



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

22 giugno 2021\*

«Impugnazione – Politica estera e di sicurezza comune (PESC) – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Venezuela – Ricorso di annullamento proposto da uno Stato terzo – Ricevibilità – Articolo 263, quarto comma, TFUE – Legittimazione ad agire – Condizione per cui il ricorrente deve essere direttamente interessato dalla misura oggetto del suo ricorso – Nozione di “persona giuridica” – Interesse ad agire – Atto regolamentare che non comporta alcuna misura di esecuzione»

Nella causa C-872/19 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 28 novembre 2019,

**Repubblica bolivariana del Venezuela**, rappresentata da L. Giuliano e F. Di Gianni, avvocati,

ricorrente,

procedimento in cui l’altra parte è:

**Consiglio dell’Unione europea**, rappresentato da P. Mahnič e A. Antoniadis, in qualità di agenti,

convenuto in primo grado,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vicepresidente, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin e N. Wahl, presidenti di sezione, E. Juhász (relatore), T. von Danwitz, C. Toader, L.S. Rossi, I. Jarukaitis e N. Jääskinen, giudici,

avvocato generale: G. Hogan

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 20 gennaio 2021,

ha pronunciato la seguente

\* Lingua processuale: l’inglese.

## Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione, la Repubblica bolivariana del Venezuela chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 20 settembre 2019, Venezuela/Consiglio (T-65/18; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2019:649), con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso diretto all'annullamento, in primo luogo, del regolamento (UE) 2017/2063 del Consiglio, del 13 novembre 2017, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela (GU 2017, L 295, pag. 21), in secondo luogo, del regolamento di esecuzione (UE) 2018/1653 del Consiglio, del 6 novembre 2018, che attua il regolamento 2017/2063 (GU 2018, L 276, pag. 1) e, in terzo luogo, della decisione (PESC) 2018/1656 del Consiglio, del 6 novembre 2018, che modifica la decisione (PESC) 2017/2074, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela (GU 2018, L 276, pag. 10), nei limiti in cui le loro disposizioni riguardano la Repubblica bolivariana del Venezuela.

### Contesto normativo

- 2 Il 13 novembre 2017 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la decisione (PESC) 2017/2074, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela (GU 2017, L 295, pag. 60).
- 3 L'articolo 13, comma 2, della decisione 2017/2074 dispone che la stessa è costantemente riesaminata ed è, se del caso, prorogata o modificata qualora il Consiglio ritenga che i suoi obiettivi non siano stati raggiunti. Inizialmente, il primo comma del medesimo articolo prevedeva che la decisione 2017/2074 fosse applicabile fino al 14 novembre 2018. La decisione 2018/1656 ha prorogato le misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela, disponendo che la decisione 2017/2074 fosse applicabile fino al 14 novembre 2019 e ha modificato la menzione 7 dell'allegato I di quest'ultima decisione, che riguarda una delle persone fisiche interessate da dette misure restrittive.
- 4 Lo stesso giorno, il Consiglio ha altresì adottato il regolamento 2017/2063, sul fondamento dell'articolo 215 TFUE e della decisione 2017/2074.
- 5 Ai sensi del considerando 1 del regolamento 2017/2063, «[t]enuto conto del continuo deteriorarsi della democrazia, dello [S]tato di diritto e dei diritti umani in Venezuela, l'Unione ha espresso in più occasioni la sua preoccupazione e ha invitato tutti gli attori politici e le istituzioni venezuelani a lavorare in modo costruttivo per una soluzione della crisi nel paese, nel pieno rispetto dello [S]tato di diritto e dei diritti umani, delle istituzioni democratiche e della separazione dei poteri».
- 6 L'articolo 2 di tale regolamento così recita:
  - «1. È vietato:
    - a) fornire, direttamente o indirettamente, assistenza tecnica, servizi di intermediazione e altri servizi connessi ai beni e alle tecnologie elencati nell'elenco comune delle attrezzature militari dell'[Unione] (“elenco comune delle attrezzature militari”), nonché alla fornitura, alla fabbricazione, alla manutenzione e all'uso di beni e tecnologie elencati nell'elenco comune delle attrezzature militari a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Venezuela, o per un uso in detto paese;

b) fornire, direttamente o indirettamente, finanziamenti o assistenza finanziaria connessi ai beni e alle tecnologie elencati nell'elenco comune delle attrezzature militari, compresi in particolare sovvenzioni, prestiti e assicurazione dei crediti all'esportazione, nonché assicurazione e riassicurazione, per qualsiasi vendita, fornitura, trasferimento o esportazione dei beni o delle tecnologie suddetti oppure per la prestazione della correlata assistenza tecnica, di servizi di intermediazione e di altri servizi pertinenti, destinati direttamente o indirettamente a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Venezuela, o per un uso in detto paese.

2. Il divieto di cui al paragrafo 1 non si applica all'esecuzione di contratti stipulati anteriormente al 13 novembre 2017 o di contratti accessori necessari per l'esecuzione di tali contratti, purché siano conformi alla posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio [ , dell'8 dicembre 2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari (GU 2008, L 335, pag. 99)], in particolare ai criteri di cui all'articolo 2 e purché le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi che intendono eseguire il contratto lo abbiano notificato all'autorità competente dello Stato membro in cui sono stabiliti entro 5 giorni lavorativi dall'entrata in vigore del presente regolamento».

7 L'articolo 3 di detto regolamento dispone quanto segue:

«È vietato:

- a) vendere, fornire, trasferire o esportare, direttamente o indirettamente, attrezzature utilizzabili a fini di repressione interna e figuranti nell'allegato I, originarie o meno dell'Unione, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Venezuela o destinate a essere utilizzate in detto paese;
- b) fornire, direttamente o indirettamente, assistenza tecnica, servizi di intermediazione e altri servizi connessi alle attrezzature di cui alla lettera a), a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Venezuela o destinate a essere utilizzate in detto paese;
- c) fornire, direttamente o indirettamente, finanziamenti o assistenza finanziaria, compresi in particolare sovvenzioni, prestiti e assicurazione dei crediti all'esportazione, nonché assicurazioni e riassicurazioni, relativamente alle attrezzature di cui alla lettera a), a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Venezuela o destinate a essere utilizzate in detto paese».

