



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Sesta Sezione)

13 settembre 2018 *

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina – Inserimento del nome dell'entità proprietaria della ricorrente nell'elenco delle entità alle quali si applicano misure restrittive – Obbligo di motivazione – Diritti della difesa – Diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva – Accordo di associazione UE-Turchia – Diritti fondamentali – Proporzionalità»

Nella causa T-798/14,

DenizBank A.Ş., con sede a Istanbul (Turchia), rappresentata da O. Jones, D. Heaton, barristers, R. Mattick, S. Utku, solicitors, e M. Lester, QC,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato inizialmente da S. Boelaert e A. de Elera-San Miguel Hurtado, successivamente da S. Boelaert e P. Mahnič Bruni, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

Commissione europea, rappresentata da D. Gauci, L. Havas e F. Ronkes Agerbeek, in qualità di agenti,

interveniente,

avente ad oggetto una domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento, in primo luogo, della decisione 2014/512/PESC del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2014, L 229, pag. 13), come modificata dalla decisione 2014/659/PESC del Consiglio, dell'8 settembre 2014 (GU 2014, L 271, pag. 54), dalla decisione 2014/872/PESC del Consiglio, del 4 dicembre 2014 (GU 2014, L 349, pag. 58), dalla decisione (PESC) 2015/2431 del Consiglio, del 21 dicembre 2015 (GU 2015, L 334, pag. 22), dalla decisione (PESC) 2016/1071 del Consiglio, del 1° luglio 2016 (GU 2016, L 178, pag. 21), e dalla decisione (PESC) 2016/2315 del Consiglio, del 19 dicembre 2016 (GU 2016, L 345, pag. 65), e, in secondo luogo, 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 (GU 2014, L 229, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 960/2014 del Consiglio, dell'8 settembre 2014 (GU 2014, L 271, pag. 3), e dal regolamento n. 1290/2014 del Consiglio, del 4 dicembre 2014 (GU 2014, L 349, pag. 20), nei limiti in cui tali atti riguardano la ricorrente,

* Lingua processuale: l'inglese.

IL TRIBUNALE (Sesta Sezione),

composto da G. Berardis (relatore), presidente, D. Spielmann e Z. Csehi, giudici,

cancelliere: M. L. Grzegorzcyk, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 novembre 2017,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

- 1 La DenizBank A.Ş., ricorrente, è una banca commerciale turca con sede a Istanbul (Turchia), il cui capitale è detenuto per oltre il 50% dalla Sberbank of Russia OAO (in prosieguo: la «Sberbank»), banca al dettaglio russa con sede a Mosca (Russia).
- 2 Il 20 febbraio 2014, il Consiglio dell'Unione europea ha condannato nel modo più assoluto il ricorso alla violenza in Ucraina. Ha esortato all'immediata cessazione delle violenze e al pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali in Ucraina. Il Consiglio ha altresì preso in considerazione l'introduzione di misure restrittive nei confronti dei responsabili di violazioni dei diritti umani, di atti di violenza e dell'uso eccessivo della forza.
- 3 In occasione di una riunione straordinaria tenutasi il 3 marzo 2014, il Consiglio ha condannato gli atti di aggressione delle forze armate russe, i quali configuravano una palese violazione della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Ucraina, nonché l'autorizzazione accordata dal Soviet Federatsii Federal'nogo Sobrania Rossiiskoi Federatsii (Consiglio federale dell'Assemblea federale della Federazione russa), il 1° marzo 2014, a utilizzare le forze armate nel territorio dell'Ucraina. L'Unione europea ha esortato la Federazione russa a ritirare immediatamente le sue forze armate nelle zone in cui sono stazionate in permanenza, conformemente ai suoi obblighi internazionali.
- 4 Il 5 marzo 2014, il Consiglio ha adottato misure restrittive incentrate sul congelamento e sul recupero di fondi ucraini pubblici indebitamente sottratti.
- 5 Il 6 marzo 2014, i capi di Stato o di governo dell'Unione europea hanno approvato le conclusioni del Consiglio adottate il 3 marzo 2014. I medesimi hanno condannato fermamente la violazione ingiustificata della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Ucraina da parte della Federazione russa e hanno esortato quest'ultima a ritirare immediatamente le sue forze armate nelle zone in cui sono stazionate in permanenza, conformemente agli accordi pertinenti. I capi di Stato o di governo dell'Unione hanno dichiarato che eventuali ulteriori iniziative da parte della Federazione russa per destabilizzare la situazione in Ucraina avrebbero comportato altre e profonde conseguenze per le relazioni tra l'Unione e i suoi Stati membri, da un lato, e la Federazione russa, dall'altro, in una vasta gamma di settori economici. Hanno esortato la Federazione russa a consentire immediatamente l'accesso agli osservatori internazionali, sottolineando che la soluzione della crisi in Ucraina avrebbe dovuto basarsi sull'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza del paese e sul rigoroso rispetto delle norme internazionali.
- 6 Il parlamento della Repubblica autonoma di Crimea e il governo locale della città di Sebastopoli, entrambe suddivisioni dell'Ucraina, hanno indetto, per il 16 marzo 2014, un referendum sullo status della Crimea. Nell'ambito di tale referendum, la popolazione della Crimea era invitata a indicare se intendesse aderire come soggetto federale alla Federazione russa o se desiderasse che fossero

