cosa si può dire riguardo al potere di interpretazione?

73. Poiché la clausola di «claw-back» introdotta dagli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275, secondo comma, TFUE limita la competenza della Corte a un *controllo di legittimità* delle decisioni PESG che prevedono misure nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio sul fondamento del titolo V, capo 2, TUE, il potere di interpretazione attribuito alla Corte dall'articolo 267, primo comma, lettera b), TFUE, sembra essere escluso dalla competenza della Corte per tali atti.

74. Orbene, in un contesto normativo analogo, in cui l'articolo 41 del Trattato CECA consentiva alla Corte di «giudicare, a titolo pregiudiziale, della *validità* delle deliberazioni dell'Alta Autorità e del Consiglio»⁴¹, la Corte ha dichiarato che «il sindacato di validità di un atto implica necessariamente la sua previa interpretazione»⁴². Su tale presupposto essa ha dichiarato che «[s]arebbe (...) contrario allo scopo e alla coerenza sistematica dei trattati che nel caso di disposizioni fondate sui trattati CEE e CEEA la determinazione del loro significato e del loro ambito di applicazione spettasse in ultima istanza alla Corte di giustizia - come con uguale formulazione prevedono gli artt.177 del trattato CEE [ora articolo 267 TFUE] e 150 del trattato CEEA [ora abrogato]-, assicurando così l'uniformità della loro applicazione, mentre nel caso di norme relative al Trattato CECA questa competenza spetterebbe unicamente alle molteplici giurisdizioni nazionali, con possibili divergenze d'interpretazione e senza che la Corte di giustizia fosse abilitata a garantire l'uniforme interpretazione di tali norme».⁴³

75. Per tali motivi, ritengo che se i giudici dell'Unione possono fare di più, ossia controllare la legittimità di una decisione che prevede misure nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio sul fondamento del titolo V, capo 2, TUE, essi possono fare sicuramente di meno, ossia interpretare i termini di tali decisioni, in particolare per evitare che la Corte annulli o dichiari invalido un atto relativo alla PESG che essa potrebbe preservare imponendo un'altra interpretazione.

76. Ciò è tanto più vero in quanto, come precisa il giudice del rinvio ai punti da 30 a 34 della sua domanda di pronuncia pregiudiziale, esistono già divergenze di opinione su taluni punti essenziali tra le autorità competenti dei diversi Stati membri, in particolare per quanto riguarda l'interpretazione della nozione di assistenza finanziaria contenuta negli articoli 4, paragrafo 2, lettera b), della decisione 2014/512 e 4, paragrafo 3, del regolamento n. 833/2014, come emerge dalle osservazioni scritte depositate dai governi del Regno Unito, tedesco, estone e francese.

3. La decisione 2014/512 alla luce degli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275 TFUE

77. La decisione 2014/512 beneficia, prima facie, dell'immunità giurisdizionale prevista dalla clausola di «carve-out» introdotta dagli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275, primo comma, TFUE, in quanto risponde ai due requisiti enunciati ai paragrafi 47 e 49 delle presenti conclusioni.

78. Infatti, la base giuridica della decisione 2014/512 è l'articolo 29 TUE che fa parte del titolo V, capo 2, del Trattato UE rubricato «Disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune» e nel suo nucleo essenziale rientra manifestamente nella PESG, dato che, con tale decisione, il Consiglio ha introdotto misure restrittive «in considerazione delle azioni della Federazione russa che destabilizzano la situazione in Ucraina»⁴⁴.

41 — Il corsivo è mio.

42 — Sentenza Busseni (C-221/88, EU:C:1990:84, punto 14).

43 — Sentenza Busseni (C-221/88, EU:C:1990:84, punto 16).

44 — Come indica il titolo di detta decisione.

79. In applicazione della clausola di «claw-back» introdotta dagli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e 275, secondo comma, TFUE, ritengo che la Corte sia competente a statuire in via pregiudiziale sulla compatibilità della decisione 2014/512 con l'articolo 40 TUE, in quanto, ai punti 21 e 22 delle sue osservazioni scritte, la Rosneft contesta la legittimità della decisione 2014/512 relativamente a tale disposizione.

80. Affinché la Corte sia altresì competente a controllare la legittimità della decisione 2014/512 riguardo a qualsiasi altra illegittimità diversa dalla violazione dell'articolo 40 TUE, è necessario verificare se tale decisione costituisca una «decision[e] che preved[e] misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2, [TUE]» ai sensi degli articoli 24, paragrafi 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275, comma, TFUE.

81. Al riguardo, i governi del Regno Unito, francese ed estone nonché il Consiglio e la Commissione contestano il fatto che la decisione 2014/512 contenga misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, in quanto, a loro avviso, le misure contenute in tale decisione si applicherebbero a situazioni determinate oggettivamente e a una categoria di persone definite in modo generico.

82. Infatti, gli articoli 4 e 4 bis⁴⁵ della decisione 2014/512 non si riferiscono alla Rosneft, diversamente dagli articoli 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3⁴⁶, e 7⁴⁷ il cui ambito di applicazione riguarda tre società russe, tra le quali la Rosneft (v. allegato III di detta decisione).

83. Al riguardo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, le misure restrittive «si riconducono ad atti di portata generale, in quanto vietano ad una categoria di destinatari determinati in termini generali ed astratti, in particolare, di mettere capitali e risorse economiche a disposizione delle persone e degli enti i cui nomi si trovano negli elenchi contenuti nei loro allegati e, al contempo, si riconducono a un insieme di decisioni individuali nei confronti di tali persone ed enti»⁴⁸. Secondo la Corte, «è la natura individuale degli atti che dà accesso (...) ai giudici dell'Unione»⁴⁹.

84. In tal senso, il ricorso di annullamento oggetto della sentenza Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consiglio (T-509/10, EU:T:2012:201) è stato respinto per difetto di competenza alla luce dell'articolo 275 TFUE in quanto faceva riferimento all'articolo 4 della decisione 2010/413/PESC del Consiglio, del 26 luglio 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga la posizione comune 2007/140/PESC⁵⁰ (in prosieguo: la «decisione 2010/413»), che non riguardava in modo specifico il ricorrente⁵¹. Al punto 99 della sentenza Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), la Corte ha confermato il rigetto per gli stessi motivi.

45 — Gli articoli 4 e 4 bis della decisione 2014/512 riguardano il settore petrolifero russo in quanto prevedono un regime di autorizzazione preventiva per la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione, diretti o indiretti, da parte di cittadini degli Stati membri, o in provenienza dal territorio degli Stati membri di determinate attrezzature adatte essenzialmente alla prospezione e alla produzione di petrolio nella Federazione russa nonché il divieto di fornitura diretta o indiretta, da parte di cittadini degli Stati membri, o in provenienza dal territorio degli Stati membri di servizi associati necessari alla prospezione e alla produzione di petrolio nella Federazione russa.

46 — L'articolo 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, della decisione 2014/512 prevede un divieto generale, applicabile a tutti gli istituti finanziari dell'Unione, di prestare una serie di servizi relativi al mercato dei capitali a favore di entità con sede in Russia ed elencate nell'allegato III, in cui figura in particolare la Rosneft.

47 — L'articolo 7 della decisione 2014/512 prevede una clausola di non indennizzo degli operatori economici, che al paragrafo 1, lettera a), fa riferimento, tra le altre, alle entità elencate nell'allegato III, in cui figura in particolare la Rosneft.

48 — Sentenza Gbagbo e a./Consiglio (da C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, punto 56). V. anche, in tal senso, sentenze 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 244), nonché Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punto 99) che rinvia ai punti da 36 a 38 della sentenza Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consiglio (T-509/10, EU:T:2012:201).

49 — Sentenza Gbagbo e a./Consiglio (da C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, punto 57).

50 — GU L 195, pag. 39.

51 — «[I] divieti sanciti dall'articolo 4 della decisione 2010/413 sono misure di natura generale, poiché la loro sfera di applicazione è stabilita facendo riferimento a criteri oggettivi e non a persone fisiche o giuridiche determinate. Di conseguenza, come sostengono il Consiglio e la Commissione, l'articolo 4 della decisione 2010/413 non è una decisione che prevede misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche ai sensi dell'articolo 275, secondo comma, TFUE» (punto 37).

85. Poiché la formulazione degli articoli 4 e 4 bis della decisione 2014/512 è alquanto simile a quella dell'articolo 4 della decisione 2010/413⁵², condivido il parere della Commissione secondo il quale dette disposizioni non contengono misure restrittive nei confronti della Rosneft. Pertanto, la Corte non ha competenza a controllare la loro legittimità (e a interpretarle), e la clausola di «claw-back» di cui agli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e 275, secondo comma, TFUE non è applicabile.

86. Tuttavia, non condivido la posizione dei governi del Regno Unito, ceco, francese, estone e polacco nonché del Consiglio e della Commissione secondo la quale gli articoli 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, e 7, della decisione 2014/512, che, mediante l'allegato III, fanno espressamente riferimento alla Rosneft, non prevedrebbero misure restrittive nei confronti di quest'ultima, in quanto le misure ivi contenute si applicherebbero a situazioni determinate oggettivamente e a una categoria di persone definite in modo generico, e l'allegato III in cui è riportato il nome della Rosneft è di natura puramente dichiarativa.

87. Al riguardo, la Commissione si fonda sui punti 39 della sentenza Sina Bank/Consiglio (T-67/12, EU:T:2014:348) e 32 della sentenza Hemmati/Consiglio (T-68/12, EU:T:2014:349) in cui il Tribunale ha dichiarato, con riferimento all'articolo 20, paragrafo 1, lettera b), della decisione 2010/413, che «la “decisione che prevede misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche”, ai sensi dell'articolo 275, secondo comma, TFUE, si rinviene nell'atto con il quale l'iscrizione del nome della ricorrente è stata mantenuta, previo riesame, nell'allegato II della decisione 2010/413, come modificata dalla decisione 2010/644, a decorrere dal 1° dicembre 2011», e non nel fatto che il nome della ricorrente figurava nello stesso allegato II della versione originale della decisione 2010/413. Per tale motivo, il Tribunale aveva declinato la propria competenza, dichiarando che l'articolo 20, paragrafo 1, lettera b), della decisione 2010/413 non introduceva misure restrittive nei confronti di persone bensì misure di portata generale.

88. Inoltre, ai punti 42 della sentenza Sina Bank/Consiglio (T-67/12, EU:T:2014:348) e 35 della sentenza Hemmati/Consiglio (T-68/12, EU:T:2014:349), il Tribunale ha interpretato il criterio dell'essere «individualmente» interessati dall'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento adottato dal Consiglio sul fondamento della decisione 2010/413⁵³ e riprendendo come misure di portata generale le stesse misure di cui all'articolo 20, paragrafo 1, lettera b), della decisione 2010/413, allo stesso modo della nozione di «decisione che prevede misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche». Su tali presupposti, il Tribunale ha dichiarato irricevibile il ricorso di annullamento di detto articolo 16, paragrafo 2, proposto dalla ricorrente.

52 —

- «1. Sono vietati la vendita, la fornitura o il trasferimento da parte di cittadini degli Stati membri o in provenienza dal territorio degli Stati membri ovvero mediante navi o aeromobili sotto la giurisdizione degli stessi, di attrezzature e tecnologie chiave per i seguenti settori chiave dell'industria del petrolio e del gas naturale in Iran, o ad imprese iraniane o di proprietà iraniana operanti in tali settori al di fuori dell'Iran, siano esse originarie o meno di detto territorio:
 - a) raffinazione;
 - b) gas naturale liquefatto;
 - c) esplorazione;
 - d) produzione.L'Unione adotta le misure necessarie per determinare i prodotti coperti dalla presente disposizione.
2. È vietato fornire le seguenti prestazioni ad imprese in Iran operanti nei settori chiave dell'industria del petrolio e del gas naturale in Iran di cui al paragrafo 1, ovvero ad imprese iraniane o di proprietà iraniana operanti in tali settori al di fuori dell'Iran:
 - a) la prestazione di assistenza tecnica o di formazione e di altri servizi correlati alle attrezzature e tecnologie chiave descritte al paragrafo 1;
 - b) il finanziamento o la prestazione di assistenza finanziaria per la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di attrezzature e tecnologie chiave descritte al paragrafo 1, o per la prestazione di assistenza tecnica o di formazione correlate.
3. È vietato partecipare, consapevolmente o intenzionalmente, ad azioni le cui finalità o conseguenze siano tali da eludere i divieti di cui ai paragrafi 1 e 2».

53 — Si tratta del regolamento (UE) n. 961/2010 del Consiglio, del 25 ottobre 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (CE) n. 423/2007 (GU L 281, pag. 1).

89. A mio avviso, tale giurisprudenza del Tribunale non è conforme alla giurisprudenza della Corte risultante dal punto 99 della sentenza Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776)⁵⁴. Infatti, come ha dichiarato un'altra sezione del Tribunale al punto 36 della sentenza National Iranian Oil Company/Consiglio (T-578/12, EU:T:2014:678), confermata dalla Corte nella sentenza National Iranian Oil Company/Consiglio (C-440/14 P, EU:C:2016:128), «l'articolo 263, quarto comma, TFUE conferisce a qualsiasi persona fisica o giuridica la legittimazione ad agire contro gli atti delle istituzioni dell'Unione, quando sussistono le condizioni definite da tale disposizione, come avviene nella fattispecie [in quanto detti atti dell'Unione la inseriscono negli elenchi delle misure in questione]».