8 Ai sensi dell'articolo 4 dello stesso regolamento:

«1. In deroga agli articoli 2 e 3, le autorità competenti degli Stati membri elencate nell'allegato III possono autorizzare, alle condizioni che essi ritengono appropriate:

- a) la fornitura di finanziamenti, assistenza finanziaria e assistenza tecnica connessi a:
  - i) attrezzature militari non letali destinati esclusivamente a uso umanitario o protettivo o a programmi di potenziamento istituzionale delle Nazioni Unite (ONU) e dell'Unione e dei suoi Stati membri ovvero di organizzazioni regionali o subregionali;
  - ii) materiali per le operazioni di gestione delle crisi da parte dell'ONU e dell'Unione o di organizzazioni regionali o subregionali;

- b) la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di attrezzature che potrebbero essere utilizzate a fini di repressione interna e il finanziamento e l'assistenza finanziaria e tecnica associata, destinate esclusivamente a uso umanitario o protettivo o a programmi di costruzione istituzionale dell'ONU o dell'Unione o a operazioni di gestione delle crisi dell'ONU e dell'Unione o di organizzazioni regionali e subregionali;
- c) la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di attrezzature per lo sminamento e di materiale destinato a essere utilizzato nelle operazioni di sminamento e il finanziamento e l'assistenza finanziaria e tecnica associata.

2. Le autorizzazioni di cui al paragrafo 1 possono essere concesse solo prima dello svolgimento delle attività per cui sono richieste».

9 L'articolo 6 del regolamento 2017/2063 dispone:

«1. È vietato vendere, fornire, trasferire o esportare, direttamente o indirettamente, le apparecchiature, le tecnologie o i software elencati nell'allegato II, originari o meno dell'Unione, a qualsiasi persona, entità od organismo in Venezuela o per un uso in Venezuela, senza il rilascio preventivo di un'autorizzazione da parte dell'autorità competente dello Stato membro interessato, identificata sui siti web elencati nell'allegato III.

2. Le autorità competenti degli Stati membri, identificate sui siti web elencati nell'allegato III, non rilasciano l'autorizzazione di cui al paragrafo 1 se hanno fondati motivi per ritenere che le apparecchiature, le tecnologie o i software in questione siano destinati a fini di repressione interna da parte del governo, degli enti pubblici, delle imprese o delle agenzie del Venezuela, o di qualsiasi persona o entità che agisca per loro conto o sotto la loro direzione.

3. L'allegato II elenca le apparecchiature, le tecnologie o i software destinati principalmente all'uso nei controlli o intercettazioni sulle comunicazioni via internet o telefoniche.

4. Lo Stato membro interessato informa gli altri Stati membri e la Commissione delle autorizzazioni concesse a norma del presente articolo entro quattro settimane dall'autorizzazione».

10 L'articolo 7, paragrafo 1, di tale regolamento stabilisce che:

«A meno che l'autorità competente dello Stato membro interessato, identificata sui siti web elencati nell'allegato III, non abbia preventivamente rilasciato un'autorizzazione a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, è vietato:

- a) fornire, direttamente o indirettamente, a qualsiasi persona, entità od organismo in Venezuela, o per un uso in Venezuela, assistenza tecnica o servizi di intermediazione connessi alle apparecchiature, alle tecnologie e ai software elencati nell'allegato II, all'installazione, alla fornitura, alla fabbricazione, alla manutenzione e all'uso delle apparecchiature e delle tecnologie elencate nell'allegato II o alla fornitura, all'installazione, al funzionamento o all'aggiornamento dei software elencati nell'allegato II;
- b) fornire, direttamente o indirettamente, finanziamenti o assistenza finanziaria connessi alle apparecchiature, alle tecnologie e ai software di cui all'allegato II a qualsiasi persona, entità od organismo in Venezuela, o per uso in Venezuela;

c) fornire qualsiasi tipo di servizio di controllo o intercettazione di telecomunicazioni o di comunicazioni internet al governo, agli enti pubblici, alle imprese e alle agenzie del Venezuela o a qualsiasi persona o entità che agisca per loro conto o sotto la loro direzione, o a loro beneficio diretto o indiretto».

11 L'articolo 20 del regolamento 2017/2063 dispone:

«Il presente regolamento si applica:

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

### **Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata**

- 12 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 febbraio 2018, la Repubblica bolivariana del Venezuela ha proposto un ricorso volto all'annullamento del regolamento 2017/2063, nei limiti in cui le sue disposizioni la riguardano.
- 13 Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 3 maggio 2018, il Consiglio ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'articolo 130, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale. Come risulta dal punto 23 della sentenza impugnata, il Consiglio ha dedotto, nell'ambito di tale eccezione, tre motivi di irricevibilità, ossia, in primo luogo, che la Repubblica bolivariana del Venezuela non avrebbe interesse ad agire, in secondo luogo, che essa non sarebbe direttamente interessata dalle disposizioni del regolamento 2017/2063 e, in terzo luogo, che essa non sarebbe una «persona fisica o giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Sulla base dell'articolo 130, paragrafo 6, del regolamento di procedura del Tribunale, quest'ultimo ha deciso di aprire la fase orale del procedimento, limitandola alla ricevibilità del ricorso.
- 14 Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 17 gennaio 2019, la Repubblica bolivariana del Venezuela, sulla base dell'articolo 86 del regolamento di procedura del Tribunale, ha adattato il ricorso, in modo che questo fosse parimenti diretto all'annullamento della decisione 2018/1656 e del regolamento di esecuzione 2018/1653, nei limiti in cui le loro disposizioni la riguardano.
- 15 Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha anzitutto considerato che, nei limiti in cui era diretto contro il regolamento 2017/2063, il ricorso riguardava unicamente i suoi articoli 2, 3, 6 e 7.

- 16 Il Tribunale ha poi deciso di esaminare solo il secondo motivo di irricevibilità sollevato dal Consiglio, vale a dire che la Repubblica bolivariana del Venezuela non sarebbe direttamente interessata da tali disposizioni, ha accolto detto motivo e ha, pertanto, respinto il ricorso in quanto irricevibile nei limiti in cui era diretto contro gli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063.
- 17 Infine, il Tribunale ha altresì respinto il ricorso in quanto irricevibile nei limiti in cui era diretto all'annullamento della decisione 2018/1656 e del regolamento di esecuzione 2018/1653 sulla base dei rilievi che, da un lato, gli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063 non riguardavano direttamente la Repubblica bolivariana del Venezuela, lo stesso varrebbe per il regolamento di esecuzione 2018/1653 e, dall'altro, che dall'articolo 86 del regolamento di procedura del Tribunale risulterebbe che, nell'ambito di una memoria di adattamento, una parte ricorrente è legittimata a chiedere l'annullamento di un atto che sostituisce o modifica un altro atto solo se l'annullamento di quest'ultimo era stato richiesto nel ricorso. Orbene, il Tribunale ha constatato che la decisione 2018/1656 modifica la decisione 2017/2074, di cui la Repubblica bolivariana del Venezuela non avrebbe richiesto l'annullamento nel suo atto introduttivo del giudizio.

### **Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte**

- 18 La Repubblica bolivariana del Venezuela chiede che la Corte voglia:
- annullare la sentenza impugnata;
  - dichiarare ricevibile il ricorso da essa proposto dinanzi al Tribunale e rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca nel merito, nonché
  - condannare il Consiglio alle spese.
- 19 Il Consiglio chiede che la Corte voglia:
- respingere l'impugnazione e
  - condannare la Repubblica bolivariana del Venezuela alle spese.