ripristinati la Costituzione del 1992 e lo status della Crimea in seno all'Ucraina. Il risultato annunciato nella Repubblica autonoma di Crimea indicava il 96,77% di voti favorevoli all'integrazione della regione nella Federazione russa, con un tasso di partecipazione dell'83,1%.

- 7 Il 17 marzo 2014, il Consiglio ha adottato altre conclusioni relative all'Ucraina. Esso ha condannato fermamente lo svolgimento in Crimea, il 16 marzo 2014, del referendum sull'adesione alla Federazione russa, realizzato, a suo avviso, in evidente violazione della Costituzione ucraina. Il Consiglio ha esortato la Federazione russa a prendere misure per allentare la situazione di crisi, a ritirare immediatamente le sue forze per riportarle ai numeri e ai presidi precedenti la crisi, in linea con i suoi impegni internazionali, a iniziare discussioni dirette con il governo ucraino e ad avvalersi di tutti i pertinenti meccanismi internazionali per trovare una soluzione pacifica e negoziata, rispettando appieno i suoi impegni bilaterali e multilaterali in ordine alla salvaguardia della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Ucraina. A tale riguardo, il Consiglio ha lamentato il fatto che il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite non sia stato in grado di adottare una risoluzione, a causa del veto della Federazione russa. Inoltre, ha esortato la Federazione russa a non prendere misure per l'annessione della Crimea in violazione del diritto internazionale.
- 8 In pari data, il Consiglio ha adottato, sulla base dell'articolo 29 TUE, la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2014, L 78, pag. 16) nonché, sulla base dell'articolo 215 TFUE, il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2014, L 78, pag. 6), con i quali ha imposto restrizioni di viaggio e il congelamento dei beni nei confronti delle persone responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, nonché delle persone e delle entità a esse associate.
- 9 Il 17 marzo 2014, la Federazione russa ha riconosciuto ufficialmente i risultati del referendum tenutosi in Crimea il 16 marzo 2014. A seguito di tale referendum, il consiglio supremo della Crimea e il consiglio comunale di Sebastopoli hanno proclamato l'indipendenza della Crimea dall'Ucraina e ne hanno chiesto l'adesione alla Federazione russa. In pari data, il presidente russo ha firmato un decreto sul riconoscimento della Repubblica di Crimea come Stato sovrano e indipendente.
- 10 Il 21 marzo 2014, il Consiglio europeo ha rammentato la dichiarazione dei capi di Stato o di governo dell'Unione del 6 marzo 2014 e ha chiesto alla Commissione europea e agli Stati membri di elaborare eventuali altre misure mirate.
- 11 Il 23 giugno 2014, il Consiglio ha deciso che l'importazione nell'Unione di merci originarie della Crimea o di Sebastopoli doveva essere vietata, a eccezione delle merci originarie della Crimea o di Sebastopoli che avessero ottenuto un certificato d'origine dal governo dell'Ucraina.
- 12 In seguito all'incidente del 17 luglio 2014 che ha causato la distruzione, a Donetsk (Ucraina), del volo MH17 della Malaysia Airlines, il Consiglio ha chiesto alla Commissione e al Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) di portare a termine i lavori preparatori su eventuali misure mirate e di presentare, entro il 24 luglio, proposte di azioni da adottare, anche per quanto concerne l'accesso ai mercati dei capitali, la difesa, i beni a duplice uso e le tecnologie sensibili, in particolare nel settore energetico.
- 13 Il 31 luglio 2014, in considerazione della gravità della situazione in Ucraina, nonostante l'adozione, nel marzo 2014, di restrizioni in materia di viaggi e del congelamento dei beni nei confronti di talune persone fisiche e giuridiche, il Consiglio ha adottato, sulla base dell'articolo 29 TUE, la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che

destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2014, L 229, pag. 13), al fine di introdurre misure restrittive mirate nei settori dell'accesso ai mercati dei capitali, della difesa, dei beni a duplice uso e delle tecnologie sensibili, in particolare nel settore energetico.

- 14 Ritenendo che queste ultime misure rientrassero nell'ambito di applicazione del Trattato FUE e che la loro attuazione richiedesse un'azione normativa a livello dell'Unione, il Consiglio ha adottato in pari data, sul fondamento dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2014, L 229, pag. 1), il quale contiene disposizioni più dettagliate per conferire efficacia, sia a livello dell'Unione sia negli Stati membri, alle prescrizioni della decisione 2014/512.
- 15 L'obiettivo dichiarato delle misure restrittive in questione era 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. A tal fine, la decisione 2014/512 ha stabilito, in particolare, divieti di esportazione di determinati prodotti e di tecnologie sensibili destinati al settore petrolifero in Russia nonché restrizioni all'accesso al mercato dei capitali dell'Unione per taluni operatori di tale settore.
- 16 Il Consiglio ha successivamente adottato, l'8 settembre 2014, la decisione 2014/659/PESC, che modifica la decisione 2014/512 (GU 2014, L 271, pag. 54), e il regolamento (UE) n. 960/2014, che modifica il regolamento n. 833/2014 (GU 2014, L 271, pag. 3), al fine di estendere il divieto riguardante determinati strumenti finanziari deciso il 31 luglio 2014 e di imporre restrizioni aggiuntive per quanto riguarda l'accesso al mercato dei capitali.
- 17 L'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2014/512, come modificata dalla decisione 2014/659, così recita:
- «1. 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 90 giorni, emessi successivamente al 1° agosto 2014 fino al 12 settembre 2014 o con scadenza superiore a 30 giorni, emessi successivamente al 12 settembre 2014 da:
- a) maggiori enti creditizi o istituti di finanziamento allo sviluppo con sede in Russia di proprietà o controllo pubblici per oltre il 50% al 1° agosto 2014, elencati nell'allegato I;
 - b) qualsiasi persona giuridica, entità o organismo stabiliti al di fuori dell'Unione di proprietà per oltre il 50% di un'entità elencata nell'allegato I; oppure
 - c) 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 b) del presente paragrafo o elencata nell'allegato I,
- sono vietati».
- 18 Il nome della Sberbank figura al punto 1 dell'allegato I della decisione 2014/512, come modificata dalla decisione 2014/659.

- 19 L'articolo 5, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 833/2014, come modificato dal regolamento n. 960/2014, è del seguente tenore:

«1. 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 90 giorni, emessi successivamente al 1° agosto 2014 fino al 12 settembre 2014, o con scadenza superiore a 30 giorni, emessi successivamente al 12 settembre 2014 da:

- a) un ente creditizio principale o un altro ente principale incaricato esplicitamente di promuovere la competitività dell'economia russa, la sua diversificazione e gli investimenti, stabilito in Russia, di proprietà o controllo pubblici per oltre il 50% al 1° agosto 2014, elencato nell'allegato III, o
- b) una persona giuridica, un'entità o un organismo stabiliti fuori dall'Unione i cui diritti di proprietà sono direttamente o indirettamente detenuti per oltre il 50% da un'entità elencata nell'allegato III, o
- c) una persona giuridica, entità o organismo che agiscono per conto o sotto la direzione di un'entità di cui alla lettera b) del presente paragrafo o elencata nell'allegato III.

(...)

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 fatta eccezione per i prestiti o crediti che abbiano l'obiettivo specifico e documentato di fornire finanziamenti per le importazioni o esportazioni di beni e servizi non finanziari non soggette a divieti tra l'Unione e la Russia 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 di cui all'allegato III».