90. Inoltre, secondo il medesimo punto della sentenza National Iranian Oil Company/Consiglio (T-578/12, EU:T:2014:678), la tesi del Tribunale nelle sentenze Sina Bank/Consiglio (T-67/12, EU:T:2014:348) e Hemmati/Consiglio (T-68/12, EU:T:2014:349), che in realtà identifica la nozione di misura restrittiva nei confronti di persone con il criterio dell'essere individualmente interessati dalla misura in questione, «violerebbe le disposizioni dell'articolo 263 e dell'articolo 275, secondo comma, TFUE e sarebbe quindi contraria al sistema di tutela giurisdizionale istituito dal Trattato FUE, nonché al diritto a un ricorso effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta».

91. Ciò detto, ad abundantiam, un'interpretazione così severa avrebbe come effetto di rendere assai spesso illusoria la clausola di «claw-back», qualora, contrariamente a quanto propongo supra, le disposizioni delle decisioni PESC che, come gli articoli 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, e 7, della decisione 2014/512, si riferiscono espressamente a persone fisiche o giuridiche, non costituissero «misure restrittive nei confronti di persone» ai sensi della clausola di «claw-back» con la conseguenza che tale clausola non includerebbe la possibilità di una questione pregiudiziale di validità.

92. Propongo quindi alla Corte di rispondere alla prima questione dichiarando che, conformemente agli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275 TFUE, la Corte è competente a statuire in via pregiudiziale, in forza dell'articolo 267 TFUE, sulla validità della decisione 2014/512 alla luce dell'articolo 40 TUE nonché a interpretare e controllare la legittimità degli articoli 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, e 7, di tale decisione nonché del suo allegato III.

93. Desidero tuttavia precisare che, sebbene le misure restrittive introdotte dagli articoli 4 e 4 bis della decisione 2014/512 rientrino nell'ambito di applicazione della clausola di «carve-out» e non in quello della clausola di «claw-back», la tutela giurisdizionale non viene meno, in quanto il regolamento n. 833/2014, come ho chiarito ai paragrafi 47, 49, 69 e 70 delle presenti conclusioni, rientra pienamente nella competenza della Corte e riprende quasi parola per parola la formulazione letterale di tali disposizioni ai suoi articoli 3, 3 bis e 4, paragrafi 3 e 4. Nel caso in cui la Corte sia indotta ad annullare tali disposizioni del regolamento n. 833/2014, il Consiglio dovrebbe adottare le misure necessarie per rendere le disposizioni equivalenti della decisione 2014/512 compatibili con la sentenza della Corte, e ciò, come ha ammesso il Consiglio in udienza, conformemente all'articolo 266 TFUE.

B – Sulla seconda questione, lettera a)

94. Con la seconda questione, lettera a), il giudice del rinvio chiede alla Corte di pronunciarsi sulla validità degli articoli 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, 4, 4 bis e 7 e dell'allegato III della decisione 2014/512 nonché degli articoli 3, 3 bis, 4, paragrafi 3 e 4, 5, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, e 11 nonché degli allegati II e VI del regolamento n. 833/2014.

54 — V., inoltre, punti da 36 a 38 della sentenza Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consiglio (T-509/10, EU:T:2012:201) in cui il Tribunale ha ritenuto che la misura in questione non fosse una misura restrittiva nei confronti di una persona in quanto non elencava alcuna entità in particolare.

95. Considerata la mia risposta alla prima questione, esaminerò il rispetto dell'articolo 40 TUE da parte della decisione 2014/512 e del regolamento n. 833/2014 nonché la validità degli articoli 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, e 7 nonché dell'allegato III, della decisione 2014/512, al pari della validità degli articoli 3, 3 bis, 4, paragrafi 3 e 4, 5, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, e 11 nonché degli allegati II e VI, del regolamento n. 833/2014.

1. Sul rispetto dell'articolo 40 TUE da parte della decisione 2014/512 e del regolamento n. 833/2014

96. Secondo la Rosneft, adottando una decisione PESC, avente, in sostanza, natura legislativa, il Consiglio ha ecceduto i suoi poteri. Ai sensi dell'articolo 29 TUE, il ruolo del Consiglio consisterebbe nel definire «la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica». Per contro, l'adozione di atti legislativi nell'ambito della PESC sarebbe esclusa in forza dell'articolo 31, paragrafo 1, TUE. Pertanto, adottando le disposizioni assai dettagliate della decisione 2014/512, riprodotte essenzialmente in termini identici nel regolamento n. 833/2014, il Consiglio avrebbe violato la clausola di non interferenza di cui all'articolo 40 TUE e avrebbe sconfinato nel potere di proposta congiunto della Commissione e dell'alto rappresentante di cui all'articolo 215 TFUE.

97. A mio avviso, la decisione 2014/512 e il regolamento n. 833/2014 non costituiscono atti legislativi.

98. Anche se, per «atto legislativo» si intendono, in generale, misure di portata generale applicabili a situazioni determinate oggettivamente e a una categoria di persone definite in modo generale ed astratto, è solo all'articolo 289, paragrafo 3, TFUE che si rinviene la definizione di tali termini, utilizzati dall'articolo 24 TUE. Orbene, tale articolo definisce tale categoria come «[g]li atti giuridici adottati mediante procedura legislativa», ossia la procedura legislativa ordinaria di cui all'articolo 289, paragrafo 1, TFUE o la procedura legislativa speciale di cui all'articolo 289, paragrafo 2, TFUE.

99. Vietando quindi l'adozione degli atti legislativi, gli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, terza frase, e 31, paragrafo 1, TUE determinano l'esclusione del ruolo più ampio che l'articolo 289, paragrafi 1 e 2, TFUE assegna al Parlamento e alla Commissione⁵⁵.

100. D'altronde, la procedura di cui all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE seguita per l'adozione della decisione 2014/512 e quella di cui all'articolo 215 TFUE seguita per l'adozione del regolamento n. 833/2014 differiscono da quelle previste all'articolo 289 TFUE per qualificare un atto come legislativo.

101. Poiché la Rosneft non afferma che la decisione 2014/512 e il regolamento n. 833/2014 dovevano essere adottati su una base giuridica diversa, rispettivamente, dagli articoli 29 TUE e 215 TFUE, gli argomenti della Rosneft dovrebbero essere respinti.

⁵⁵ — Sarebbe peraltro impossibile interpretare gli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, terza frase, e 31, paragrafo 1, TUE nel senso che essi rendono obbligatoria l'adozione, mediante la procedura legislativa, di misure restrittive che prevedono l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, che sono per definizione misure di portata generale applicabili a situazioni determinate oggettivamente e a una categoria di persone previste in termini generali e astratti in quanto siffatta interpretazione sarebbe espressamente contraria al tenore letterale dell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE, il quale prevede che «il Consiglio (...) [delibera] a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione [e] ne informa il Parlamento», il che non costituisce né una procedura legislativa ordinaria né una procedura legislativa speciale.

2. Sulla validità degli articoli 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, e 7 nonché dell'allegato III, della decisione 2014/512, e degli articoli 3, 3 bis, 4, paragrafi 3 e 4, 5, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, e 11 nonché degli allegati II e VI, del regolamento n. 833/2014

a) Sulla portata del controllo

102. Ai punti 64, 108 e 115 delle sue osservazioni, il Consiglio sostiene che la Corte non è competente a controllare la legittimità delle disposizioni in questione del regolamento n. 833/2014 in quanto i motivi di nullità dedotti dalla Rosneft cercano essenzialmente di contestare le decisioni di principio, rientranti pienamente nel settore della PESC, adottate dal Consiglio con la decisione 2014/512.

103. Non condivido tale posizione in quanto, a mio avviso, l'adozione sul fondamento dell'articolo 215 TFUE di un regolamento, anche se quest'ultimo riprende parola per parola o completa o specifica le misure previste da una decisione relativa alla PESC, come avviene nel caso di specie per la decisione 2014/512 e il regolamento n. 833/2014, implica la perdita dell'immunità giurisdizionale di cui tali misure possono beneficiare in base agli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275, primo comma, TFUE⁵⁶.

104. La soluzione opposta avrebbe come effetto di fornire un'interpretazione estensiva all'esclusione della competenza della Corte in tale settore, mentre tale esclusione costituisce l'eccezione e non la regola.

105. Ciò detto, ritengo che, in tale settore, che rientra nella diplomazia e nella politica estera e di sicurezza, il Consiglio goda di un ampio potere discrezionale⁵⁷.

b) Sul motivo di invalidità vertente sull'asserita violazione dell'accordo di partenariato

106. Secondo la Rosneft, l'articolo 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, nonché l'allegato III della decisione 2014/512 al pari degli articoli 3, paragrafi 1, 3 e 5, 3 bis, paragrafo 1, 5, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, nonché gli allegati II e VI, del regolamento n. 833/2014 violano gli articoli 10, paragrafo 1 (clausola del trattamento della nazione più favorita relativa al commercio delle merci), 12 (libertà di transito delle merci), 36 (clausola del trattamento non meno favorevole relativa alla prestazione transfrontaliera di servizi) e 52, paragrafi 2, 5 e 9 (libera circolazione dei capitali) dell'accordo di partenariato.

107. I governi del Regno Unito, estone e francese nonché il Consiglio e la Commissione rilevano che le misure in questione sono giustificate in quanto sono «necessarie per tutelare [gli] interessi fondamentali in materia di sicurezza [delle parti] in tempo di guerra o di gravi tensioni internazionali che possano sfociare in una guerra», conformemente all'articolo 99, paragrafo 1, lettera d), dell'accordo di partenariato, e che in ogni caso le disposizioni di tale accordo, fatte valere dalla Rosneft, non hanno un effetto diretto.

108. Poiché l'articolo 99 dell'accordo di partenariato presuppone l'esistenza di una misura contraria alle disposizioni sostanziali di detto accordo, occorre anzitutto esaminare se l'articolo 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, nonché l'allegato III della decisione 2014/512 al pari degli articoli 3, paragrafi 1, 3 e 5, 3 bis, paragrafo 1, 5, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, nonché gli allegati II e VI, del regolamento n. 833/2014 violino gli articoli 10, paragrafo 1, 12, 36 e 52, paragrafi 2, 5 e 9 di detto accordo.

⁵⁶ — Ciò risulta dalla descrizione dell'articolo 215 TFUE come «un collegamento [creato] tra le azioni [dell'Unione] che comportano sanzioni economiche (...) e gli obiettivi del Trattato UE» (sentenza Parlamento/Consiglio C-130/10, EU:C:2012:472, punto 59). Gli atti PESC, per i quali sussiste tale «collegamento», divengono misure subordinate al rispetto del Trattato FUE.

⁵⁷ — V. sentenze Sison/Consiglio (C-266/05 P, EU:C:2007:75, punto 33), e Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punto 120).

i) Sull'effetto diretto degli articoli 10, paragrafo 1, 12, 36 e 52, paragrafi 2, 5 e 9 dell'accordo di partenariato

109. Occorre al riguardo ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, un accordo concluso tra l'Unione e uno o più Stati terzi, costituisce, per quanto riguarda l'Unione, un atto adottato da una delle sue istituzioni, ai sensi dell'articolo 267, primo comma, lettera b), TFUE, che le disposizioni di siffatto accordo costituiscono parte integrante, a decorrere dall'entrata in vigore dello stesso, dell'ordinamento giuridico dell'Unione e che, nell'ambito di tale ordinamento giuridico, la Corte è competente a statuire in via pregiudiziale sull'interpretazione di detto accordo⁵⁸.

110. Inoltre, al punto 37 della sentenza Commissione/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494), la Corte ha dichiarato che «le disposizioni di un accordo internazionale di cui l'Unione sia parte possono essere invocate a sostegno (...) di un'eccezione di illegittimità di [un] atto solo qualora, da una parte, la natura e l'economia generale dell'accordo in questione non vi ostino e, dall'altra, tali disposizioni appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise (...). Pertanto, dette disposizioni potranno essere fatte valere dinanzi al giudice dell'Unione come criterio di valutazione della legittimità di un atto dell'Unione solo quando entrambe le condizioni sopracitate sono cumulativamente soddisfatte»⁵⁹.

111. Poiché gli articoli 10, paragrafo 1, e 12, dell'accordo di partenariato fanno riferimento alle disposizioni specifiche del GATT, il Consiglio e la Commissione si fondano sulla giurisprudenza costante della Corte in materia di accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio, secondo la quale «tenuto conto della loro natura e della loro economia, essi non figurano in linea di principio tra le normative alla luce delle quali può essere controllata la legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione»⁶⁰.

112. Orbene, l'accordo di partenariato non è un accordo riguardante unicamente il commercio delle merci, al quale potrebbe essere applicata tale giurisprudenza⁶¹.

58 — V. sentenze Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, punti da 3 a 6) riguardante l'Accordo che crea un'Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Grecia, firmato ad Atene il 9 luglio 1961, concluso in nome della Comunità con la decisione 63/106/CEE del Consiglio, del 25 settembre 1961, (GU L 26, pag. 293); Demirel (12/86, EU:C:1987:400, punto 7) riguardante l'Accordo che crea un'Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Turchia, firmato ad Ankara il 12 settembre 1963, concluso in nome della Comunità con la decisione 64/732/CEE del Consiglio, del 23 dicembre 1963, (GU 1964, L 217, pag. 3685); Andersson e Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, punti 26 e 27); Ospelt e Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punto 27), nonché Établissements Rimbaud (C-72/09, EU:C:2010:645, punto 19) riguardante l'accordo sullo Spazio economico europeo, firmato il 2 maggio 1992 (GU 1994, L 1, pag. 3) e approvato con la decisione 94/1/CECA, CE del Consiglio e della Commissione, del 13 dicembre 1993, relativa alla conclusione dell'accordo sullo Spazio economico europeo tra le Comunità europee, i loro Stati membri e la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia, la Repubblica d'Islanda, il Principato del Liechtenstein, il Regno di Norvegia, il Regno di Svezia e la Confederazione elvetica (GU 1994, L 1, pag. 1). V., anche, paragrafi da 32 a 35 delle mie conclusioni nella causa SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52).