### **Sull'impugnazione**

#### ***Osservazioni preliminari***

- 20 In via preliminare, occorre rilevare, in primo luogo, che, con la sua impugnazione, la Repubblica bolivariana del Venezuela contesta esclusivamente il ragionamento con cui il Tribunale ha dichiarato irricevibile il suo ricorso nei limiti in cui è diretto contro gli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063. Poiché tale impugnazione non verte invece sulla parte della sentenza impugnata nella quale è stato dichiarato irricevibile il ricorso di detto Stato terzo diretto all'annullamento del regolamento di esecuzione 2018/1653 nonché della decisione 2018/1656, occorre considerare che il Tribunale si è pronunciato in via definitiva al riguardo.

- 21 In secondo luogo, si deve ricordare che la competenza della Corte non ha alcun limite per quanto riguarda un regolamento, adottato in base all'articolo 215 TFUE, che conferisce efficacia alle posizioni dell'Unione definite nell'ambito della PESC. Invero, regolamenti del genere costituiscono atti dell'Unione, adottati in base al Trattato FUE, riguardo ai quali i giudici dell'Unione, conformemente alle competenze loro attribuite dai Trattati, devono garantire un controllo, in linea di principio completo, di legittimità (v. sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 106).
- 22 In terzo luogo, secondo una consolidata giurisprudenza, la Corte può pronunciarsi, se necessario d'ufficio, sul motivo di ordine pubblico relativo all'inosservanza delle condizioni di ricevibilità di cui all'articolo 263 TFUE (v., segnatamente, ordinanza del 15 aprile 2010, Makhteshim-Agan Holding e a./Commissione, C-517/08 P, non pubblicata, EU:C:2010:190, punto 54, e sentenza del 21 gennaio 2021, Germania/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, punto 101).
- 23 Nel caso di specie, occorre sollevare d'ufficio la questione se la Repubblica bolivariana del Venezuela debba essere considerata una «persona giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, e esaminarla in primo luogo, dal momento che la risposta a tale questione è necessaria per l'esame del secondo motivo di irricevibilità sollevato dal Consiglio, di cui trattasi nell'ambito del motivo unico di impugnazione e secondo il quale la Repubblica bolivariana del Venezuela non sarebbe direttamente interessata dagli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063.
- 24 Con decisione della Corte del 7 luglio 2020, le parti dell'impugnazione sono state invitate a prendere posizione sulla questione se uno Stato terzo debba essere considerato una «persona giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Conformemente all'articolo 24, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte ha rivolto un invito della stessa natura alla Commissione europea e agli Stati membri. Osservazioni su detta questione sono state presentate dalle parti dell'impugnazione, dal Regno del Belgio, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Repubblica federale di Germania, dalla Repubblica di Estonia, dalla Repubblica ellenica, dalla Repubblica di Lituania, dal Regno dei Paesi Bassi, dalla Repubblica di Polonia, dalla Repubblica di Slovenia, dalla Repubblica slovacca, dal Regno di Svezia nonché dalla Commissione.
- 25 La Repubblica bolivariana del Venezuela considera che né il testo dell'articolo 263, quarto comma, TFUE né l'obiettivo o il contesto di tale disposizione forniscono indicazioni, anche indirette, che consentano di escluderla dalla nozione di «persona giuridica» ai sensi della medesima disposizione.
- 26 Il Consiglio ritiene al contrario che uno Stato terzo non debba essere considerato una «persona giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, a meno che non gli siano stati conferiti diritti specifici nell'ordinamento giuridico dell'Unione in forza di un accordo concluso con quest'ultima, eccezione che non si applicherebbe tuttavia nel caso di specie.
- 27 L'Unione svilupperebbe le sue relazioni con Stati terzi sovrani sulla scena internazionale e tali relazioni sarebbero disciplinate dal diritto internazionale che, a sua volta, si basa sul consenso. Nell'ambito di tale ordinamento giuridico, i soggetti di diritto internazionale pubblico non avrebbero un diritto automatico a proporre un ricorso dinanzi ai giudici degli altri Stati. Essi avrebbero il diritto di non assoggettarsi alla giurisdizione di un altro Stato o di un tribunale internazionale a meno che non vi abbiano acconsentito.

- 28 Gli Stati terzi non farebbero parte del sistema giuridico istituito dall'Unione e non potrebbero, in linea di principio, avere accesso ai giudici dell'Unione. Peraltro, consentire a uno Stato terzo sottoposto a misure restrittive generali di contestare siffatte misure, sulla base delle condizioni che autorizzano l'accesso ai giudici dell'Unione alle persone destinatarie di misure individuali, sarebbe contrario alla distinzione operata dai Trattati tra misure restrittive generali e individuali e avrebbe come effetto supplementare un'estensione indebita della portata della competenza conferita ai giudici dell'Unione per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) o gli atti adottati sul fondamento di suddette disposizioni.
- 29 In definitiva, riconoscere a uno Stato terzo la legittimazione ad agire contro atti delle istituzioni dell'Unione in circostanze come quelle del caso di specie potrebbe svantaggiare l'Unione rispetto ai suoi partner internazionali, le cui decisioni sovrane riguardanti le loro relazioni internazionali o le loro politiche commerciali ed economiche non possono essere contestate dinanzi ai loro giudici, e limiterebbe così indebitamente l'Unione nel condurre le sue politiche e le sue relazioni internazionali. Ciò varrebbe ancor di più nell'ambito del presente procedimento, in cui uno Stato terzo contesta disposizioni di un atto interno dell'Unione che attua una decisione politica del Consiglio volta a ridurre le relazioni economiche con tale Stato. Gli Stati terzi, con il pretesto che essi sono ricorrenti individuali, non dovrebbero essere autorizzati a utilizzare i giudici dell'Unione come mezzo sviato per risolvere controversie internazionali tra soggetti di diritto internazionale pubblico.
- 30 I governi ellenico, polacco, sloveno, slovacco e svedese ritengono, in sostanza, che uno Stato terzo non possa, in linea di principio, essere considerato rientrante nella nozione di «persona giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.
- 31 Tale nozione rinvierebbe, essenzialmente, agli enti dotati di personalità giuridica in forza del diritto di uno Stato membro o di uno Stato terzo, ma non agli Stati stessi, rispetto ai quali l'Unione non disporrebbe peraltro della competenza regolamentare. Le misure restrittive sarebbero, conformemente all'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, rivolte alle persone fisiche o giuridiche, a gruppi o a entità non statali, ma non sarebbero adottate contro Stati terzi.
- 32 Considerare gli Stati terzi come rientranti nella nozione di «persona giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, senza che essi abbiano concluso con l'Unione un qualsivoglia accordo che definisca le relazioni giuridiche tra le parti di quest'ultimo, limiterebbe l'Unione in modo inappropriato nell'attuazione delle sue politiche e delle sue relazioni internazionali e la svantaggerebbe nelle relazioni internazionali. Uno dei principi base del diritto internazionale è infatti la reciprocità. Orbene, consentire agli Stati terzi di proporre siffatti ricorsi dinanzi ai giudici dell'Unione contro atti dell'Unione rischierebbe di compromettere la reciprocità tra l'Unione e tali Stati. Infatti, gli Stati terzi avrebbero la possibilità di contestare gli atti dell'Unione dinanzi ai giudici di quest'ultima, senza che sia garantito che l'Unione possa impugnare gli atti nazionali di detti Stati, né individualmente né nell'ambito delle diverse associazioni di Stati di cui sono membri.
- 33 Per contro, i governi belga, bulgaro, tedesco, estone, lettone, lituano e dei Paesi Bassi ritengono, in sostanza, che uno Stato terzo rientri nella nozione di «persona giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.
- 34 A loro avviso, è incontestabile che uno Stato terzo sia dotato di personalità giuridica e che sia una persona giuridica, ai sensi del diritto internazionale pubblico. Se uno Stato terzo non potesse essere qualificato come «persona giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, non