- 20 Il nome della Sberbank figura nell'allegato III del regolamento n. 833/2014.

- 21 Il 4 dicembre 2014, il Consiglio ha adottato la decisione 2014/872/PESC, che modifica la decisione 2014/512 e la decisione 2014/659 (GU 2014, L 349, pag. 58), nonché il regolamento (UE) n. 1290/2014, che modifica il regolamento n. 833/2014 e il regolamento n. 960/2014 (GU 2014, L 349, pag. 20).

- 22 A seguito dell'adozione del regolamento n. 1290/2014, l'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 833/2014 è stato modificato nei seguenti termini:

«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».

- 23 Il 21 dicembre 2015, il Consiglio ha adottato la decisione (PESC) 2015/2431, che modifica la decisione 2014/512 (GU 2015, L 334, pag. 22). Il 1° luglio 2016, il Consiglio ha adottato la decisione (PESC) 2016/1071, che modifica la decisione 2014/512 (GU 2016, L 178, pag. 21). Infine, il 19 dicembre 2016, il Consiglio ha adottato la decisione (PESC) 2016/2315, che modifica la decisione 2014/512 (GU 2016, L 345, pag. 65).

Procedimento e conclusioni delle parti

- 24 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 5 dicembre 2014, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

Intervento

- 25 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 14 aprile 2015, la Commissione ha chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni del Consiglio.
- 26 Con ordinanza del 30 giugno 2015, il presidente della Nona Sezione del Tribunale ha accolto la suddetta domanda.
- 27 Il 24 agosto 2015, la Commissione ha prodotto una memoria di intervento.
- 28 La ricorrente e il Consiglio hanno presentato osservazioni su tale memoria nel termine a tal fine stabilito, rispettivamente il 9 ottobre e il 1° settembre 2015.

Sospensione del procedimento

- 29 Il 12 marzo 2015, il presidente della Nona Sezione del Tribunale ha deciso di sentire le parti su un'eventuale sospensione del procedimento in attesa della decisione della Corte conclusiva del giudizio nella causa C-72/15, Rosneft. Con lettera della cancelleria del Tribunale del 23 marzo 2015, è stato assegnato alle parti un termine a tal fine.
- 30 Il Consiglio e la ricorrente hanno presentato osservazioni su tale eventuale sospensione con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 27 marzo e il 7 aprile 2015.
- 31 Con decisione del 29 ottobre 2015, adottata sulla base dell'articolo 69, lettera a), del regolamento di procedura del Tribunale, il presidente della Nona Sezione del Tribunale ha deciso di sospendere la causa, con la motivazione che sussisteva una coincidenza quantomeno parziale tra le disposizioni di cui la Corte era chiamata a valutare la portata e la validità nella causa C-72/15, Rosneft, e quelle pertinenti nella presente causa.
- 32 In seguito alla sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), la sospensione del procedimento è cessata, conformemente all'articolo 71, paragrafo 3, del regolamento di procedura.
- 33 Le parti principali sono state quindi invitate a presentare le proprie osservazioni sulle conseguenze da trarre dalla sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), per quanto riguarda i motivi e gli argomenti dedotti nell'ambito del presente ricorso. Esse hanno dato seguito a tale richiesta nel termine impartito.

Adattamenti del ricorso

- 34 Con memoria depositata presso la cancelleria del Tribunale il 16 febbraio 2015, la ricorrente ha adattato il ricorso al fine di ricomprendervi anche l'annullamento della decisione 2014/872 e del regolamento n. 1290/2014.
- 35 Il Consiglio ha presentato osservazioni su tale memoria con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 24 febbraio 2015.
- 36 Con memoria depositata presso la cancelleria del Tribunale il 24 dicembre 2015, la ricorrente ha adattato il ricorso al fine di ricomprendervi anche l'annullamento della decisione 2015/2431, nei limiti in cui essa proroga l'applicabilità delle misure restrittive previste dalla decisione 2014/512.
- 37 Con memoria depositata presso la cancelleria del Tribunale il 13 aprile 2017, la ricorrente ha adattato il ricorso al fine di ricomprendervi anche l'annullamento della decisione 2016/1071 e della decisione 2016/2315, nei limiti in cui esse prorogano l'applicabilità delle misure restrittive previste dalla decisione 2014/512.
- 38 Il Consiglio non ha presentato osservazioni in merito a tali memorie.