59 — V. anche, in tal senso, sentenza Consiglio e a./Vereniging Milieudéfensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (da C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4, punto 54) e giurisprudenza ivi citata.

60 — Sentenza Commissione/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, punto 38). V. anche, in tal senso, sentenze Portogallo/Consiglio (C-149/96, EU:C:1999:574, punto 47); Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, punto 39), nonché LVP (C-306/13, EU:C:2014:2465, punto 44).

61 — Infatti, al punto 39 della sentenza Commissione/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494), la Corte ha spiegato l'iter logico seguito secondo cui gli accordi OMC non fanno parte delle normative alla luce delle quali può essere controllata la legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione («ammettere che il compito di assicurare la conformità del diritto dell'Unione alle norme dell'OMC incomba direttamente al giudice dell'Unione equivarrebbe a privare gli organi legislativi o esecutivi dell'Unione del margine di manovra di cui dispongono gli organi analoghi delle controparti commerciali dell'Unione. È infatti pacifico che alcune parti contraenti, tra le quali le controparti commerciali più importanti dell'Unione, hanno tratto, alla luce dell'oggetto e dello scopo degli accordi OMC, la conseguenza che questi ultimi non rientrano tra le normative alla luce delle quali i loro organi giurisdizionali controllano la legittimità delle loro norme di diritto interno. Tale mancanza di reciprocità, se fosse ammessa, rischierebbe di condurre ad uno squilibrio nell'applicazione delle norme dell'OMC»).

113. Infatti, come ha dichiarato la Corte riguardo all'accordo di partenariato al punto 27 della sentenza *Simutenkov* (C-265/03, EU:C:2005:213), tale accordo «ha l'obiettivo di istituire un partenariato tra le parti volto a promuovere, in particolare, lo sviluppo di strette relazioni politiche tra le parti, di scambi e di armoniose relazioni economiche tra di loro, della libertà in materia politica ed economica, nonché la realizzazione della progressiva integrazione tra la Federazione russa e una più ampia zona di cooperazione in Europa».

114. Inoltre, al punto 28 di tale sentenza, la Corte ha aggiunto che «[i]l fatto che l'accordo si limiti in questo modo all'istituzione di un partenariato tra le parti, senza prevedere un'associazione o una futura adesione della Federazione russa [all'Unione], non è tale da impedire l'effetto diretto di alcune delle sue disposizioni. Risulta infatti dalla giurisprudenza della Corte che, quando un accordo istituisce una cooperazione tra le parti, talune disposizioni in esso contenute possono disciplinare direttamente, [quando, avuto riguardo alla sua lettera, nonché all'oggetto e alla natura dell'accordo, esse stabiliscono obblighi chiari e precisi che non sono subordinati, nel loro adempimento o nei loro effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore], la situazione giuridica dei privati».

115. La Corte aveva quindi riconosciuto, al punto 22 di detta sentenza, l'effetto diretto dell'articolo 23, paragrafo 1, di tale accordo relativo alle condizioni di lavoro.

116. Contrariamente a quanto eccepiscono i governi del Regno Unito e francese nonché il Consiglio e la Commissione, non vedo in che modo il tenore letterale delle disposizioni in questione dell'accordo di partenariato di cui trattasi nella presente causa non soddisfi i criteri dell'effetto diretto quali enunciati al punto 21 della sentenza *Simutenkov* (C-265/03, EU:C:2005:213) e ripresi al punto 37 della sentenza *Commissione /Rusal Armenal* (C-21/14 P, EU:C:2015:494).

117. Infatti, l'articolo 10, paragrafo 1, dell'accordo di partenariato prevede che «[l]e parti si concedono reciprocamente il trattamento generale della nazione più favorita definito all'articolo I, paragrafo 1, del GATT»⁶². L'articolo 12, paragrafo 1, secondo comma, prevede che «ciascuna delle parti consente il libero transito attraverso il suo territorio per le merci originarie del territorio doganale o destinate al territorio doganale dell'altra parte». L'articolo 36 dispone che «le parti si concedono reciprocamente un trattamento non meno favorevole di quello concesso a qualsiasi altro paese per i servizi transfrontalieri». Infine, secondo l'articolo 52, le parti dell'accordo di partenariato garantiscono «la libera circolazione dei capitali tra residenti [dell'Unione] e della Russia sotto forma di investimenti diretti» (paragrafo 2), evitano di introdurre nuove restrizioni dopo un periodo di transizione di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore di detto accordo (paragrafo 5) e «si concedono reciprocamente il trattamento della nazione più favorita per quanto riguarda la libertà dei pagamenti correnti e dei movimenti di capitale nonché le condizioni di pagamento» (paragraphe 9).

118. A mio avviso, il tenore letterale di tali disposizioni non differisce affatto, quanto al suo carattere incondizionato, da quello dell'articolo 23, paragrafo 1, di detto accordo, che la Corte ha già dichiarato direttamente efficace⁶³. Esso costituisce quindi più di «un accordo ad accordarsi ("an agreement to agree")»⁶⁴.

62 — L'articolo I, paragrafo 1, del GATT definisce il trattamento generale della nazione più favorita nel seguente modo: «[q]ualsiasi vantaggio, favore, privilegio o immunità concesso da una parte contraente a un prodotto originario di un altro paese o ad esso destinato sarà esteso, immediatamente e incondizionatamente, ad ogni prodotto similare originario dei territori di tutte le altre parti contraenti o ad essi destinato. Questa disposizione riguarda i dazi doganali e le imposizioni di qualsiasi genere percepiti all'importazione o all'esportazione, o in occasione dell'importazione o dell'esportazione, come pure quelli che gravano sui trasferimenti internazionali di fondi effettuati in pagamento delle importazioni o delle esportazioni, il metodo di esazione di tali dazi ed imposizioni, tutta la regolamentazione e tutte le formalità relative alle importazioni o alle esportazioni, nonché tutte le questioni oggetto dei paragrafi 2 e 4 dell'articolo III».

63 — V. punti da 20 a 29 della sentenza *Simutenkov* (C-265/03, EU:C:2005:213).

64 — V. paragrafo 79 delle mie conclusioni nella causa *SECIL* (C-464/14, EU:C:2016:52).

ii) Sull'esistenza di restrizioni ai diritti conferiti dagli articoli 10, paragrafo 1, 12, 36 e 52, paragrafi 2, 5 e 9 dell'accordo di partenariato

119. Occorre quindi esaminare se le misure introdotte dall'articolo 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, nonché l'allegato III della decisione 2014/512 al pari degli articoli 3, paragrafi 1, 3 e 5, 3 bis, paragrafo 1, 5, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, nonché gli allegati II e VI, del regolamento n. 833/2014 contengano restrizioni agli articoli 10, paragrafo 1, 12, 36 e 52, paragrafi 2, 5 e 9 dell'accordo di partenariato.

– Articoli 10, paragrafo 1, e 12 dell'accordo di partenariato (scambi di merci)

120. Per quanto riguarda l'affermazione della violazione dell'articolo 10, paragrafo 1, dell'accordo di partenariato da parte degli articoli 3, paragrafi 1, 3 e 5, e 3 bis, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014, occorre sottolineare che l'articolo 10, paragrafo 1, dell'accordo di partenariato non aveva soltanto come effetto di estendere l'applicazione dell'articolo I, paragrafo 1, del GATT alle relazioni tra l'Unione e la Federazione russa, in un'epoca in cui quest'ultima non faceva parte dell'Organizzazione mondiale del commercio.

121. L'articolo I, paragrafo 1, del GATT limita tuttavia la sua portata ai «dazi doganali e [al]le imposizioni di qualsiasi genere percepiti all'importazione o all'esportazione, o in occasione dell'importazione o dell'esportazione, come pure quelli che gravino sui trasferimenti internazionali di fondi effettuati in pagamento delle importazioni o delle esportazioni, il metodo di esazione di tali dazi ed imposizioni, tutta la regolamentazione e tutte le formalità relative alle importazioni o alle esportazioni, nonché tutte le questioni oggetto dei paragrafi 2 e 4 dell'articolo III».

122. Poiché l'articolo 3, paragrafi 1, 3 e 5, del regolamento n. 833/2014 non riguarda affatto le tariffe doganali applicabili all'esportazione delle merci oggetto di tali disposizioni, ma assoggetta la loro esportazione verso la Federazione russa a un'autorizzazione preventiva e precisa le condizioni alle quali gli Stati membri devono negare tale autorizzazione, è evidente che tali disposizioni non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 10, paragrafo 1, dell'accordo di partenariato.

123. A fortiori, non rientra nell'articolo 10, paragrafo 1, dell'accordo di partenariato neppure l'articolo 3 bis, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014, che vieta la prestazione dei *servizi* connessi necessari per talune categorie di progetti di prospezione e di produzione in Russia.

124. L'articolo 12, paragrafo 1, secondo comma, dell'accordo di partenariato obbliga l'Unione e i suoi Stati membri a garantire il libero transito⁶⁵ attraverso il territorio dell'Unione delle merci originarie del territorio doganale o destinate al territorio doganale della Federazione russa.

125. L'Unione e i suoi Stati membri sono quindi tenuti a garantire, attraverso il loro territorio, il libero passaggio di merci originarie della Federazione russa o ivi destinate.

126. L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014 assoggetta le vendite, le forniture, i trasferimenti o le esportazioni dei prodotti elencati nell'allegato II, anche non originari dell'Unione, a un'autorizzazione preventiva, se tali prodotti sono destinati a un uso in Russia. Inoltre, l'articolo 3, paragrafo 5, di tale regolamento vieta la concessione di tale autorizzazione quando le vendite, le forniture, i trasferimenti o le esportazioni in questione riguardano prodotti destinati ad una delle categorie di progetti di prospezione e produzione di cui al paragrafo 3 di tale articolo.

⁶⁵ — Per transito si intende il passaggio attraverso il territorio di uno Stato, che si effettui o meno con trasbordo, immagazzinamento, frazionamento del carico o cambio di mezzo di trasporto, che rappresenti solamente una parte di un viaggio completo che cominci e finisca al di là delle frontiere di tale Stato sul cui territorio ha avuto luogo. V., in tal senso, articolo V, paragrafo 1, del GATT.

127. A mio avviso, tali disposizioni non hanno alcuna incidenza sulla libertà di transito garantita dall'articolo 12, paragrafo 1, secondo comma, dell'accordo di partenariato.

128. Sebbene l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014 si riferisca, tra l'altro, al trasferimento dei prodotti elencati nell'allegato II «anche non originari dell'Unione», resta pur sempre il fatto che i paragrafi 2 e 4 di tale articolo si riferiscono soltanto all'esportazione.

129. In tal senso, «[p]er ogni vendita, fornitura, trasferimento o esportazione per cui è richiesta un'autorizzazione (...) tale autorizzazione è concessa dalle autorità competenti dello Stato membro *in cui è stabilito l'esportatore*»⁶⁶. Parimenti, «[g]li esportatori forniscono alle autorità competenti tutte le pertinenti informazioni necessarie per la loro domanda di autorizzazione *di esportazione*»⁶⁷.

130. Mi sembra quindi evidente che tali disposizioni del regolamento n. 833/2014 riguardano non già il transito dei prodotti di cui all'allegato II, bensì i casi di vendita, di fornitura, di trasferimento o di esportazione *in provenienza dal territorio degli Stati membri*.

131. In tal senso, la libertà di transito dei prodotti in questione in provenienza dai paesi terzi e destinati alla Federazione russa non è affatto pregiudicata.

132. In ogni caso, anche se la Corte accertasse l'esistenza di una restrizione agli articoli 10, paragrafo 1, e 12, paragrafo 1, secondo comma, dell'accordo di partenariato, tale restrizione sarebbe, come eccepisce la Commissione, giustificata da ragioni di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, conformemente all'articolo 19 di tale accordo.

– *Articolo 36 dell'accordo di partenariato (servizi transfrontalieri)*

133. Secondo l'articolo 36 dell'accordo di partenariato, l'Unione e i suoi Stati membri sono tenuti a concedere un trattamento non meno favorevole di quello concesso a un paese terzo per i servizi transfrontalieri prestati da società dell'Unione sul territorio della Federazione russa in conformità delle legislazioni e normative in vigore in quest'ultima.

134. Secondo l'allegato 5 dell'accordo in parola, i servizi di cui all'articolo 36 includono i servizi di ingegneria (CPC 8672)⁶⁸ e i servizi di sperimentazione e di analisi tecnica (CPC 8676)⁶⁹.

135. Orbene, contrariamente a quanto afferma la Rosneft, nessuno dei servizi indicati ai numeri CPC 8672 e CPC 8676 riguarda i servizi di trivellazione, di prove pozzi, di carottaggio e di completamento o la fornitura di unità galleggianti, previsti dall'articolo 3 bis, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014⁷⁰.

66 — Articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014. Il corsivo è mio.

67 — Articolo 3, paragrafo 4, del regolamento n. 833/2014. Il corsivo è mio.