sarebbe allora in grado di tutelare i propri interessi, anche se è certo che i suoi diritti sono stati violati e può dimostrare in modo adeguato sotto il profilo giuridico che tutte le condizioni necessarie per la proposizione di un ricorso sono soddisfatte.

- 35 Ciò posto, sarebbe parimenti chiaro che la posizione di uno Stato terzo, come quella della Repubblica bolivariana del Venezuela, non può essere assimilata a quella delle istituzioni dell'Unione o degli Stati membri, i quali sono ricorrenti, ai sensi dell'articolo 263, primo comma, TFUE, cosicché la ricevibilità del ricorso di uno Stato terzo dovrebbe essere valutata alla luce dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.
- 36 Peraltro, negare a uno Stato terzo il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva contro un atto dell'Unione che gli arreca pregiudizio, benché tale Stato rispetti tutte le condizioni di ricevibilità previste dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, equivarrebbe ad adottare una concezione restrittiva dello Stato di diritto, valore sul quale, conformemente all'articolo 2 TUE, l'Unione è fondata.
- 37 La Commissione ritiene che la nozione di «persona giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, possa essere intesa in vari modi. Da un lato, un'interpretazione di tale nozione fondata sul principio di uguaglianza degli Stati porterebbe a ritenere che gli Stati terzi rientrino in detta nozione soltanto quando compiano atti di gestione (*acta iure gestionis*) o abbiano accesso ai giudici dell'Unione in forza di un accordo internazionale concluso con l'Unione. Una simile interpretazione sarebbe conforme al principio della tutela giurisdizionale effettiva, in quanto non negherebbe qualsiasi mezzo di ricorso allo Stato terzo, ma accorderebbe a suddetto Stato l'accesso ai giudici dell'Unione in funzione della natura dell'azione esercitata da tale Stato. Nella misura in cui il regime delle misure restrittive, al pari delle motivazioni invocate dalla Repubblica bolivariana del Venezuela per chiedere l'annullamento di siffatte misure, nonché i rapporti tra l'Unione e detto Stato in simile contesto rientrerebbero nel settore degli atti commessi nell'esercizio di pubblici poteri (*acta iure imperii*) e dovrebbero quindi essere analizzati quali elementi di diritto internazionale pubblico, la Repubblica bolivariana del Venezuela non rientrerebbe nella fattispecie nella nozione di «persona giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.
- 38 D'altro lato, secondo la Commissione, se si adottasse un'interpretazione teleologica dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, guidata dalla volontà di un accesso esteso ai giudici dell'Unione, nulla osterebbe a che suddetta disposizione fosse interpretata in modo tale che la nozione di «persona giuridica» comprenda gli Stati terzi, in quanto gli Stati in parola decidano di assoggettarsi alla competenza dei giudici dell'Unione. Pertanto, quando l'Unione adotta un atto unilaterale che, potenzialmente, pregiudica gli interessi di uno Stato terzo e tale Stato sceglie di proporre un ricorso contro l'atto di cui trattasi dinanzi ai giudici dell'Unione piuttosto che ricorrere a un meccanismo internazionale di risoluzione delle controversie, nulla giustificerebbe che i giudici dell'Unione rifiutino di conoscere di suddetto ricorso per principio, senza esaminare se siano soddisfatte tutte le condizioni di ricevibilità applicabili.
- 39 La Commissione intende rimarcare la sua preferenza per il secondo approccio di cui al punto precedente, per il motivo che da una lettura restrittiva della nozione di «persona giuridica» risulterebbe che, in assenza di accordo internazionale concluso tra Stati terzi e l'Unione, tali Stati non potrebbero volontariamente assoggettarsi alla competenza dei giudici dell'Unione.

- 40 Ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3, lettera a), TUE, la Corte di giustizia dell'Unione europea statuisce, in conformità dei trattati, sui ricorsi presentati da uno Stato membro, da un'istituzione o da una persona fisica o giuridica. L'articolo 263, quarto comma, TFUE dispone che qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma di detto articolo, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura di attuazione.
- 41 Nel caso di specie, occorre esaminare se uno Stato terzo, quale la Repubblica bolivariana del Venezuela, che non può proporre un ricorso sulla base del secondo comma dell'articolo 263 TFUE, possa essere considerato una «persona giuridica», ai sensi del quarto comma di suddetto articolo.
- 42 A tal riguardo, occorre rilevare che, poiché tale disposizione non opera alcun rinvio ai diritti nazionali per specificare il significato da attribuire alla nozione di «persona giuridica», essa dev'essere considerata come una nozione autonoma del diritto dell'Unione, da interpretarsi in maniera uniforme nel territorio di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2019, Engie Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, punto 34 e giurisprudenza ivi citata). Quindi, conformemente ad una costante giurisprudenza, occorre interpretare la nozione di «persona giuridica» di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, tenendo conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., segnatamente, sentenza del 6 ottobre 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).
- 43 Per quanto riguarda la formulazione dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, occorre rilevare che né da suddetta disposizione né da altre disposizioni del diritto primario dell'Unione risulta che talune categorie di persone giuridiche non possano avvalersi della facoltà di stare in giudizio dinanzi ai giudici dell'Unione. Tale constatazione tende quindi a indicare che nessuna «persona giuridica» dovrebbe essere privata, in linea di principio, della facoltà di proporre un ricorso di annullamento previsto dal medesimo articolo 263, quarto comma, TFUE.
- 44 La giurisprudenza della Corte indica a tal riguardo che la nozione di «persona giuridica» utilizzata all'articolo 263, quarto comma, TFUE non può essere interpretata restrittivamente.
- 45 Difatti, se il ricorso di un ente regionale o locale può essere assimilato al ricorso di uno Stato membro di cui all'articolo 263, secondo comma, TFUE (v., in tal senso, ordinanza del 26 novembre 2009, Região autónoma dos Açores/Consiglio, C-444/08 P, non pubblicata, EU:C:2009:733, punto 31), un ente del genere, nella misura in cui gode della personalità giuridica, può nondimeno, in linea di principio, proporre un ricorso di annullamento in forza dell'articolo 263, quarto comma, TFUE (v., in tal senso, ordinanza del 1° ottobre 1997, Regione Toscana/Commissione, C-180/97, EU:C:1997:451 punti da 10 a 12, nonché sentenza del 22 novembre 2001, Nederlandse Antillen/Consiglio, C-452/98, EU:C:2001:623, punto 51).
- 46 Risulta peraltro, in via più generale, dalla giurisprudenza che non soltanto le persone giuridiche private, ma altresì gli enti pubblici sono legittimati ad agire conformemente all'articolo 263, quarto comma, TFUE (v., a titolo esemplificativo, sentenze del 1° febbraio 2018, Deutsche Bahn e a./Commissione, C-264/16 P, non pubblicata, EU:C:2018:60, punto 2, e del 4 febbraio 2020, Uniwersytet Wrocławski e Polonia/REA, C-515/17 P e C-561/17 P, EU:C:2020:73, punto 69).