Modifica della composizione delle sezioni

- 39 A seguito della modifica della composizione delle sezioni del Tribunale, il giudice relatore è stato assegnato alla Sesta Sezione, alla quale, di conseguenza, è stata attribuita la presente causa, conformemente all'articolo 27, paragrafo 5, del regolamento di procedura.

Conclusioni delle parti

- 40 La ricorrente chiede, in sostanza, che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione 2014/512, come prorogata o modificata dalla decisione 2014/659, dalla decisione 2014/872, dalla decisione 2015/2431, dalla decisione 2016/1071 e dalla decisione 2016/2315 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), da un lato, e il regolamento n. 833/2014, come modificato dal regolamento n. 960/2014 e dal regolamento n. 1290/2014 (in prosieguo: il «regolamento impugnato»), dall'altro (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti impugnati»), nei limiti in cui tali atti la riguardano e nei limiti in cui gli stessi non possono essere interpretati in modo tale da escluderla dal loro ambito di applicazione;
 - condannare il Consiglio alle spese.
- 41 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso in quanto parzialmente non riconducibile alla sua competenza e in quanto irricevibile o, in ogni caso, in quanto infondato;
 - condannare la ricorrente alle spese.

Nella sua risposta scritta al quesito del Tribunale in seguito alla sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), il Consiglio ha precisato che non metteva più in discussione la competenza del Tribunale a esercitare un controllo di legittimità della decisione impugnata, comportando quest'ultima misure restrittive ai sensi dell'articolo 275, secondo comma, TFUE, il che è stato confermato in udienza.

42 La Commissione chiede che il Tribunale voglia respingere il ricorso.

In diritto

43 A sostegno del ricorso, la ricorrente deduce quattro motivi, vertenti, il primo, sulla violazione dell'obbligo di motivazione previsto all'articolo 296, secondo comma, TFUE, incombente al Consiglio, il secondo, sulla violazione dei diritti della difesa e del diritto a un controllo giurisdizionale effettivo, il terzo, sulla violazione dell'Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, firmato il 12 settembre 1963 (in prosieguo: «l'Accordo di Ankara»), nonché del protocollo addizionale e del protocollo finanziario, firmati il 23 novembre 1970 (in prosieguo, congiuntamente: «gli Accordi di Ankara»), e, il quarto, sulla violazione ingiustificata dei diritti fondamentali e dei principi di non discriminazione e di proporzionalità. La ricorrente solleva, inoltre, un'eccezione di illegittimità, fondata sull'articolo 277 TFUE, per quanto riguarda l'articolo 1 della decisione impugnata e l'articolo 1, paragrafo 5, del regolamento n. 960/2014.

44 Occorre, in via preliminare, esaminare la ricevibilità del ricorso.

Sulla ricevibilità

45 Il Consiglio sostiene che la domanda della ricorrente diretta all'annullamento degli atti impugnati dev'essere respinta sulla base del rilievo che essa non soddisfa le condizioni di ricevibilità di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE.

46 In primo luogo, il Consiglio ritiene che le misure di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettere a) e b), della decisione impugnata e all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a) e b), del regolamento impugnato (in prosieguo, congiuntamente: le «disposizioni pertinenti degli atti impugnati») non «riguardino direttamente» la ricorrente, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Esso sostiene, a tale riguardo, che il fatto che la ricorrente rientra nell'ambito di applicazione di tali misure non implica che queste la riguardino direttamente. L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento impugnato non vieterebbe l'emissione di strumenti finanziari da parte delle entità interessate, bensì l'acquisto o la vendita di servizi di investimento e l'assistenza all'emissione degli strumenti finanziari in questione da parte di persone fisiche o giuridiche rientranti nella competenza dell'Unione. La ricorrente sarebbe un'entità che può emettere strumenti finanziari, ma non avrebbe dimostrato di essere attiva sul mercato dei servizi collegato al divieto dell'emissione degli strumenti finanziari in questione, come nella causa che ha dato luogo all'ordinanza del 6 settembre 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio* (T-18/10, EU:T:2011:419).