68 — Disponibile sul sito Internet della United Nations Statistics Division (<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl= 9&Lg= 1&Co= 8672>). Il numero CPC («central product classification») è un riferimento al sistema internazionale di classificazione dei prodotti sotto l'egida dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU).

69 — Disponibile sul sito Internet della United Nations Statistics Division (<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl= 9&Lg= 1&Co= 8676>).

70 — Gli unici servizi menzionati al CPC 86761 che potrebbero essere pertinenti sono «i servizi di sperimentazione e di analisi delle proprietà chimiche e biologiche di materie quali (...) i carburanti». Tuttavia, i servizi di trivellazione, di prove pozzi, di carottaggio e di completamento e la fornitura di unità galleggianti non ne fanno parte.

– Articolo 52, paragrafi 2, 5 e 9 dell'accordo di partenariato (libera circolazione dei capitali)

136. Il paragrafo 2 di tale disposizione garantisce la libera circolazione dei capitali tra l'Unione e la Federazione russa «sotto forma di investimenti diretti effettuati per società costituite in conformità delle leggi del paese ospitante».

137. Inoltre, ai sensi del paragrafo 9 del medesimo articolo, l'Unione deve concedere alla Federazione russa «il trattamento della nazione più favorita per quanto riguarda la libertà (...) dei movimenti di capitale».

138. Secondo la Dichiarazione comune relativa all'articolo 52 (Definizioni), il termine «investimenti diretti» è così definito:

«(...) gli investimenti realizzati al fine di instaurare relazioni economiche durevoli con un'impresa, come gli investimenti che consentono ai non residenti nel paese interessato o ai residenti all'estero di influire concretamente sulla gestione di tale impresa mediante:

(...)

2) l'acquisto di partecipazioni in un'impresa nuova o esistente;

3) un prestito di durata pari o superiore a cinque anni».

139. Da tali disposizioni emerge assai chiaramente che l'acquisto, la vendita e la prestazione, diretti o indiretti, di servizi di investimento o di assistenza all'emissione, di obbligazioni, di azioni o di strumenti finanziari simili⁷¹ possono costituire un investimento diretto solo se finalizzati all'acquisto di partecipazioni in un'impresa al fine di instaurare relazioni economiche durevoli.

140. Da tali disposizioni emerge altresì che concludere un accordo o parteciparvi, per concedere alla Rosneft, dopo il 12 settembre 2014, nuovi prestiti o crediti con scadenza superiore a 30 giorni⁷² può costituire un investimento diretto solo se si tratta di un prestito o di un credito di durata non inferiore a cinque anni concesso al fine di instaurare relazioni economiche durevoli.

141. Ne deriva che l'articolo 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, nonché l'allegato III della decisione 2014/512 al pari degli articoli 5, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, nonché l'allegato VI del regolamento n. 833/2014 costituiscono una restrizione alla libera circolazione dei capitali tutelata dall'articolo 52, paragrafi 2, 5 e 9 dell'accordo di partenariato, solo nei limiti in cui essi vietino gli investimenti diretti menzionati ai paragrafi 139 e 140 delle presenti conclusioni.

iii) Sulla giustificazione

142. Contrariamente al commercio di merci per il quale l'articolo 19 dell'accordo di partenariato prevede la possibilità di giustificare restrizioni in termini quasi identici a quelli dell'articolo 36 TFUE, detto accordo non prevede alcuna possibilità di giustificare una restrizione alla libera circolazione dei capitali.

71 — V. articoli 1, paragrafo 2, lettere da b) a d), della decisione 2014/512 e 5, paragrafo 2, lettere da b) a d), del regolamento n. 833/2014.

72 — V. articoli 1, paragrafo 3, della decisione 2014/512 e 5, paragrafo 3, del regolamento n. 833/2014.

143. Per le stesse motivazioni da me fornite ai paragrafi da 123 a 125 delle mie conclusioni nella causa SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52)⁷³, ritengo che sia possibile giustificare con motivi imperativi di interesse generale restrizioni alla libera circolazione dei capitali, garantita dall'articolo 52 dell'accordo di partenariato.

144. Sebbene il Consiglio non indichi motivi imperativi di interesse generale, ritengo che dai suoi argomenti, fondati sull'articolo 99 dell'accordo di partenariato, sia possibile desumere che, a suo avviso, una restrizione alla libera circolazione dei capitali sarebbe giustificata per motivi di ordine pubblico e di sicurezza pubblica.

145. Infatti, poiché le misure restrittive introdotte dall'articolo 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, nonché dall'allegato III della decisione 2014/512 e dagli articoli 5, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, nonché dall'allegato VI del regolamento n. 833/2014 sono state adottate «in risposta alle azioni della [Federazione russa] che destabilizzano la situazione in Ucraina»⁷⁴ e «onde aumentare i costi delle azioni intraprese dalla Russia per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e onde promuovere una soluzione pacifica della crisi»⁷⁵, esse mi sembrano giustificabili per ragioni di ordine e di sicurezza pubblici.

146. Dai considerando della decisione 2014/512 e del regolamento n. 833/2014 emerge che l'adozione delle misure restrittive nei confronti della Federazione Russa è stata anzitutto annunciata pubblicamente dall'Unione e dai suoi Stati membri e dette restrizioni sono state adottate ed estese gradualmente solo per la mancata reazione della Federazione russa.

147. Poiché le misure restrittive hanno lo scopo di «aumentare i costi delle azioni intraprese dalla [Federazione russa] per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e [di] promuovere una soluzione pacifica della crisi»⁷⁶ e, dato che la Rosneft è la società petrolifera con le maggiori riserve di petrolio e la maggiore produzione tra le società petrolifere le cui azioni sono quotate alla borsa russa (più del 40% del petrolio prodotto nella Federazione russa⁷⁷) e che lo Stato russo detiene il 69,5% del suo capitale sociale, ritengo che le restrizioni imposte dall'articolo 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, nonché dall'allegato III della decisione 2014/512 e dagli articoli 5, paragrafo 2, lettere da b) a d), e 3, nonché dall'allegato VI del regolamento n. 833/2014 siano necessarie al fine di esercitare una pressione che possa far raggiungere lo scopo perseguito da detta decisione e da detto regolamento, consistente nell'«aumentare i costi delle azioni intraprese dalla [Federazione russa] per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e [nel] promuovere una soluzione pacifica della crisi»⁷⁸. Pertanto, le misure restrittive rispettano il principio di proporzionalità.

73 — Tale causa riguardava anche restrizioni alla libera circolazione dei capitali contrarie sia all'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica tunisina, dall'altro, firmato a Bruxelles il 17 luglio 1995 e approvato in nome della Comunità europea e della Comunità europea del carbone e dell'acciaio con la decisione 98/238/CE, CECA del Consiglio e della Commissione, del 26 gennaio 1998 (GU L 97, pag. 1), sia all'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica libanese, dall'altra, firmato a Lussemburgo il 17 giugno 2002 e approvato in nome della Comunità europea con la decisione 2006/356/CE del Consiglio, del 14 febbraio 2006 (GU L 143, pag. 1).

74 — Considerando 8 della decisione 2014/512.

75 — Considerando 2 del regolamento n. 833/2014.

76 — Considerando 2 del regolamento n. 833/2014.

77 — V. sito Internet della Rosneft (<http://www.rosneft.com/about/>).

78 — Considerando 2 del regolamento n. 833/2014.

iv) Sull'articolo 99 dell'accordo di partenariato

148. Nel caso in cui la Corte dichiari che sussiste una restrizione ingiustificata agli articoli 10, paragrafo 1, 12, 36 e 52, paragrafi 2, 5 e 9, dell'accordo di partenariato, ritengo, al pari dei governi del Regno Unito, estone e francese nonché del Consiglio e della Commissione, che essa possa essere giustificata dall'articolo 99, paragrafo 1, lettera d), di detto accordo, che consente all'Unione di adottare «le misure che ritiene necessarie per tutelare i suoi interessi fondamentali in materia di sicurezza (...) in tempo di guerra o in occasione di gravi tensioni internazionali che possano sfociare in una guerra»⁷⁹.

149. Se, come ho accennato al paragrafo 105 delle presenti conclusioni, il Consiglio gode di un ampio potere discrezionale nei settori della politica estera e della sicurezza, ciò vale anche nel caso in cui il Consiglio accerti l'esistenza di una grave tensione internazionale costituente una minaccia di guerra.

150. Da un lato, va ricordato che, al fine di adottare le misure restrittive di cui trattasi nella causa in esame, il Consiglio si è basato sulla «violazione ingiustificata della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Ucraina da parte della Federazione russa»⁸⁰, sull'«abbattimento del volo MH17 della Malaysia Airlines a Donetsk»⁸¹ e sull'«annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli»⁸².

151. D'altro lato, occorre sottolineare che la Federazione russa dispone del potere di veto nell'ambito del Consiglio di sicurezza dell'ONU. È quindi inutile ricercare l'accertamento dell'esistenza di una minaccia alla pace nelle risoluzioni di detto Consiglio⁸³ o addirittura nei progetti di risoluzione che non sono stati adottati da tale Consiglio, a causa dell'esercizio (effettivo o possibile), da parte della Federazione russa, del suo diritto di veto⁸⁴.

152. Alla luce delle suesposte considerazioni, ritengo che il Consiglio non abbia commesso un errore manifesto nel valutare la gravità della situazione di tensione internazionale esistente al momento dell'adozione della decisione 2014/512 e del regolamento n. 833/2014.

c) Sul motivo di invalidità vertente sull'asserita violazione dell'obbligo di motivazione (articolo 296 TFUE)

153. Secondo la Rosneft, gli articoli 3, 3 bis, 4, paragrafi 3 e 4, e l'allegato II del regolamento n. 833/2014 violano l'obbligo di motivazione imposto al Consiglio dall'articolo 296 TFUE in quanto tale regolamento non spiegherebbe né come né perché il fatto di avere di mira l'industria petrolifera russa o di avere di mira la stessa secondo le modalità prescelte da tali disposizioni contribuisca al conseguimento dello scopo delle misure in questione quale esposto ai considerando 2⁸⁵ e 4⁸⁶ di detto regolamento.

79 — La versione francese, analogamente alla versione rumena, si riferisce al «caso di guerra o di gravi tensioni internazionali *menaçant de déboucher sur un conflit armé*», mentre la versione inglese, analogamente a tutte le altre versioni linguistiche nonché dalla versione russa, si riferisce al «time of war or serious international tension *constituting threat of war*». Il corsivo è mio.

80 — Considerando 1 della decisione 2014/512. In udienza, il Consiglio ha menzionato l'accordo di associazione che l'Unione aveva firmato con l'Ucraina nel 2014 nonché la circostanza che l'Ucraina rientrava nella politica europea di vicinato. Il Consiglio ha sottolineato che la tensione internazionale che poteva sfociare in un conflitto armato non doveva necessariamente riguardare soltanto il territorio dell'Unione. Era peraltro chiaramente dimostrato che era in atto un conflitto armato nel territorio di uno Stato vicino all'Unione.

81 — Considerando 5 della decisione 2014/512.

82 — Considerando 1 del regolamento n. 833/2014.

83 — V. risoluzione 2166(2014) adottata dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, disponibile sul sito Internet del Consiglio di sicurezza dell'ONU (http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2166.pdf).

84 — Si tratta dei progetti di risoluzione S/2014/189 e S/2015/562 disponibili sul sito Internet del Consiglio di sicurezza dell'ONU (<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/ukraine/>).

85 — «Si ritiene pertanto opportuno applicare misure restrittive supplementari onde aumentare i costi delle azioni intraprese dalla Russia per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e onde promuovere una soluzione pacifica della crisi».

86 — «È inoltre opportuno applicare restrizioni, sotto forma di obbligo di autorizzazione preventiva, sulla vendita, sulla fornitura, sul trasferimento o sull'esportazione, diretti o indiretti, di determinate tecnologie per l'industria petrolifera in Russia».

154. La Rosneft asserisce altresì una violazione dell'articolo 296 TFUE per quanto attiene all'articolo 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, nonché all'allegato III della decisione 2014/512 e all'articolo 5, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, nonché all'allegato VI del regolamento, in quanto tali disposizioni, pur riferendosi espressamente ad essa, non le consentono di valutare la ragione per cui il solo fatto che lo Stato russo sia il suo azionista di maggioranza sia tale da far conseguire lo scopo delle misure in questione quale esposto ai considerando 2⁸⁷ e 5⁸⁸ del regolamento n. 833/2014.

155. A mio avviso, non sussiste, nella fattispecie, alcuna violazione dell'obbligo di motivazione.

156. Come ha dichiarato la Corte al punto 53 della sentenza Consiglio/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), «la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE dev'essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e al contesto nel quale è stato adottato. La necessità della motivazione dev'essere valutata in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari o altre persone interessate direttamente e individualmente dall'atto possono avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'adeguatezza della motivazione dev'essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi».

157. Inoltre, per quanto attiene alle misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, quale il congelamento di capitali oggetto della causa che ha dato luogo alla sentenza Consiglio/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), la Corte ha dichiarato, al punto 54 di tale sentenza, che «un atto che arreca pregiudizio è sufficientemente motivato quando è stato emanato in un contesto noto all'interessato, che gli consente di comprendere la portata del provvedimento adottato nei suoi confronti».