- 47 La Corte ha del resto ammesso che un'organizzazione priva di personalità giuridica doveva essere legittimata a contestare le misure restrittive che le erano imposte sulla base del rilievo che, se il legislatore dell'Unione ritiene che un'entità abbia un'esistenza sufficiente per essere oggetto di misure restrittive, la coerenza e la giustizia impongono di riconoscere che tale entità ha parimenti un'esistenza sufficiente per contestare simili misure (v., in tal senso, sentenza del 18 gennaio 2007, PKK e KNK/Consiglio, C-229/05 P, EU:C:2007:32, punto 112).
- 48 Per quanto riguarda l'interpretazione contestuale e teleologica dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, occorre ricordare che l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto delle disposizioni del diritto dell'Unione è inerente all'esistenza di uno Stato di diritto (v., in tal senso, sentenza del 19 luglio 2016, H/Consiglio e a., C-455/14 P, EU:C:2016:569, punto 41). Infatti, dall'articolo 2 TUE deriva che l'Unione si fonda su valori, quali lo Stato di diritto, che sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata, in particolare, dalla giustizia (sentenza del 20 aprile 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, punto 62).
- 49 Peraltro, il principio secondo cui l'Unione è segnatamente fondata sul valore dello Stato di diritto risulta tanto dall'articolo 2 TUE, figurante nelle disposizioni comuni del Trattato UE, quanto dall'articolo 21 TUE, relativo all'azione esterna dell'Unione, cui rinvia l'articolo 23 TUE relativo alla PESC (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2020, Bank Refah Kargaran/Consiglio, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).
- 50 In tali circostanze, un'interpretazione dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, alla luce dei principi di controllo giurisdizionale effettivo e dello Stato di diritto, depone a favore della considerazione che uno Stato terzo dovrebbe avere la legittimazione ad agire, in quanto «persona giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, quando siano soddisfatte le altre condizioni previste da suddetta disposizione. Una siffatta persona giuridica di diritto internazionale pubblico può infatti essere lesa da un atto dell'Unione nei suoi diritti o interessi allo stesso modo di un'altra persona o entità e deve quindi essere in grado, nel rispetto di tali condizioni, di chiedere l'annullamento di un simile atto.
- 51 Tale interpretazione della nozione di «persona giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, non è rimessa in discussione dagli argomenti dedotti dal Consiglio nonché da taluni governi che hanno presentato osservazioni sull'eventuale assenza di accesso dell'Unione ai giudici degli Stati terzi, i quali non consentirebbero di contestare, dinanzi a detti giudici, le decisioni relative alle loro relazioni internazionali, siano esse di natura commerciale o meno.
- 52 In effetti, gli obblighi dell'Unione di garantire il rispetto del valore dello Stato di diritto non possono in alcun modo essere subordinati ad una condizione di reciprocità per quanto riguarda i rapporti intrattenuti dall'Unione con Stati terzi.
- 53 Ne consegue che la Repubblica bolivariana del Venezuela, in quanto Stato dotato di personalità giuridica internazionale, deve essere considerata una «persona giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

## *Sul motivo unico*

### *Argomenti delle parti*

- 54 A sostegno della sua impugnazione, la Repubblica bolivariana del Venezuela deduce un motivo unico, vertente sul fatto che il Tribunale avrebbe interpretato erroneamente la condizione secondo cui il ricorrente deve essere direttamente interessato dalla misura oggetto del suo ricorso, prevista all'articolo 263, quarto comma, TFUE.
- 55 A suo avviso, la circostanza, rilevata dal Tribunale ai punti 35 e 36 della sentenza impugnata, che essa non fosse iscritta, in quanto tale, nell'allegato IV o nell'allegato V del regolamento 2017/2063 in modo analogo alla ricorrente nella causa decisa con la sentenza del 13 settembre 2018, *Almaz-Antey/Consiglio* (T-515/15, non pubblicata, EU:T:2018:545), è irrilevante dal momento che essa è specificamente considerata dagli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063. Sarebbe parimenti irrilevante, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale al punto 40 della sentenza impugnata, la circostanza che essa abbia o meno agito in qualità di operatore economico attivo sui mercati interessati, dal momento che tali articoli la riguardano direttamente da un punto di vista tanto giuridico quanto materiale.
- 56 Il Consiglio fa valere che la questione se gli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063 riguardino direttamente la posizione della Repubblica bolivariana del Venezuela è stata risolta dal Tribunale nella sentenza impugnata in modo conforme a una giurisprudenza costante, di cui la sentenza del 13 settembre 2018, *Almaz-Antey/Consiglio* (T-515/15, non pubblicata, EU:T:2018:545) costituirebbe parte integrante. In tale contesto, il Tribunale non sarebbe stato tenuto a prendere in considerazione l'obiettivo delle misure restrittive di cui trattasi, consistenti nell'indurre un cambiamento nel comportamento del governo venezuelano. Infatti, non solo simile presa in considerazione sarebbe contraria alla giurisprudenza costante dei giudici dell'Unione, ma porterebbe altresì ad ampliare la categoria dei potenziali ricorrenti così da includere qualsiasi Stato terzo con il quale l'Unione decida, nell'ambito della sua politica estera, di interrompere o di ridurre, in tutto o in parte, le relazioni economiche e finanziarie.
- 57 Secondo il Consiglio, il Tribunale non avrebbe dichiarato che la Repubblica bolivariana del Venezuela non era direttamente interessata sulla base del solo rilievo che essa era menzionata in modo insufficiente negli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063. Il Tribunale sarebbe invece giunto a siffatta conclusione sul fondamento di un complesso di elementi pertinenti, debitamente motivati e corroborati dalla giurisprudenza rilevante, ai punti da 35 a 48 della sentenza impugnata. Inoltre, per quanto riguarda specificamente i riferimenti operati alla Repubblica bolivariana del Venezuela in tali articoli, sarebbe giocoforza constatare che essi non la riguardano direttamente. Si tratterebbe, semplicemente, di un divieto posto agli operatori economici dell'Unione di intrattenere rapporti economici e finanziari con persone fisiche o giuridiche, entità o organismi stabiliti o operanti nel territorio del Venezuela.
- 58 Inoltre, quanto alla questione se il Tribunale avrebbe dovuto assimilare la Repubblica bolivariana del Venezuela a un operatore economico, come ha fatto per la ricorrente nella causa decisa con la sentenza del 13 settembre 2018, *Almaz Antey/Consiglio* (T-515/15, non pubblicata, EU:T:2018:545), il Consiglio fa notare che il Tribunale avrebbe pienamente tenuto conto della situazione particolare della Repubblica bolivariana del Venezuela e che avrebbe analizzato se tale Stato potesse essere paragonato a un operatore economico attivo su un mercato specifico ai sensi