47 In secondo luogo, il Consiglio adduce, in subordine, che le disposizioni pertinenti degli atti impugnati non riguardano la ricorrente neppure individualmente. Essa non sarebbe infatti nominativamente designata negli allegati di tali atti. Inoltre, il fatto che le entità alle quali sono applicabili le misure siano identificabili non sarebbe determinante. Peraltro, il fatto che una misura di portata generale sia applicabile a un numero limitato di entità o che taluni operatori siano più colpiti rispetto ai loro concorrenti non sarebbe sufficiente a dimostrare che la misura riguarda individualmente le entità in questione.

48 La ricorrente contesta tali argomenti.

49 Va ricordato, a tale riguardo, che, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e al secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione. La seconda parte di frase dell'articolo 263, quarto comma, TFUE specifica dunque che,

qualora la persona fisica o giuridica che propone il ricorso di annullamento non sia il destinatario dell'atto impugnato, la ricevibilità del ricorso è subordinata alla circostanza che l'atto riguardi il ricorrente direttamente e individualmente. Il Trattato di Lisbona ha inoltre aggiunto all'articolo 263, quarto comma, TFUE una terza parte di frase che ha attenuato le condizioni di ricevibilità dei ricorsi di annullamento proposti da persone fisiche o giuridiche. Tale parte di frase, infatti, senza subordinare la ricevibilità del ricorso di annullamento proposto da persone fisiche o giuridiche alla condizione dell'incidenza individuale, apre tale mezzo di ricorso nei confronti degli «atti regolamentari» che non comportino alcuna misura di esecuzione e che riguardino il ricorrente direttamente (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 56 e 57).

- 50 In primo luogo, per quanto riguarda la condizione relativa all'incidenza diretta sulla ricorrente, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, la condizione secondo cui il provvedimento dell'Unione contestato deve riguardare la persona fisica o giuridica direttamente, quale prevista all'articolo 263, quarto comma, TFUE, richiede che il medesimo produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del soggetto di diritto e non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari del medesimo incaricati della sua applicazione, la quale ha carattere meramente automatico e deriva dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2008, *Commissione/Infront WM*, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).
- 51 Nel caso di specie, l'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della decisione impugnata e l'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del regolamento impugnato vietano a tutti gli operatori dell'Unione di effettuare determinati tipi di operazioni finanziarie con enti creditizi stabiliti in Russia, i quali soddisfano le condizioni di cui agli articoli succitati e il cui nome figura nell'allegato I della decisione impugnata o nell'allegato III del regolamento impugnato. L'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), della decisione impugnata e l'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), del regolamento impugnato vietano agli operatori in questione di effettuare tali operazioni con qualsiasi persona giuridica, qualsiasi entità o qualsiasi organismo stabiliti al di fuori dell'Unione di proprietà per oltre il 50% di un'entità il cui nome figura negli allegati corrispondenti degli atti impugnati.
- 52 Occorre constatare, pertanto, che le disposizioni pertinenti degli atti impugnati riguardano la ricorrente direttamente. Le misure restrittive in questione, infatti, si applicano direttamente nei suoi confronti, in conseguenza immediata del fatto che il suo capitale è detenuto per oltre il 50% dalla Sberbank, il cui nome figura in allegato agli atti in parola, senza lasciare alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della loro attuazione. È irrilevante, a tal riguardo, che le disposizioni in questione non vietino alla ricorrente di effettuare le operazioni previste al di fuori dell'Unione. È pacifico, infatti, che le disposizioni pertinenti degli atti impugnati impongono alla ricorrente restrizioni all'accesso al mercato dei capitali dell'Unione.
- 53 Parimenti, occorre respingere l'argomento del Consiglio secondo il quale non sussisterebbe un'incidenza diretta sulla situazione giuridica della ricorrente in quanto le misure imposte dagli atti impugnati si applicano unicamente agli organismi stabiliti nell'Unione. Se è vero che gli atti impugnati contengono divieti che si applicano in primo luogo agli enti creditizi e agli altri organismi finanziari stabiliti nell'Unione, tali divieti hanno tuttavia come obiettivo e come effetto di incidere direttamente sulle entità, quali la ricorrente, la cui attività economica viene limitata in conseguenza dell'applicazione di tali misure nei loro confronti. È evidente che spetta agli organismi stabiliti nell'Unione applicare dette misure, giacché gli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione non sono, di norma, applicabili al di fuori del territorio dell'Unione. Ciò non implica tuttavia che le misure restrittive applicate nei confronti delle entità oggetto degli atti impugnati non le riguardino direttamente. Invero, il fatto di vietare agli operatori dell'Unione di effettuare determinati tipi di operazioni con entità stabilite al di fuori dell'Unione equivale a vietare a tali entità di effettuare le operazioni in questione con operatori dell'Unione. Inoltre, accogliere la tesi del Consiglio a tale proposito equivarrebbe a ritenere che, anche nei casi singoli di congelamento di capitali, le misure