158. Essendo la più grande società petrolifera russa, che appartiene per il 69,5% allo Stato russo⁸⁹, avente attività totali stimate di oltre 1 000 miliardi di rubli russi e i cui introiti stimati provengono per almeno il 50% dalla vendita o dal trasporto di petrolio greggio o prodotti petroliferi⁹⁰, la Rosneft è sicuramente in grado di valutare l'importanza del settore petrolifero in termini di entrate per il bilancio della Federazione russa⁹¹ e la ragione per cui il fatto che essa sia oggetto delle misure restrittive di cui all'articolo 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, nonché all'allegato III della decisione 2014/512 e all'articolo 5, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, nonché all'allegato VI del regolamento, può avere come effetto di «*aumentare i costi delle azioni intraprese dalla Russia* per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e [di] promuovere una soluzione pacifica della crisi»⁹².

159. Ciò vale anche per le misure di cui agli articoli 3, 3 bis, 4, paragrafi 3 e 4, nonché all'allegato II del regolamento n. 833/2014 che non costituiscono misure restrittive nei confronti della Rosneft⁹³, ma si riferiscono in generale all'industria petrolifera russa.

87 — V. nota 85.

88 — «È altresì opportuno applicare restrizioni sull'accesso al mercato dei capitali per determinati enti finanziari, esclusi gli enti con sede in Russia dotati di status internazionale stabiliti da accordi intergovernativi e aventi la Russia tra gli azionisti».

89 — V. paragrafo 147 delle presenti conclusioni. Aggiungo che, secondo i suoi bilanci annuali per l'anno 2013, la Rosneft ha versato ai suoi azionisti dividendi per un importo di 85 miliardi di rubli russi e ha versato, in Russia, più di 1 miliardo di rubli russi a titolo di imposte diverse dall'imposta sul reddito (v. sito Internet della Rosneft, http://www.rosneft.com/attach/0/02/90/Rosneft_FS_2013_ENG_SIGNED_FINAL.pdf).

90 — V. articolo 5, paragrafo 2, lettera b), e allegato VI del regolamento n. 833/2014.

91 — Secondo il presidente Vladimir V. Putin, le entrate apportate al bilancio della Federazione russa, nel 2013, dall'industria petrolifera sono state di circa USD 191-194 miliardi (v. http://rbth.com/news/2014/04/17/russia_had_revenues_of_191-194_bln_from_oil_28_bln_from_gas_in_2013_-_pu_35970.html).

92 — Considerando 2 del regolamento n. 833/2014. Il corsivo è mio.

93 — V. paragrafi da 82 a 85 delle presenti conclusioni.

d) Sul motivo di invalidità vertente sull'asserita violazione dei diritti della difesa, della tutela giurisdizionale effettiva e del diritto di accesso al fascicolo

160. Secondo la Rosneft, il rifiuto del Consiglio di concederle un accesso privilegiato alle informazioni e alle prove riguardanti questioni fondamentali quali la ragione per cui la Rosneft era menzionata nella decisione 2014/512 e nel regolamento n. 833/2014, o il motivo per cui venivano presi di mira taluni settori dell'industria petrolifera e non altri, costituisce una violazione dei suoi diritti della difesa, della tutela giurisdizionale effettiva e del diritto di accesso al fascicolo.

161. Dai documenti allegati alle osservazioni scritte della Rosneft e del Consiglio emerge che la Rosneft ha cercato di ottenere, sul fondamento del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione⁹⁴, un accesso privilegiato («privileged access») a documenti del Consiglio al fine di utilizzarli nell'ambito di un ricorso di annullamento pendente dinanzi al Tribunale nella causa NK Rosneft e a./Consiglio (T-715/14).

162. La lettura di tali documenti consente di concludere che la Rosneft ha utilizzato i mezzi di accesso del pubblico ai documenti istituiti da tale regolamento come una «document discovery», procedura di richiesta di documenti conosciuta negli sistemi giuridici di «common law» e nell'arbitrato internazionale⁹⁵.

163. Sebbene, a mio avviso, il regolamento n. 1049/2001 non sia adatto a concedere, in modo adeguato, un accesso privilegiato ai documenti necessari nell'ambito di una controversia⁹⁶, dai documenti allegati alle osservazioni scritte della Rosneft e del Consiglio emerge che quest'ultimo non ha respinto tali domande di produzione di documenti, ma le ha trattate in base al regolamento n. 1049/2001.

164. Orbene, poiché con tale motivo la Rosneft afferma che il Consiglio le ha negato, ingiustamente, l'accesso alla maggior parte dei documenti di cui essa aveva chiesto la produzione, ritengo che tale motivo sia irricevibile, conformemente alla giurisprudenza derivante dalla causa che ha dato luogo alla sentenza TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) in cui la Corte ha dichiarato che «le (...) esigenze di certezza del diritto inducono ad escludere che il beneficiario di un aiuto (...), che avrebbe potuto impugnare tale decisione e che ha lasciato decorrere il termine imperativo all'uopo prescritto dall'art[icolo 263], [sesto] comma, del Trattato [FUE], possa contestare la legittimità della medesima dinanzi ai giudici nazionali nell'ambito di un ricorso proposto avverso i provvedimenti presi dalle autorità nazionali in esecuzione di questa decisione»⁹⁷.

165. Osservo al riguardo che dalle lettere inviate dal Consiglio alla Rosneft emerge che il Consiglio aveva avvisato quest'ultima, conformemente all'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001, della possibilità di proporre un ricorso di annullamento contro il rigetto parziale della sua domanda di produzione di documenti conformemente all'articolo 263 TFUE.

⁹⁴ — GU L 145, pag. 43.

⁹⁵ — Se, di norma, nei sistemi di «civil law», ciascuna parte ha l'onere di fornire le proprie prove, i sistemi di «common law» consentono alle parti di rivolgersi reciprocamente, sotto il controllo del giudice, domande di produzione di documenti («request for document production»).

⁹⁶ — Ad esempio, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), di tale regolamento consente alle istituzioni dell'Unione di rifiutare l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela dell'interesse pubblico, in ordine alle relazioni internazionali (il che corrisponde alla nozione di «Crown privilege» o di «public-interest-immunity»). Per contro, una procedura di «document discovery» potrebbe comportare che un giudice ordini la produzione di un documento rientrante in tale categoria, salvo riservatezza, se risulta che tale documento è necessario affinché la parte che chiede la sua produzione possa proteggere i suoi diritti.

⁹⁷ — Punto 17. V. anche, in tal senso, sentenze Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, punti 29 e 30), e National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, punto 26).

166. Poiché le decisioni del Consiglio che concedevano alla Rosneft un accesso parziale ai documenti dalla stessa richiesti la riguardavano direttamente ed individualmente, il suo ricorso sarebbe stato senza alcun dubbio ricevibile⁹⁸.

167. In ogni caso, dalla lettura delle domande di accesso privilegiato ai documenti, presentate al Consiglio dalla Rosneft, risulta che:

- assai spesso, tali domande non contenevano una descrizione sufficientemente dettagliata della categoria specifica e ristretta di documenti che, ragionevolmente e secondo la Rosneft, poteva esistere;
- tali domande non erano accompagnate da una spiegazione sull'attinenza dei documenti richiesti alla controversia né sulla loro rilevanza ai fini del suo esito, e che
- tali domande non erano accompagnate né da una dichiarazione che i documenti non si trovavano già in suo possesso, sotto la sua custodia o il suo controllo, né di una spiegazione delle ragioni per cui essa supponeva che detti documenti fossero in possesso, sotto la custodia o il controllo del Consiglio.

168. Ciò nonostante, il Consiglio ha prodotto un elenco di documenti che riteneva rientranti nelle domande della Rosneft e le ha negato in parte l'accesso a una serie di documenti, fornendole le motivazioni.

169. Inoltre, poiché il governo del Regno Unito è parte del procedimento principale, nulla vieta alla Rosneft di chiedere a tale Stato, conformemente alle norme relative alla produzione di documenti nel diritto inglese, di produrre documenti in suo possesso, sotto la sua custodia o il suo controllo, nella sua qualità di membro del Consiglio. Il giudice del rinvio deve garantire che le norme del diritto inglese applicabili alla produzione di documenti rispettino i principi di effettività e di equivalenza⁹⁹.

170. In tale contesto, non ritengo che il Consiglio abbia trattato la domanda di accesso privilegiato della Rosneft secondo modalità che compromettono i suoi diritti della difesa, di tutela giurisdizionale effettiva e di accesso al fascicolo.

e) Sul motivo di invalidità vertente sull'asserita violazione del principio della parità di trattamento

171. Secondo la Rosneft, prendendo di mira, con le misure restrittive in questione, il settore petrolifero russo, il Consiglio non ha rispettato il principio della parità di trattamento in quanto, sebbene lo scopo dichiarato di tali misure nel procedimento principale fosse, come affermato nel considerando 2 del regolamento n. 833/2014, quello di promuovere una soluzione pacifica della crisi in Ucraina, tale scopo è lungi dal chiarire e ancor più dal giustificare la differenza di trattamento concessa alle imprese che, al pari della Rosneft, appartengono al settore petrolifero russo e le imprese che esercitano attività in altri settori.

172. Secondo una giurisprudenza costante, «il divieto di discriminazioni impone di non trattare situazioni analoghe in maniera differenziata e situazioni diverse in maniera uguale, a meno che un tale trattamento non sia obiettivamente giustificato»¹⁰⁰.

98 — V. sentenze Accrington Beef e a. (C-241/95, EU:C:1996:496, punto 15); Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, punto 40), nonché Bavaria e Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, punto 40).

99 — V., in tal senso, sentenza Pfeleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, punti 24, 30 e 31).

100 — Sentenza National Farmers' Union e a. (C-354/95, EU:C:1997:379, punto 61). V. anche, in tal senso, sentenze SCAC (C-56/94, EU:C:1995:209, punto 27), e Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punto 31).

173. A mio avviso, la Rosneft non può validamente affermare di essere vittima di una discriminazione.

174. Anzitutto, il settore petrolifero russo non è l'unico settore dell'economia russa oggetto delle misure restrittive di cui trattasi. La decisione 2014/512 e il regolamento n. 833/2014 contengono disposizioni riguardanti anche i settori degli armamenti, dell'energia nucleare, il settore aerospaziale nonché quello bancario¹⁰¹.

175. Peraltro, la Rosneft non ha fornito prove dirette a dimostrare che esistono altre società petrolifere russe rispondenti ai criteri enunciati agli articoli 1, paragrafo 2, lettere da b) a d), della decisione 2014/512 e 5, paragrafo 2, lettere da a) a d), del regolamento n. 833/2014, che, su tale base, avrebbero dovuto essere oggetto delle misure restrittive e non sono state, o non sono, oggetto di tali misure.

176. Come osserva la Commissione, se si dovesse seguire la logica applicata dalla Rosneft, ogni volta che il Consiglio intendesse imporre misure restrittive nei confronti di un paese terzo, non avrebbe altra scelta se non quella di interrompere completamente le relazioni economiche e finanziarie con tale paese, il che sarebbe d'altronde contrario al dettato dell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE che fa riferimento a «una decisione [del Consiglio] adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato [UE] [che] prevede l'interruzione o la riduzione, *totale o parziale*, delle relazioni economiche e finanziarie»¹⁰².

177. Occorre quindi respingere tale motivo.

f) Sul motivo di invalidità vertente su un asserito sviamento di potere

178. La Rosneft afferma che, precisando, al considerando 2 del regolamento n. 833/2014, che lo scopo delle misure restrittive è di «aumentare i costi delle azioni intraprese dalla Russia per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e [di] promuovere una soluzione pacifica della crisi»¹⁰³, il Consiglio è incorso in uno sviamento di potere, in quanto il suo vero intento era quello di limitare la capacità delle società russe di perseguire la propria crescita e di causare un danno a lungo termine nel settore dell'energia russa.

179. Secondo la giurisprudenza della Corte, «uno [sviamento di potere] sussiste allorché un'istituzione esercita le proprie competenze allo scopo esclusivo, o quanto meno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso di specie»¹⁰⁴.

180. Al riguardo, la Rosneft si fonda su un documento di lavoro della Commissione¹⁰⁵ secondo il quale le misure restrittive nei confronti delle società petrolifere russe «hanno lo scopo di privare talune società statali strategiche russe di risorse finanziarie internazionali ed europee, imponendo in tal modo un costo finanziario indiretto allo Stato e limitando la loro capacità di crescita per il futuro»¹⁰⁶.

101 — Si tratta degli articoli 1, paragrafi 1 e 2, lettera a), e 3 bis della decisione 2014/512 nonché degli articoli 2 bis, 5, paragrafi 1, lettera a), e 2, lettera a), del regolamento no 833/2014.

102 — Il corsivo è mio.

103 — V. anche, considerando 4 e 5 di tale regolamento nonché considerando 8 della decisione 2014/512.

104 — Sentenza Dalmine/Commissione (C-407/04 P, EU:C:2007:53, punto 99). V. anche, in tal senso, punto 50 della sentenza Bank Mellé Iran/Consiglio (T-390/08, EU:T:2009:401), confermata al punto 74 della sentenza Bank Mellé Iran/Consiglio (C-548/09 P, EU:C:2011:735).

105 — Documento di lavoro dei servizi della Commissione sui movimenti di capitali e sulla libertà dei pagamenti (5 marzo 2015) 6902/15 – SWD(2015) 58 final disponibile sul sito Internet del Consiglio al seguente indirizzo: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6902-2015-INIT/en/pdf>.

106 — Ibidem, pag. 36 («[t]hese measures aim to cut strategic state-owned Russian companies off from EU and international financing sources, thus imposing an indirect financial cost to the state and limiting their ability to grow in the future»). Traduzione libera.