della giurisprudenza. Il Tribunale, senza incorrere in errori di diritto, avrebbe concluso in senso negativo, in quanto uno Stato che agisce nella sua qualità di potere pubblico non sarebbe paragonabile ad un ente privato o pubblico la cui esistenza è limitata dal suo oggetto.

- 59 Infine, il Consiglio fa valere che la Repubblica bolivariana del Venezuela chiede in realtà alla Corte di stabilire una nuova regola secondo la quale la legittimazione ad agire dovrebbe essere concessa automaticamente agli Stati terzi che cercano di contestare misure economiche adottate dall'Unione nell'ambito della sua politica estera, consentendo loro di contestare atti che danno applicazione a decisioni adottate al fine di perseguire i legittimi obiettivi dell'azione esterna dell'Unione, quali definiti all'articolo 21 TUE, anche mediante l'interruzione o la riduzione, in tutto o in parte, delle relazioni economiche o finanziarie con uno o più Stati terzi in applicazione dell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE.
- 60 Orbene, una domanda del genere sarebbe contraria al sistema di tutela giurisdizionale istituito dai Trattati, volto ad assicurare la tutela dei diritti garantiti dal diritto dell'Unione. I Trattati non riconoscerebbero agli Stati terzi alcun diritto specifico che consenta loro di essere trattati paritariamente con gli Stati membri o di commerciare liberamente e senza condizioni con operatori economici situati nell'Unione. Di conseguenza, gli Stati terzi non potrebbero legittimamente sostenere che un atto dell'Unione tale da assoggettarli a un trattamento differenziato abbia direttamente prodotto effetti sulla loro situazione giuridica.

### *Giudizio della Corte*

- 61 Secondo una giurisprudenza costante, il requisito secondo cui una persona fisica o giuridica deve essere direttamente interessata dalla decisione oggetto del ricorso, requisito previsto all'articolo 263, quarto comma, TFUE, richiede la compresenza di due criteri cumulativi, ossia che la misura contestata, da un lato, produca direttamente effetti sulla situazione giuridica di tale persona e, dall'altro, non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua attuazione, la quale ha carattere meramente automatico e deriva dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie (sentenze del 5 novembre 2019, BCE e a./Trasta Komerbanka e a., C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, EU:C:2019:923, punto 103, nonché del 3 dicembre 2020, Changmao Biochemical Engineering/Distillerie Bonollo e a., C-461/18 P, EU:C:2020:979, punto 58).
- 62 Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che gli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063 non riguardavano direttamente la Repubblica bolivariana del Venezuela, e ciò, in sostanza, per tre motivi vertenti sul primo criterio riportato al punto 61 della presente sentenza.
- 63 In primo luogo, al punto 32 della sentenza impugnata, il Tribunale ha rilevato che l'articolo 20 del regolamento 2017/2063 circoscrive l'applicazione dei divieti di cui agli articoli 2, 3, 6 e 7 di tale regolamento al territorio dell'Unione, alle persone fisiche aventi la cittadinanza di uno Stato membro e alle persone giuridiche costituite conformemente al diritto di uno di essi, nonché alle persone giuridiche, alle entità e agli organismi per quanto riguarda tutte le operazioni commerciali realizzate integralmente o parzialmente nell'Unione.
- 64 In secondo luogo, al punto 33 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato che gli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063 non impongono alcun divieto alla Repubblica bolivariana del Venezuela. Tutt'al più, gli articoli succitati potrebbero avere nei suoi confronti degli effetti indiretti, in quanto i divieti imposti alle persone fisiche cittadine di uno Stato

membro e alle persone giuridiche costituite conformemente al diritto di uno di essi potrebbero avere la conseguenza di limitare le fonti presso cui la Repubblica bolivariana del Venezuela può procurarsi i prodotti e i servizi in discussione.

- 65 In terzo luogo, ai punti da 34 a 41 della sentenza impugnata, il Tribunale ha distinto la presente causa dalla causa decisa con la sentenza del 13 settembre 2018, *Almaz-Antey/Consiglio* (T-515/15, non pubblicata, EU:T:2018:545). Il Tribunale ha fatto notare che, in quest'ultima causa, la ricorrente era espressamente interessata dall'atto impugnato poiché il suo nome figurava nell'allegato della decisione impugnata in quanto impresa cui era vietato vendere o fornire i prodotti e i servizi in discussione. Per contro, nella presente causa, la Repubblica bolivariana del Venezuela non sarebbe, in quanto Stato, esplicitamente e specificamente interessata dagli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063 in modo paragonabile alla ricorrente nella causa decisa con la suddetta sentenza.
- 66 A tal riguardo, si deve considerare che giustamente il Tribunale ha ricordato, al punto 30 della sentenza impugnata, la propria giurisprudenza secondo cui, per stabilire se un atto produca effetti giuridici, si deve tener conto, in particolare, del suo oggetto, del suo contenuto, della sua sostanza e del contesto di fatto e di diritto in cui si colloca.
- 67 Nel caso di specie, il titolo del regolamento 2017/2063, il suo considerando 1 e il testo dei suoi articoli 2, 3, 6 e 7 pongono in evidenza che le misure restrittive di cui trattasi sono state adottate nei confronti della Repubblica bolivariana del Venezuela.
- 68 Il Tribunale ha correttamente ricordato al riguardo, al punto 34 della sentenza impugnata, che vietare agli operatori dell'Unione di effettuare determinate operazioni, ciò che costituisce l'oggetto degli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063, equivaleva a vietare alla Repubblica bolivariana del Venezuela di effettuare tali operazioni con suddetti operatori.
- 69 Orbene, l'entrata in vigore del regolamento 2017/2063 ha avuto come effetto l'applicazione immediata e automatica dei divieti previsti dagli articoli 2, 3, 6 e 7 di quest'ultimo. Poiché tali divieti impediscono alla Repubblica bolivariana del Venezuela di procurarsi numerosi prodotti e servizi, dette disposizioni producono direttamente effetti sulla situazione giuridica dello Stato in parola. Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 110 delle sue conclusioni, risulta segnatamente dagli articoli 6 e 7 del regolamento 2017/2063 che il riferimento a «qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo che si trovi sul territorio del Venezuela o per un uso in detto paese» in suddetti divieti comprende il regime venezuelano, i suoi organismi, le imprese o agenzie pubbliche o qualsiasi persona o entità che agisca per loro conto o sotto la loro direzione.
- 70 A tal riguardo, occorre rilevare che, per constatare che la Repubblica bolivariana del Venezuela è direttamente interessata dagli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063, non è necessario distinguere a seconda che tali operazioni commerciali siano effettuate *iure gestionis* o *iure imperii*, in quanto una simile distinzione non può essere dedotta né dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, né da qualsiasi altra disposizione del diritto dell'Unione.
- 71 Peraltro, la circostanza che le misure restrittive di cui trattasi non costituiscano un impedimento assoluto per la Repubblica bolivariana del Venezuela di procurarsi i beni e i servizi contemplati dai succitati articoli, dato che tale Stato resta in grado di procurarseli al di fuori del territorio dell'Unione da persone non soggette a dette misure, non rimette in discussione la conclusione secondo la quale i divieti previsti agli articoli in parola riguardano direttamente la Repubblica bolivariana del Venezuela. Infatti, per quanto riguarda divieti come quelli previsti dagli

articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063, la condizione secondo cui una persona giuridica è direttamente interessata da tali misure non implica che detta persona si trovi nell'impossibilità assoluta di procurarsi i beni e i servizi di cui trattasi.

- 72 È del pari irrilevante, al fine di verificare se la Repubblica bolivariana del Venezuela sia direttamente interessata dagli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063, che l'attività di tale Stato terzo non si limiti a quella di un operatore economico attivo su taluni mercati.
- 73 Ne consegue che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel considerare che le misure restrittive di cui trattasi non producevano direttamente effetti sulla situazione giuridica della Repubblica bolivariana del Venezuela e nell'accogliere, su tale base, il secondo motivo di irricevibilità sollevato dal Consiglio.
- 74 In tali circostanze, occorre accogliere il motivo unico dedotto dalla Repubblica bolivariana del Venezuela e annullare la sentenza impugnata nella parte in cui respinge in quanto irricevibile il ricorso della Repubblica bolivariana del Venezuela volto all'annullamento del regolamento 2017/2063.

### **Sul ricorso dinanzi al Tribunale**

- 75 Ai sensi dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quando l'impugnazione è accolta, la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure, in caso contrario, rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.
- 76 Nel caso di specie, la Corte dispone degli elementi necessari per statuire definitivamente sulla ricevibilità del ricorso proposto dalla Repubblica bolivariana del Venezuela.
- 77 Dinanzi al Tribunale, nell'ambito della sua eccezione di irricevibilità, il Consiglio ha sollevato tre motivi di irricevibilità del ricorso, dei quali solo il secondo è stato in parte esaminato dal Tribunale. Nella misura in cui la questione se la Repubblica bolivariana del Venezuela sia una «persona giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, quale oggetto del terzo motivo di irricevibilità sollevato dal Consiglio dinanzi al Tribunale, è stata esaminata d'ufficio ai punti da 40 a 53 della presente sentenza, resta da esaminare, da un lato, il primo motivo di irricevibilità sollevato dal Consiglio e vertente sull'assenza di un interesse ad agire e, dall'altro, la parte del secondo motivo di irricevibilità sulla quale il Tribunale non si è pronunciato, verificando se il criterio secondo cui le misure restrittive di cui trattasi non devono lasciare alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua attuazione, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, sia soddisfatto nel caso di specie.

### ***Sul primo motivo di irricevibilità sollevato dal Consiglio e relativo alla mancanza di un interesse ad agire***

#### ***Argomenti delle parti***

- 78 Con il primo motivo di irricevibilità, il Consiglio sostiene che la Repubblica bolivariana del Venezuela non ha interesse a chiedere l'annullamento delle misure restrittive di cui trattasi dinanzi ai giudici dell'Unione. Tali misure non modificherebbero in modo significativo la

situazione giuridica della Repubblica bolivariana del Venezuela dal momento che non produrrebbero alcun effetto giuridico vincolante né per suddetto Stato in quanto tale né sul suo territorio.

- 79 Come risulterebbe chiaramente dall'articolo 20 del regolamento 2017/2063, l'ambito di applicazione di suddetto regolamento sarebbe limitato al territorio degli Stati membri e alle persone soggette alla giurisdizione di uno Stato membro. Inoltre, non si può ritenere che le ragioni che hanno indotto la Corte a dichiarare, nella sentenza del 21 dicembre 2016, Consiglio/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, punti da 131 a 133), che il Front populaire pour la libération de la sagaia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) non poteva essere considerato come avente la legittimazione ad agire per l'annullamento della decisione impugnata nella causa all'origine di tale sentenza siano applicabili per analogia nell'ambito della presente causa.
- 80 La Repubblica bolivariana del Venezuela ritiene che tale motivo di irricevibilità debba essere respinto.

### *Giudizio della Corte*

- 81 Nei limiti in cui il Consiglio sostiene che il regolamento 2017/2063 non produrrebbe alcun effetto giuridico vincolante idoneo ad incidere sugli interessi della Repubblica bolivariana del Venezuela, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, il ricorso di annullamento deve potersi esperire nei confronti di tutte le disposizioni adottate dalle istituzioni dell'Unione, indipendentemente dalla loro natura o dalla loro forma, purché siano dirette a produrre effetti giuridici (sentenza del 16 luglio 2015, Commissione/Consiglio, C-425/13, EU:C:2015:483, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).
- 82 A tale riguardo, occorre ricordare che la sussistenza di un interesse ad agire presuppone che l'annullamento dell'atto impugnato possa, di per sé, procurare un beneficio alla persona fisica o giuridica che ha proposto il ricorso (sentenza del 21 gennaio 2021, Germania/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, punto 103 e giurisprudenza ivi citata).
- 83 Orbene, dal momento che, per i motivi esposti ai punti da 63 a 73 della presente sentenza, i divieti previsti agli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063 sono tali da arrecare pregiudizio agli interessi, in particolare economici, della Repubblica bolivariana del Venezuela, il loro annullamento è, di per sé, idoneo a procurarle un beneficio.
- 84 Quanto all'argomento del Consiglio relativo alla sentenza del 21 dicembre 2016, Consiglio/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), è certamente vero che la Corte ha dichiarato, in tale sentenza, che il Front Polisario non poteva essere considerato come dotato della legittimazione ad agire per l'annullamento della decisione del Consiglio volta ad approvare, a nome dell'Unione, l'accordo sotto forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco in merito a misure di liberalizzazione reciproche per i prodotti agricoli, i prodotti agricoli trasformati, il pesce e i prodotti della pesca, alla sostituzione dei protocolli nn. 1, 2 e 3 e dei relativi allegati e a modifiche dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, firmato a Bruxelles il 13 dicembre 2010 (GU 2012, L 241, pag. 2). Orbene, l'argomento dedotto dal Fronte Polisario al fine di dimostrare la propria legittimazione ad agire per l'annullamento di detta decisione si basava sull'affermazione secondo cui tale accordo era in pratica applicato, in alcuni casi, al Sahara Occidentale, mentre quest'ultimo non fa parte del territorio del Regno del Marocco, la quale è