restrittive che si applicano alle persone elencate non riguardino queste stesse persone direttamente, in quanto la loro applicazione incombe anzitutto agli Stati membri dell'Unione e alle persone fisiche o giuridiche rientranti nella loro competenza.

- 54 Peraltro, inutilmente il Consiglio invoca, a tale riguardo, la causa che ha dato luogo all'ordinanza del 6 settembre 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio* (T-18/10, EU:T:2011:419). In tale causa, infatti, il Tribunale ha ritenuto che il regolamento (CE) n. 1007/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, sul commercio dei prodotti derivati dalla foca (GU 2009, L 286, pag. 36) incidesse unicamente sulla situazione giuridica dei ricorrenti attivi nell'immissione sul mercato dell'Unione dei prodotti derivati dalla foca e interessati dal divieto generale di immissione in commercio di tali prodotti, a differenza dei ricorrenti la cui attività non consisteva nell'immissione in commercio di detti prodotti o di quelli rientranti nell'eccezione prevista dal regolamento n. 1007/2009, dato che, in linea di principio, l'immissione sul mercato dell'Unione dei prodotti derivati dalla foca provenienti da forme di caccia tradizionalmente praticate dalle comunità Inuit e da altre comunità indigene e che contribuiscono al loro sostentamento era ancora consentita (v., in tal senso, ordinanza del 6 settembre 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, T-18/10, EU:T:2011:419, punto 79). Nella specie è necessario constatare, invece, che la ricorrente è attiva sul mercato dei servizi finanziari oggetto delle disposizioni pertinenti degli atti impugnati, e non su un qualsiasi mercato a monte o a valle di tali servizi, come sostiene il Consiglio. È proprio a causa degli atti impugnati che la ricorrente si è trovata nell'impossibilità di effettuare determinate transazioni finanziarie vietate con organismi stabiliti nell'Unione, laddove in assenza di tali atti essa avrebbe potuto legittimamente effettuare simili operazioni.
- 55 Occorre concludere, pertanto, che le disposizioni pertinenti degli atti impugnati riguardano la ricorrente direttamente, nella misura in cui si riferiscono alla medesima.
- 56 In secondo luogo, senza che sia necessario verificare se gli atti impugnati comportino o no misure di esecuzione, si deve rilevare che anche la condizione relativa all'incidenza individuale, prevista dalla seconda ipotesi di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, è soddisfatta nel caso di specie.
- 57 Va infatti ricordato, a tale proposito, che qualsiasi inserimento in un elenco di persone o di entità sottoposte a misure restrittive, in quanto assimilabile a una decisione individuale, dà accesso alla medesima persona o alla medesima entità al giudice dell'Unione, in forza dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, al quale rinvia l'articolo 275, secondo comma, TFUE (v., in tal senso, sentenze del 28 novembre 2013, *Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punto 50; del 1° marzo 2016, *National Iranian Oil Company/Consiglio*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punto 44, e del 28 marzo 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 103 e giurisprudenza ivi citata).
- 58 Orbene, nel caso di specie, poiché la ricorrente è detenuta per oltre il 50% dalla Sberbank, il cui nome figura negli elenchi di cui all'allegato I della decisione impugnata e all'allegato III del regolamento impugnato, essa fa parte delle entità alle quali si applicano le misure restrittive previste dalle disposizioni pertinenti degli atti impugnati.
- 59 Inoltre, occorre ricordare che, qualora un atto riguardi un gruppo di soggetti individuati o individuabili, nel momento in cui l'atto è stato adottato, in base a criteri tipici dei membri di tale gruppo, tali soggetti possono essere individualmente interessati da detto atto in quanto facenti parte di un gruppo ristretto di operatori economici (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2008, *Commissione/Infront WM*, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punto 71 e giurisprudenza ivi citata).