181. Orbene, tale documento non avvalora affatto l'affermazione che «l'unico intento del Consiglio era di limitare la capacità delle società russe di perseguire la propria crescita»¹⁰⁷. Al contrario, lo scopo dichiarato delle misure restrittive in questione era di «aumentare i costi delle azioni intraprese dalla Russia per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina»¹⁰⁸, il che corrisponde allo scopo ripreso nel documento di lavoro della Commissione.

182. In ogni caso, un solo documento, qualificato «di lavoro» ed emanato da un'istituzione diversa da quella che ha adottato l'atto di cui trattasi, non può essere sufficiente per suffragare l'esistenza di uno sviamento di potere.

183. Tale motivo deve essere quindi respinto.

g) Sul motivo di invalidità vertente su un'asserita contraddizione tra la decisione 2014/512 e il regolamento n. 833/2014

184. La Rosneft sostiene che esiste una contraddizione tra il tenore letterale dell'articolo 4, paragrafo 4, della decisione 2014/512 e quello dell'articolo 3, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 833/2014. Mentre la prima disposizione non conferirebbe alcun potere discrezionale agli Stati membri riguardo al divieto di negare l'autorizzazione dei contratti conclusi prima del 1° agosto 2014, la seconda consentirebbe loro di autorizzare, e quindi di negare, l'esecuzione di un obbligo derivante da tali contratti.

185. Ricordo che il regolamento n. 833/2014 è un atto dell'Unione adottato in base all'articolo 215 TFUE, che consente al Consiglio di adottare «le misure necessarie», nella fattispecie misure restrittive, «[q]uando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato [UE] prevede» l'interruzione o la riduzione delle relazioni economiche e finanziarie con un paese terzo o l'adozione di misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche.

186. La Corte ha dichiarato, al riguardo che, «in conseguenza dell'adozione di [una decisione PESC], [l'Unione] [è] tenuta ad assumere, nell'ambito del Trattato [FUE] le misure imposte dall'atto stesso»¹⁰⁹. Pertanto, come osserva il governo francese, quando adotta un regolamento sul fondamento dell'articolo 215 TFUE, il Consiglio è vincolato dai termini della decisione PESC che precede tale regolamento.

187. Non condivido la posizione del Consiglio secondo la quale il regolamento adottato in base all'articolo 215 TFUE è indipendente dalla decisione PESC adottata in base al titolo V, capo 2, del Trattato UE e può anche contraddirla.

188. In udienza il Consiglio si è basato, al riguardo, sul punto 70 della sentenza *Bank Melli Iran/Consiglio* (C-548/09 P, EU:C:2011:735) in cui la Corte aveva dichiarato che «[q]uanto alla necessità (...) di includere tra i fondamenti giuridici la posizione comune 2007/140, è sufficiente constatare che essa è contraddetta dal testo medesimo dell'art. 301 CE, che contempla la possibilità di adottare misure comunitarie quando una posizione comune o un'azione comune adottate in virtù di disposizioni del Trattato UE, *nella versione anteriore al Trattato di Lisbona*, relative alla PESC prevedono un'azione della Comunità. Detto testo indica che deve esserci una posizione comune o un'azione comune perché possano essere adottate misure comunitarie, ma non che dette misure debbono essere fondate su tale posizione comune o su tale azione comune»¹¹⁰.

¹⁰⁷ — Il corsivo è mio.

¹⁰⁸ — Considerando 2 del regolamento n. 833/2014.

¹⁰⁹ — Punto 296 della sentenza *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione* (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461).

¹¹⁰ — Il corsivo è mio.

189. Orbene, proprio come precisa la Corte nel passaggio sottolineato della sua sentenza, il tenore letterale dell'articolo 215 TFUE non è identico a quello dell'articolo 301 CE, che si riferiva all'ipotesi in cui «una posizione comune o un'azione comune adottate in virtù di disposizioni del Trattato sull'Unione europea relative alla politica estera e di sicurezza comune preved[evano] un'azione della Comunità finalizzata ad interrompere o a ridurre, in tutto o in parte, le relazioni economiche con uno o più paesi terzi».

190. Per contro, riguardo alle misure restrittive che accompagnano l'interruzione o la riduzione, in tutto o in parte, delle relazioni economiche e finanziarie con un paese terzo, come quelle previste dall'articolo 4 della decisione 2014/512¹¹¹, l'articolo 215, paragrafo 1, TFUE impone al Consiglio di adottare un regolamento che dia attuazione alle misure necessarie¹¹².

191. Pertanto, poiché la decisione 2014/512 introduceva misure restrittive per rendere operativa l'interruzione o la riduzione, in tutto o in parte, delle relazioni economiche e finanziarie con un paese terzo, tale decisione doveva figurare, unitamente all'articolo 215 TFUE, nella base giuridica del regolamento n. 833/2014, come avviene del resto nel caso di specie¹¹³.

192. Ne deriva che le disposizioni del regolamento n. 833/2014 non possono contraddire le disposizioni della decisione 2014/512 senza violare il principio di legalità, che deve essere rispettato da tale regolamento come da qualsiasi atto dell'Unione.

193. Nella fattispecie, le due disposizioni in questione hanno una diversa formulazione. L'articolo 4, paragrafo 4, della decisione 2014/512 prevede che il divieto di concedere un'autorizzazione per la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione delle attrezzature o per la prestazione dei servizi, di cui ai paragrafi 1 e 2 di tale articolo «*non pregiudica* l'esecuzione di contratti conclusi prima del 1° agosto 2014»¹¹⁴, mentre l'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento n. 833/2014 prevede che «[l]e autorità competenti *possono* tuttavia concedere»¹¹⁵ un'autorizzazione di tal genere qualora la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione riguardino l'esecuzione di un obbligo derivante da un contratto concluso anteriormente al 1° agosto 2014.

194. In altri termini, la decisione 2014/512 lascia impregiudicati i contratti conclusi prima del 1° agosto 2014 mentre il regolamento n. 833/2014 consente alle autorità degli Stati membri di autorizzare o meno la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione in esecuzione di un obbligo che derivi da un contratto concluso prima del 1° agosto 2014.

195. A mio avviso, esiste una contraddizione inconciliabile tra i due testi e, per le motivazioni da me fornite ai paragrafi da 185 a 192 delle presenti conclusioni, ritengo che l'articolo 3, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 833/2014 sia invalido.

111 — V. paragrafo 85 delle presenti conclusioni.

112 — V. paragrafo 72 delle presenti conclusioni.

113 —
«(...) visto il trattato [FUE], in particolare l'articolo 215,
vista la decisione [2014/512] (...)»
(...)

114 — Il corsivo è mio.

115 — Il corsivo è mio.

h) Sul motivo di invalidità vertente sull'asserita violazione del principio di proporzionalità e dei diritti fondamentali della Rosneft

196. La Rosneft fa valere che gli articoli 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, e 7 nonché l'allegato III, della decisione 2014/512 al pari degli articoli 3, 3 bis, 4, paragrafi 3 e 4, 5, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, 11, paragrafo 1, nonché gli II e VI, del regolamento no 833/2014 sono invalidi, in quanto sono sproporzionati rispetto al loro scopo dichiarato e costituiscono una violazione degli articoli 16 (libertà d'impresa) e 17, paragrafo 1 (diritto di proprietà) della Carta.

197. Facendo riferimento, in particolare, alle sentenze Bank Melli Iran/Consiglio (EU:T:2009:401) e Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776), la Rosneft ritiene che le misure adottate dal Consiglio non siano né necessarie né appropriate, in quanto non esiste alcun rapporto ragionevole tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito da tali misure.

198. La Rosneft sostiene che gli articoli 7, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2014/512 e 11, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014 autorizzano, nei suoi confronti, una confisca di beni e un'ingerenza nei diritti contrattuali acquisiti, ossia i suoi diritti di proprietà tutelati dall'articolo 17, paragrafo 1, della Carta. Tali disposizioni andrebbero oltre quanto necessario prevedendo, in sostanza, che le parti contraenti non russe possano essere sollevate da qualsiasi obbligo previsto da contratti, conclusi con entità designate da detto regolamento, anche qualora si tratti dell'obbligo di fornire tutta una gamma di attrezzature di cui solo una minima parte riguarderebbe tecnologie di cui all'allegato II di detto regolamento.

199. Non condivido tali argomenti.

200. Al pari dei governi del Regno Unito, estone e francese nonché del Consiglio e della Commissione, ritengo che l'ingerenza descritta dalla Rosneft sia solo l'inevitabile conseguenza della decisione del Consiglio, da un lato, di ridurre le relazioni economiche e finanziarie con la Federazione russa e, dall'altro, di imporre misure restrittive nei confronti della Rosneft.

201. Come ha precisato la Corte al punto 113 della sentenza Bank Melli Iran/Consiglio (C-548/09 P, EU:C:2011:735), «i diritti fondamentali qui in causa non sono prerogative assolute e (...) il loro esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate in nome di obiettivi di interesse generale perseguiti dall'[Unione]»¹¹⁶.

202. Al riguardo, la Corte ha dichiarato ai punti 22 e 23 della sentenza Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312) che «qualsiasi provvedimento di sanzione, per definizione, ha conseguenze negative sui diritti di proprietà e sul libero esercizio delle attività professionali, con danni per soggetti che non hanno alcuna responsabilità riguardo alla situazione che ha condotto all'adozione delle sanzioni stesse» e che «[v]a rilevato inoltre che l'importanza degli obiettivi perseguiti dal regolamento controverso è tale da giustificare eventuali conseguenze negative, anche di un certo peso, per taluni operatori»¹¹⁷.

203. Nella fattispecie, le disposizioni in questione mirano semplicemente a limitare la fornitura di attrezzature e di finanziamenti al settore petrolifero russo inserendosi quindi in un ambito precisamente delimitato, che non ha come effetto di colpire indistintamente tutti gli operatori economici russi senza tener conto della loro importanza strategica per l'economia russa.

¹¹⁶ — V. anche, in tal senso, sentenza Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312, punto 21 e giurisprudenza ivi citata).

¹¹⁷ — V. anche, in tal senso, sentenza Bank Melli Iran/Consiglio (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punto 114).

204. Pertanto, come rileva il governo francese, alla luce del contesto nel quale le disposizioni controverse sono state adottate e del loro obiettivo, volto ad aumentare i costi delle azioni intraprese dalla Federazione russa, prendendo di mira i settori strategici dell'economia russa, tra cui il settore petrolifero, il Consiglio ha potuto adottare le disposizioni in questione senza eccedere i limiti di quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo previsto.

205. Per tali ragioni, propongo alla Corte di rispondere alla seconda questione, lettera a), nel seguente modo:

- a) dall'esame di tale questione non è emerso alcun elemento tale da pregiudicare la validità degli articoli
- 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3,
 - 7, e
 - dell'allegato III, della decisione 2014/512,
- nonché degli articoli
- 3, paragrafi da 1 a 4, 5, primo e terzo comma, e da 6 a 8,
 - 3 bis,
 - 4, paragrafi 3 e 4,
 - 5, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3,
 - 11, e
 - degli allegati II e VI, del regolamento n. 833/2014.
- b) L'articolo 3, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 833/2014 è invalido.

C – Sulla seconda questione, lettera b)

206. Con la seconda questione, lettera b), il giudice del rinvio chiede alla Corte di pronunciarsi sulla questione se, nel caso in cui le misure restrittive contestate dalla Rosneft siano valide, sia contrario ai principi della certezza del diritto e della determinatezza della legge applicabile (nulla poena sine lege certa) che uno Stato membro imponga sanzioni penali, sul fondamento dell'articolo 8 del regolamento n. 833/2014, prima che l'ambito di applicazione dell'infrazione interessata sia stata sufficientemente precisata dalla Corte.

1. Sulla ricevibilità

207. Secondo il Consiglio, tale questione è irricevibile in quanto riguarda non già la validità o l'interpretazione di atti dell'Unione, bensì la validità di una normativa nazionale alla luce dei principi della certezza del diritto e della determinatezza della legge applicabile (nulla poena sine lege certa).

208. Il governo del Regno Unito nonché il Consiglio fanno altresì valere che la questione è ipotetica, poiché non riguarda un caso concreto di applicazione di sanzioni penali previste dalla normativa del Regno Unito di cui trattasi, il che sarebbe in ogni caso impossibile per quanto riguarda la Rosneft, dato che le sanzioni penali per aver violato le disposizioni della decisione 2014/512 e del regolamento n. 833/2014 riguardano solo persone stabilite nel Regno Unito.

209. Non condivido tali argomenti. A mio avviso, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale emerge chiaramente che il giudice del rinvio non sottopone alla Corte questioni di validità della normativa del Regno Unito adottata in esecuzione dell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014¹¹⁸ alla luce dei principi del diritto nazionale. Detto giudice tenta, in sostanza, di accertare se i principi della certezza del diritto¹¹⁹ e della determinatezza della legge applicabile in materia penale (articolo 49 della Carta) debbano essere interpretati in modo da escludere l'adozione di sanzioni penali, quando i termini che descrivono l'infrazione non sono stati sufficientemente precisati dalla Corte.

210. Non ritengo neppure che la seconda questione, lettera b), sia ipotetica. Da un lato, anche se l'articolo 3 del regolamento n. 833/2014 riguarda la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione solo in provenienza dal territorio degli Stati membri¹²⁰, mi sembra che le sanzioni istituite con l'ordinanza sul controllo delle esportazioni (sanzioni relative alla Russia, alla Crimea e a Sebastopoli) del 2014 non riguardino unicamente persone stabilite nel Regno Unito o nell'Unione¹²¹. Infatti, in udienza, la Rosneft ha sostenuto che, in caso di violazione di misure restrittive, la sua responsabilità penale potrebbe sorgere per complicità, circostanza che il governo del Regno Unito non ha contestato.