stata tuttavia respinta dalla Corte in quanto infondata. Quest'ultima ha interpretato suddetto accordo nel senso che esso non si applicava al territorio del Sahara Occidentale. Per contro, come rilevato ai punti 67 e 69 della presente sentenza, le misure restrittive previste dagli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063 sono state adottate nei confronti della Repubblica bolivariana del Venezuela, considerato che le disposizioni in parola le impediscono di procedere a talune operazioni.

85 Il primo motivo di irricevibilità sollevato dal Consiglio deve pertanto essere respinto.

***Sul criterio secondo il quale la misura contestata non comporta misure di esecuzione, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, e sulle altre condizioni di ricevibilità del ricorso***

86 Il Tribunale non ha esaminato il secondo dei due criteri cumulativi che devono ricorrere per constatare che la Repubblica bolivariana del Venezuela è direttamente interessata dalle misure restrittive di cui trattasi, ossia, come ricordato al punto 61 della presente sentenza, il criterio secondo il quale le misure in parola non devono lasciare alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati di attuarle, dato che tale attuazione deve avere carattere meramente automatico e derivare dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie.

87 Nell'ipotesi in cui detto secondo criterio fosse soddisfatto, resterebbe da stabilire se le altre condizioni affinché ad una persona giuridica sia riconosciuta la legittimazione ad agire contro un atto di cui non è destinataria, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, lo siano parimenti, vale a dire che essa sia individualmente interessata o che un atto del genere costituisca un atto regolamentare che non comporta alcuna misura di esecuzione.

***Argomenti delle parti***

88 Secondo il Consiglio, l'applicazione degli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063 richiede necessariamente l'adozione di norme intermedie, poiché tali articoli prevedrebbero un sistema di autorizzazione preventiva da parte delle autorità competenti degli Stati membri. Inoltre, un'autorizzazione preventiva costituirebbe di per sé una misura di esecuzione e gli Stati membri disporrebbero di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda le condizioni alle quali siffatte autorizzazioni potrebbero essere concesse. Ne conclude che non è necessario esaminare se la Repubblica bolivariana del Venezuela sia individualmente interessata o se si tratti di atti regolamentari che non comportano alcuna misura di esecuzione, limitandosi ad indicare che esso respinge queste due ipotesi.

89 La Repubblica bolivariana del Venezuela ritiene che il secondo motivo di irricevibilità, in quanto riguarda il criterio secondo cui le misure restrittive di cui trattasi non devono lasciare alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati di applicarle, debba essere del pari respinto. Nel suo atto introduttivo del ricorso, essa aveva fatto valere di soddisfare le condizioni previste dalla seconda e dalla terza parte dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, giacché il regolamento 2017/2063 era un atto regolamentare che la riguardava direttamente e non comportava misure di esecuzione e, in subordine, essa era direttamente e individualmente interessata da tale atto.

### ***Giudizio della Corte***

- 90 Dalla formulazione stessa degli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063 risulta che i divieti sanciti da tali disposizioni, fatte salve le misure di deroga o di autorizzazione ivi previste e che non sono in discussione nell'ambito della presente controversia, si applicano senza lasciare potere discrezionale ai destinatari incaricati di attuarli. Siffatti divieti sono inoltre applicabili senza che ciò necessiti l'adozione di misure di esecuzione, né da parte dell'Unione né degli Stati membri. Al riguardo, occorre rilevare che il regolamento di esecuzione 2018/1653 non aveva altra funzione se non la modifica dell'allegato IV del regolamento 2017/2063, che contiene unicamente l'elenco delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi interessati dalle misure di congelamento dei capitali e delle risorse economiche e che non è oggetto di nessuna delle disposizioni summenzionate.
- 91 Ne consegue che gli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063 riguardano direttamente la Repubblica bolivariana del Venezuela e che il motivo di irricevibilità sollevato dal Consiglio, con il quale esso fa valere che tale condizione non è soddisfatta nel caso di specie, deve essere respinto.
- 92 Del resto, detto regolamento, che ha portata generale, nei limiti in cui contiene disposizioni come quelle dei suoi articoli 2, 3, 6 e 7 che vietano a categorie generali e astratte di destinatari di procedere a determinate transazioni con soggetti parimenti contemplati in modo generale e astratto, e che, essendo stato adottato sul fondamento dell'articolo 215 TFUE e, pertanto, conformemente alla procedura non legislativa prevista da quest'ultima disposizione, non può essere qualificato come atto legislativo, costituisce un «atto regolamentare», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, terza parte di frase, TFUE (v., in tal senso, sentenza del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti da 58 a 60). Poiché le disposizioni di suddetto regolamento contestate dalla Repubblica bolivariana del Venezuela non comportano inoltre misure di esecuzione, come esposto al punto 90 della presente sentenza, occorre constatare che tale Stato terzo è effettivamente legittimato ad agire contro di esse senza dover dimostrare che dette disposizioni la riguardano individualmente.
- 93 Ne consegue che le condizioni previste alla terza parte dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, sono soddisfatte.
- 94 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che il ricorso proposto dalla Repubblica bolivariana del Venezuela dinanzi al Tribunale è ricevibile nella parte in cui è diretto all'annullamento degli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063.
- 95 Tuttavia, dal momento che, nel merito, lo stato degli atti non consente di statuire sulla controversia, la causa deve essere rinviata al Tribunale.

### **Sulle spese**

- 96 Poiché la causa è stata rinviata dinanzi al Tribunale, le spese devono essere riservate.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 20 settembre 2019, Venezuela/Consiglio (T-65/18, EU:T:2019:649), è annullata nei limiti in cui respinge il ricorso della Repubblica bolivariana del Venezuela volto all'annullamento degli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento (UE) 2017/2063 del Consiglio, del 13 novembre 2017, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela.**
- 2) La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea affinché si pronunci sul merito.**
- 3) Le spese sono riservate.**

Firme