211. In ogni caso, il fatto che la Rosneft non possa essere oggetto di tali sanzioni non rende la questione ipotetica, stante il fatto che dalla domanda di pronuncia pregiudiziale non risulta affatto che la Rosneft non ha diritto di contestare le misure adottate dal governo del Regno Unito conformemente all'articolo 8 del regolamento n. 833/2014.

212. D'altro lato, il fatto che la Rosneft non sia stata ancora oggetto di una sanzione penale è irrilevante. Infatti, come ha dichiarato la Corte al punto 64 della sentenza Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), «[s]e (...) [una parte] fosse obbligata ad esporsi a procedimenti amministrativi o penali nei suoi confronti e alle sanzioni che ne possono derivare, come unico rimedio giurisdizionale per contestare la conformità delle disposizioni nazionali controverse con il diritto [dell'Unione], ciò non basterebbe a garantirle una tale tutela giurisdizionale effettiva».

213. Occorre pertanto rispondere a tale questione.

118 — Si tratta della normativa nazionale citata al paragrafo 25 delle presenti conclusioni che impone sanzioni penali per la violazione delle disposizioni del regolamento n. 833/2014.

119 — Riconosciuto da tempo nel diritto dell'Unione (v. sentenza Racke, 98/78, EU:C:1979:14, punto 20).

120 — V. paragrafo 127 delle presenti conclusioni.

121 — V. articolo 1, paragrafo 2, lettera a), secondo il quale «[a]n offence may be committed under this Order (...) in the United Kingdom by any person», e articolo 4, paragrafo 2, secondo il quale «[a] person commits an offence and may be arrested if that person (...) is concerned in an activity (...) for which EU authorisation is required».

2. Nel merito

214. Secondo la Rosneft, i termini che descrivono le infrazioni, e in particolare i termini «acque di profondità superiore a 150 metri»¹²², «scisto»¹²³, «assistenza finanziaria»¹²⁴ e «valori mobiliari (...) emessi successivamente al 12 settembre 2014»¹²⁵, non raggiungono il grado di precisione e di certezza proprio delle sanzioni penali. Pertanto, essa ritiene che sarebbe contrario ai principi della certezza del diritto e della determinatezza della legge applicabile (nulla poena sine lege certa) che uno Stato membro imponga sanzioni penali sul fondamento dell'articolo 8 del regolamento n. 833/2014, senza o prima che la Corte abbia fornito un'interpretazione uniforme a tali termini.

215. Al pari del giudice del rinvio, ritengo che i termini in questione abbiano innegabilmente un'ampia portata, ma dubito che, in ultima analisi, le ambiguità inerenti a tali termini siano sufficienti per far sorgere un'incertezza giuridica.

216. Come ha dichiarato la Corte al punto 217 della sentenza Dansk Rørindustri e a./Commissione (C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408), «il principio di previsione legale dei reati e delle pene (nullum crimen, nulla poena sine lege) (...) non [può] essere intes[o] come un divieto di graduale chiarimento delle norme sulla responsabilità penale».

217. Proseguendo nel suo ragionamento, la Corte ha quindi dichiarato che «la portata della nozione di prevedibilità dipende in larga parte dal contenuto del testo di cui si tratta, dal settore interessato nonché dal numero e dalla qualità dei suoi destinatari. La prevedibilità della legge non impedisce che l'interessato sia portato a ricorrere a un illuminato parere legale al fine di valutare, in una misura ragionevole in base alle circostanze, le conseguenze che possono risultare da un atto determinato. Ciò vale in particolare per professionisti, abituati a dover far prova di grande prudenza nello svolgimento del loro lavoro. Così ci si può attendere da loro una cura particolare nel valutare i rischi che esso comporta»¹²⁶.

218. Da tale sentenza emerge che la semplice esistenza di varie interpretazioni possibili di una norma penale non la rende automaticamente contraria ai principi della certezza del diritto e della determinatezza della legge applicabile (nulla poena sine lege certa). Infatti, esistono diverse norme penali i cui termini non possono essere immediatamente oggetto di un'unica interpretazione.

122 — Articoli 3, paragrafo 3, lettera a), e 3 bis, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 833/2014. Secondo la Rosneft, esistono vaste aree in cui la profondità dell'acqua varia notevolmente, cosicché, in alcuni luoghi le acque hanno una profondità superiore a 150 metri, mentre, altrove, esse hanno una profondità inferiore a 150 metri. In tale contesto, secondo la Rosneft, il regolamento n. 833/2014 non individua neppure il punto a partire dal quale i 150 metri devono essere misurati o se sia vietato trivellare verticalmente in un punto in cui la profondità del mare è inferiore a 150 metri e successivamente trivellare verso l'esterno verso un punto situato nella roccia che si trova in acque la cui profondità è superiore a 150 metri.

123 — Articoli 3, paragrafo 3, lettera c), e 3 bis, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014. Secondo la Rosneft, non esiste alcun consenso, nel settore geologico o in altri settori, sulla definizione di scisto e il regolamento n. 833/2014 non ne fornisce alcuna.

124 — Articolo 4, paragrafo 3, lettera b), del regolamento n. 833/2014. Secondo la Rosneft, non esisterebbe alcuna definizione della nozione di assistenza finanziaria né nell'ambito dell'ONU né nell'ambito dell'Unione e il regolamento n. 833/2014 non ne fornisce alcuna.

125 — Articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014. Secondo la Rosneft, è impossibile sapere se tale disposizione vieti l'emissione, successivamente al 12 settembre 2014, di GDR che rappresentano azioni emesse prima di tale data. Per una definizione completa di GDR, v. nota 133 delle presenti conclusioni.

126 — Sentenza Dansk Rørindustri e a./Commissione (C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, punto 219).

219. Come ha rilevato Her Majesty's Treasury (il Tesoro di Sua Maestà) e il Ministero delle Imprese, dell'Innovazione e delle Competenze dinanzi al giudice del rinvio, nel caso in cui sussistano veri e propri dubbi riguardo all'interpretazione di uno dei termini di cui trattasi, «l'impresa interessata potrebbe sempre chiedere precisazioni alle autorità di contrasto e prevenire in tal modo qualsiasi rischio di essere perseguita penalmente per violazioni in via di principio non intenzionali delle disposizioni in questione»¹²⁷.

220. Rilevo, a tal proposito, che gli Stati membri sono tenuti, conformemente all'articolo 19 TUE, a istituire i rimedi giurisdizionali necessari per consentire agli operatori economici di contestare l'interpretazione fornita dalle autorità degli Stati membri ai termini della decisione 2014/512 e del regolamento n. 833/2014.

221. Tali giudici potrebbero quindi proporre domande di pronuncia pregiudiziale, conformemente all'articolo 267 TFUE, ogni qual volta ritengano che i termini del regolamento n. 833/2014 e della decisione 2014/512 (nei limiti in cui la Corte sia competente) non siano sufficientemente chiari, come ha fatto, del resto, il giudice del rinvio con la sua terza questione, riguardante precisamente l'interpretazione dei termini oggetto della seconda questione, lettera b).

222. Propongo quindi alla Corte di rispondere alla seconda questione, lettera b), nel senso che i principi della certezza del diritto e della determinatezza della legge applicabile (nulla poena sine lege certa) non escludono che uno Stato membro imponga sanzioni penali, sul fondamento dell'articolo 8 del regolamento n. 833/2014, prima che il significato dei termini utilizzati da tale regolamento per definire l'ambito di applicazione dell'infrazione interessata sia stato sufficientemente precisato dalla Corte.

D – Sulla terza questione, lettera a)

223. Con la terza questione, lettera a), il giudice del rinvio chiede alla Corte di chiarire se il termine «assistenza finanziaria» utilizzato dall'articolo 4, paragrafo 3, lettera b), del regolamento no 833/2014 includa il trattamento dei pagamenti da parte di una banca o di un organismo finanziario.

224. Secondo la Rosneft, i termini «finanziariamente e assistenza finanziaria» dovrebbero essere interpretati congiuntamente e intesi come erogazione di un finanziamento e di servizi connessi, il che non includerebbe il trattamento dei pagamenti, tesi alla quale si oppone il Ministero delle Imprese, dell'Innovazione e delle Competenze, secondo il quale il trattamento dei pagamenti costituisce un'assistenza finanziaria ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, lettera b), del regolamento n. 833/2014.

225. Come rileva il giudice del rinvio, tale questione riveste un'importanza particolare in quanto dalle prove ad esso presentate emerge che tali termini sono oggetto di interpretazioni differenti da parte delle autorità competenti degli Stati membri.

226. Infatti, dalle osservazioni scritte depositate nell'ambito del presente procedimento emerge che il governo estone nonché la Commissione¹²⁸ condividono l'interpretazione di tali termini effettuata dal governo del Regno Unito, mentre il governo tedesco sostiene l'interpretazione proposta dalla Rosneft. Dal canto suo, il governo francese ritiene che il trattamento dei pagamenti sia incluso nella nozione di «assistenza finanziaria», a condizione che siffatti pagamenti procedano al trasferimento, da parte dell'istituto finanziario, di una risorsa nuova ai loro destinatari.

127 — R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty's Treasury and ors [2015] EWHC 248 (Admin), punto 53. Contrariamente al caso teorico contestato al paragrafo 62 delle mie conclusioni nella causa Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-132/12 P, EU:C:2013:335), tale possibilità sembra, nella fattispecie, concreta.

128 — Il Consiglio non ha presentato osservazioni relativamente alla risposta da fornire alla terza questione.

227. Segnalo inoltre che i termini in questione sono utilizzati da vari regolamenti che infliggono misure restrittive. Pertanto, la decisione della Corte potrebbe avere conseguenze che oltrepassano l'ambito della presente causa¹²⁹.

228. A mio avviso, la risposta alla questione non può essere categoricamente negativa o affermativa.

229. Rilevo anzitutto che, secondo il tenore della disposizione di cui trattasi, sono soggetti ad un'autorizzazione preventiva «finanziamenti o assistenza finanziaria connessi ai prodotti di cui all'allegato II, compresi in particolare sovvenzioni, prestiti e assicurazione dei crediti all'esportazione, per la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di tali prodotti, o per la prestazione della relativa assistenza tecnica».

230. Tale formulazione implica, come osserva il governo del Regno Unito, che l'assistenza finanziaria è un'alternativa al finanziamento e non un sinonimo o una nozione incorporata nella nozione di finanziamento. Pertanto, la nozione di assistenza finanziaria deve necessariamente inglobare attività ulteriori rispetto a quelle incluse nella nozione di finanziamento.

231. La formulazione della disposizione in questione offre peraltro alcuni esempi di ciò che si intende per «finanziamento o assistenza finanziaria», ossia «sovvenzioni, prestiti e assicurazione dei crediti all'esportazione». Tuttavia, tale elenco è preceduto dal termine «compresi», il che indica che viene fatto riferimento ad altre operazioni, senza che il trattamento dei pagamenti sia espressamente menzionato.

232. Rilevo al riguardo che, nella sua nota di orientamento, del 16 dicembre 2014, sull'attuazione di alcune disposizioni del regolamento (UE) n. 833/2014¹³⁰, la Commissione ha precisato che «i servizi di pagamento e l'emissione di lettere di garanzia/credito costituiscono assistenza finanziaria e sono vietati ove legati ad un'operazione commerciale soggetta a divieto a norma dell'articolo 2»¹³¹.

233. La Commissione ha altresì precisato che «[l]e banche che agiscono per conto o a beneficio del loro cliente dovrebbero esercitare la debita diligenza sui pagamenti effettuati dal loro cliente e opporsi a qualsiasi pagamento che violi il regolamento. Le banche che agiscono come banche corrispondenti dovrebbero opporsi ai pagamenti quando sono disponibili informazioni da cui risulta una violazione»¹³².

234. Lo scopo della disposizione di cui trattasi è quindi di vietare qualsiasi assistenza di natura finanziaria a un'operazione vietata dagli articoli 4, paragrafo 4 e 3, paragrafo 5, del regolamento n. 833/2014, ossia la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione dei prodotti di cui all'allegato II se sussistono fondati motivi per ritenere che la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di tali prodotti siano destinati ad una delle categorie di progetti di prospezione e produzione petrolifera di cui all'articolo 3, paragrafo 3, di tale regolamento.

235. Come ho chiarito ai paragrafi da 126 a 131 delle presenti conclusioni, le operazioni previste e vietate dall'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento n. 833/2014 sono quelle in provenienza dal territorio degli Stati membri.

129 — V., in particolare, articoli 2, lettera b), e 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 314/2004 del Consiglio, del 19 febbraio 2004, relativo a talune misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe (GU L 55, pag. 1), come successivamente modificato, e articoli 2, lettera b), e 3 del regolamento (UE) n. 747/2014 del Consiglio, del 10 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Sudan e che abroga i regolamenti (CE) n. 131/2004 e (CE) n. 1184/2005 (GU L 203, pag. 1).

130 — C(2014) 9950 final.

131 — C(2014) 9950, pag. 2.

132 — C(2014) 9950, pag. 3.

236. Se il regolamento n. 833/2014 non vieta il transito nel territorio dell'Unione dei prodotti di cui all'allegato II in provenienza da paesi terzi e destinati alla Federazione russa, ne consegue che il trattamento dei pagamenti per tali operazioni non ricade nella nozione di «assistenza finanziaria» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, lettera b), del regolamento n. 833/2014.

237. Rinvio, a tal proposito, al considerando 5 di tale regolamento che, pur riguardando le restrizioni sull'accesso al mercato dei capitali per determinati enti finanziari, imposte dall'articolo 5, precisa che «[a]ltri servizi finanziari, quali (...) i servizi di pagamento (...) non rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento».

238. Per contro, i trattamenti dei pagamenti per la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione dei prodotti di cui all'allegato II, in provenienza dal territorio dell'Unione, sono soggetti all'obbligo di presentare domanda di autorizzazione, affinché le autorità competenti degli Stati membri possano verificare se il pagamento in questione e l'operazione sottostante riguardino i tre casi elencati all'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 833/2014. Le autorità competenti sono tenute a negare l'autorizzazione solo se i prodotti in questione sono destinati a un uso in Russia conforme a tali tre casi.

239. Per tali ragioni propongo alla Corte di rispondere alla terza questione, lettera a), dichiarando che il termine «assistenza finanziaria», contenuto nell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 833/2014 include il trattamento, da parte di una banca o di un altro organismo finanziario, di un pagamento la cui operazione sottostante sia prevista dall'articolo 3, paragrafo 1, di tale regolamento.

E – Sulla terza questione, lettera b)

240. Con la terza questione, lettera b), il giudice del rinvio chiede alla Corte di pronunciarsi sulla questione se l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014 vieti l'emissione di GDR¹³³, a decorrere dal 12 settembre 2014, in forza di un accordo di deposito con una delle entità elencate all'allegato VI, o qualsiasi altra operazione che li riguardi, quando rappresentano azioni di una di tali entità che siano state emesse prima di tale data.

241. La Rosneft sostiene che il divieto di emissione di GDR a decorrere dal 12 settembre 2014 non include i GDR le cui azioni sottostanti siano state emesse prima del 12 settembre 2014. A tale interpretazione si oppone la FCA che ritiene che il divieto si applichi a decorrere da tale data indipendentemente dalla data di emissione delle azioni sottostanti, posizione condivisa anche dal giudice del rinvio.

242. A mio avviso, dalla formulazione della disposizione in questione risulta molto chiaramente che l'emissione di GDR è vietata a decorrere dal 12 settembre 2014 indipendentemente dalla data di emissione delle azioni sottostanti.

243. Secondo l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014, «[s]ono vietati l'acquisto, la vendita, la prestazione di servizi d'investimento e l'assistenza all'emissione, diretti o indiretti, (...) su valori mobiliari (...) con scadenza superiore a 30 giorni, emessi successivamente al 12 settembre 2014».

¹³³ — I GDR sono certificati che rappresentano la detenzione di un certo numero di azioni di una società. Dato che sono trasferibili, tali certificati costituiscono valori mobiliari autonomi che possono essere quotati e negoziati sul mercato dei capitali indipendentemente dalle azioni sottostanti, che possono essere quotate separatamente su un mercato estero. I GDR sono emessi da depositari (spesso banche di investimento) in base ad accordi di deposito conclusi tra tali depositari e gli emittenti delle azioni sottostanti.

244. Il termine «valori mobiliari» è definito all'articolo 1, lettera f), punto i) come «azioni di società e altri titoli equivalenti ad azioni di società, di partnership o di altri soggetti e *certificati di deposito azionario*»¹³⁴.

245. Poiché non vi sono elementi nel testo di tali disposizioni che precisino una data limite relativa alle azioni sottostanti, è evidente che il divieto di emissione di GDR si applica indipendentemente dalla data di emissione delle azioni sottostanti¹³⁵.

246. Ciò mi sembra del resto normale dato che, come osserva la FCA, i GDR sono strumenti di investimento finanziario certamente connessi alle azioni di una società ma quotati in borsa e negoziati separatamente dalle azioni che rappresentano. In tal senso, i GDR consentono a società di paesi terzi di avere accesso ai mercati dei capitali dell'Unione e di mobilitare capitali in tali mercati senza soddisfare necessariamente i criteri e le condizioni richiesti per quotare le loro azioni in borsa in tali mercati.

247. Occorre altresì osservare che, secondo la FCA, i GDR attualmente emessi sulle azioni della Rosneft rappresentano soltanto il 7,5% del suo capitale totale in azioni, mentre l'importo massimo già autorizzato dalla FCA per la sua iscrizione nel listino di borsa e l'ammissione alla negoziazione consentirebbe di scambiare sino al 90% circa del suo capitale in GDR.

248. Ciò implica che se la tesi della Rosneft fosse ammessa, la misura restrittiva introdotta dalla disposizione in questione sarebbe privata di contenuto, dato che la maggioranza delle azioni della Rosneft è stata emessa prima del 12 settembre 2014 e che la Rosneft potrebbe continuare a convertirle liberamente in GDR.

249. Per tali ragioni, propongo alla Corte di rispondere alla terza questione, lettera b), nel senso che l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014 vieta l'emissione di GDR su azioni delle entità elencate nell'allegato VI a decorrere dal 12 settembre 2014 indipendentemente dalla data di emissione di tali azioni.

F – Sulla terza questione, lettera c)

250. Con la terza questione, lettera c), il giudice del rinvio chiede chiarimenti alla Corte sulla definizione del termine «scisto», contenuta negli articoli 3, paragrafo 3, e 3 bis, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 833/2014, nonché di pronunciarsi sulla questione se i termini «acque di profondità superiore a 150 metri», contenuti negli articoli 3, paragrafo 3, e 3 bis, paragrafo 1, lettera a), di tale regolamento, debbano essere interpretati nel senso che la misurazione di 150 metri deve essere effettuata nel punto di trivellazione o altrove.

1. Sulla nozione di «acque di profondità superiore a 150 metri»

251. Come ho affermato al paragrafo 214 delle presenti conclusioni e nella nota 122, esistono vaste aree marine in cui la profondità dell'acqua varia notevolmente, cosicché, in alcuni luoghi le acque hanno una profondità superiore a 150 metri, mentre, altrove, esse hanno una profondità inferiore a 150 metri. Secondo la Rosneft, il regolamento n. 833/2014 non individua il punto a partire dal quale i 150 metri devono essere misurati né precisa se sia vietato trivellare verticalmente in un punto in cui la profondità delle acque è inferiore a 150 metri e successivamente trivellare verso l'esterno verso un punto situato nella roccia che si trova in acque la cui profondità è superiore a 150 metri.

¹³⁴ — Il corsivo è mio.

¹³⁵ — V. anche, in tal senso, nota di orientamento, del 16 dicembre 2014, della Commissione sull'attuazione di alcune disposizioni del regolamento (UE) n. 833/2014 [C(2014) 9950 final, pag. 7].

252. Rilevo che esiste una convergenza di opinioni tra la Rosneft, i governi del Regno Unito e francese, e la Commissione¹³⁶ riguardo all'interpretazione da dare a tali termini, in quanto sono tutti del parere che la misurazione della profondità debba essere effettuata nel punto di trivellazione petrolifera.

253. Condivido anch'io tale interpretazione che reputo logica.

254. Al pari della Commissione, ritengo che la misurazione di 150 metri debba essere effettuata verticalmente, il che esclude che un'impresa possa trivellare in diagonale da un punto in cui la profondità delle acque è pari o inferiore a 150 metri verso un campo petrolifero che si trova sotto acque di profondità superiore a 150 metri.

255. È quindi esclusa una trivellazione verticale in un punto in cui la profondità delle acque è inferiore a 150 metri, seguita da una trivellazione verso l'esterno in direzione di un campo petrolifero situato sotto acque la cui profondità è superiore a 150 metri.

256. Se fosse permesso il contrario, sempre che la tecnica e il rendimento lo consentano, la misura restrittiva potrebbe essere elusa.

257. Inoltre, la Rosneft, il governo francese e la Commissione (il governo del Regno Unito non ha preso posizione al riguardo) sono del parere che il criterio dei 150 metri debba essere applicato al punto stesso di trivellazione e non già al perimetro del campo petrolifero soggetto a trivellazione.

258. Ciò implica che la trivellazione di un campo petrolifero che si trova in parte sotto acque di profondità superiore a 150 metri e in parte sotto acque di profondità inferiore a 150 metri non è contemplata dagli articoli 3, paragrafo 3, e 3 bis, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 833/2014, nei limiti in cui sia effettuata in un punto in cui la profondità delle acque è pari o inferiore a 150 metri.

259. Condivido anche tale interpretazione.

2. Sulla nozione di «scisto»

260. L'interpretazione della nozione di «scisto» risulta più complicata.

261. Il governo del Regno Unito ritiene che la Corte non sia in grado di svolgere un esame delle prove scientifiche e geologiche, mentre il governo francese ritiene che tale nozione corrisponda a una nozione geologica precisa che non richiede un'interpretazione da parte della Corte.

262. Per contro, la Rosneft e la Commissione offrono le proprie interpretazioni riguardo alla nozione di «scisto», che sono diametralmente opposte.

263. In base alle dichiarazioni del suo esperto geologico, la Rosneft propone di adottare come definizione di «scisto» i depositi contenenti cherogene, composto principalmente da argilla (la cui percentuale di minerali argillosi supera il 35%) che non contengono petrolio fluido.

264. Secondo la Commissione, le disposizioni in questione riguardano progetti che possono produrre petrolio, indipendentemente dal fatto che le risorse situate nelle formazioni di scisto siano di cherogene o di petrolio greggio, dal momento che viene applicata la fratturazione idraulica.

136 — Le altre parti nel procedimento principale e gli intervenienti non hanno depositato osservazioni al riguardo.

265. Tale divergenza interpretativa dimostra che, contrariamente alla tesi del governo francese, la nozione geologica di «scisto» è fonte di dibattito. Peraltro, ritengo, al pari del governo del Regno Unito, che la Corte non sia in grado di fornire definizioni scientifiche di termini geologici, come lo scisto, in particolare nel caso in cui l'autore dell'atto in questione, nella fattispecie il Consiglio, non abbia definito detto termine.

266. Pertanto, senza voler fornire una definizione da esperto geologico alla nozione di «scisto», rilevo, come osserva la Commissione, che il termine in questione compare nella frase «i progetti che possono produrre petrolio a partire da risorse situate in formazioni di scisto mediante fratturazione idraulica».

267. Dubito che tale frase consenta agli esperti del settore, sia delle imprese interessate che delle autorità competenti degli Stati membri, di applicarla. Infatti, come osserva il giudice del rinvio «almeno nella stragrande maggioranza dei casi, esperti del settore interessato comprenderebbero i limiti di tali definizioni e (...) i problemi rilevati dalla [Rosneft] risultano quindi più ipotetici che reali o, quantomeno, sorgono a margine delle definizioni»¹³⁷.

268. Occorre tuttavia sottolineare che, poiché le misure restrittive riguardano la prospezione e la produzione di petrolio in Russia, la definizione da dare al termine «scisto» deve tener conto della natura delle formazioni di scisto esistenti in tale paese.

269. Pertanto, ritengo che il termine «scisto» non possa essere definito scientificamente dalla Corte né, del resto, che tale definizione sia indispensabile ai fini dell'applicazione degli articoli in questione del regolamento n. 833/2014.

270. Per tali ragioni, propongo alla Corte di rispondere alla terza questione, lettera c), nel senso che la misurazione delle «acque di profondità superiore a 150 metri» deve essere effettuata verticalmente dal punto di trivellazione.

VI – Conclusione

271. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Alta Corte di giustizia (Inghilterra e Galles), divisione del Queen's Bench (Sezione d'appello)] nei seguenti termini:

- 1) Conformemente agli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e 275 TFUE, la Corte è competente a statuire in via pregiudiziale, in forza dell'articolo 267 TFUE, sulla validità 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, alla luce dell'articolo 40 TUE nonché a controllare la legittimità degli articoli 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3, e 7 di tale decisione.
- 2) a) Dall'esame di tale questione non è emerso alcun elemento tale da pregiudicare la validità degli articoli
 - 1, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3,
 - 7, e
 - l'allegato III, de la décision 2014/512,

¹³⁷ — R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty's Treasury and ors [2015] EWHC 248 (Admin), punto 53.

nonché gli articoli

- 3, paragrafi da 1 a 4, 5, primo e terzo comma, e da 6 a 8,
- 3 bis,
- 4, paragrafi 3 e 4,
- 5, paragrafi 2, lettere da b) a d), e 3,
- 11, e
- degli allegati II e VI, del regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

L'articolo 3, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 833/2014 è invalido.

- b) I principi della certezza del diritto e della determinatezza della legge applicabile (nulla poena sine lege certa) non escludono che uno Stato membro imponga sanzioni penali, sul fondamento dell'articolo 8 del regolamento n. 833/2014, prima che i termini utilizzati da tale regolamento e che definiscono l'ambito di applicazione dell'infrazione interessata siano stati sufficientemente precisati dalla Corte.
- 3) a) Il termine «assistenza finanziaria» contenuto nell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 833/2014 include il trattamento, da parte di una banca o di un altro organismo finanziario, di un pagamento la cui operazione sottostante sia prevista dall'articolo 3, paragrafo 1, di tale regolamento.
- b) L'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014 vieta l'emissione di certificati internazionali rappresentativi di titoli su azioni delle entità elencate nell'allegato VI a decorrere dal 12 settembre 2014 indipendentemente dalla data di emissione di tali azioni.
 - c) La misurazione delle «acque di profondità superiore a 150 metri» ai sensi degli articoli 3, paragrafo 3, e 3 bis, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 833/2014 deve essere effettuata verticalmente dal punto di trivellazione.