- 60 Orbene, nel caso di specie, la ricorrente fa parte di un gruppo ristretto di operatori i cui diritti sono stati colpiti dall'adozione degli atti impugnati, atteso che le restrizioni all'accesso al mercato dei capitali dell'Unione si applicano alla stessa per via del fatto che essa è una persona giuridica, un'entità o un organismo stabilito al di fuori dell'Unione, detenuto per oltre il 50% da un'entità elencata nell'allegato I della decisione impugnata o nell'allegato III del regolamento impugnato.
- 61 Pertanto, si deve concludere che la ricorrente è legittimata a chiedere l'annullamento delle misure restrittive imposte dalle disposizioni pertinenti degli atti impugnati nei limiti in cui la riguardano.

Nel merito

- 62 Per quanto riguarda i motivi di annullamento, il Tribunale ritiene opportuno esaminare, anzitutto, il primo motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione, in seguito, il secondo motivo, vertente sulla violazione dei diritti della difesa e del diritto a un controllo giurisdizionale effettivo, poi, il quarto motivo, vertente sulla violazione ingiustificata dei diritti fondamentali della ricorrente e dei principi di non discriminazione e di proporzionalità e, infine, il terzo motivo, vertente sulla violazione degli Accordi di Ankara.

Sul primo motivo, vertente, in sostanza, sulla violazione dell'obbligo di motivazione contemplato all'articolo 296, secondo comma, TFUE

- 63 Nell'ambito del primo motivo, la ricorrente adduce che il Consiglio non ha fornito una motivazione adeguata o sufficiente per includerla nell'ambito di applicazione degli atti impugnati, in violazione dell'articolo 296, secondo comma, TFUE.
- 64 La ricorrente sostiene di non aver ricevuto alcuna lettera o notifica del Consiglio che la informasse della sua inclusione nell'ambito di applicazione degli allegati degli atti impugnati o ancor meno dei motivi per i quali il Consiglio intendeva includerla nell'ambito di applicazione di tali atti, corredati di prove a loro sostegno. A tale riguardo, la ricorrente ritiene che sia irrilevante che le disposizioni pertinenti degli atti impugnati non possano essere qualificate come misure di congelamento dei beni, poiché tali disposizioni rappresentano misure restrittive che incidono negativamente su persone fisiche o giuridiche interessate individualmente. Il Consiglio sarebbe stato dunque tenuto a fornire alla ricorrente i motivi alla base della sua inclusione nell'ambito di applicazione degli atti impugnati e la pubblicazione delle misure in questione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* sarebbe insufficiente.
- 65 Il Consiglio ritiene, in via principale, che i criteri giurisprudenziali relativi all'obbligo di motivazione, ai quali fa riferimento la ricorrente, non siano applicabili nel caso di specie. Le misure in questione non sarebbero assimilabili, infatti, a un congelamento dei beni, ma a misure o atti di portata generale. Ciò posto, l'obbligo di motivazione sarebbe soddisfatto ove il preambolo dell'atto indichi, da un lato, la situazione complessiva che ha portato alla sua adozione e, dall'altro, gli obiettivi generali che esso si prefigge. Il Consiglio sostiene che il preambolo del regolamento impugnato risponde a tali criteri giurisprudenziali.
- 66 In subordine, il Consiglio afferma di aver rispettato l'obbligo di motivazione, conformemente alla giurisprudenza citata dalla ricorrente. Il Consiglio sostiene che le affermazioni formulate dalla ricorrente in tutto il ricorso mostrano che la medesima conosceva perfettamente il contesto nel quale le misure sono state adottate e i motivi che l'hanno indotto a includerla nell'ambito di applicazione degli atti impugnati.

- 67 La Commissione condivide il parere Consiglio secondo il quale gli atti impugnati soddisfano l'obbligo di motivazione. Essa sostiene che i motivi che hanno portato all'adozione delle misure restrittive nei confronti della ricorrente sono illustrati ai considerando da 1 a 12 della decisione impugnata. La Commissione adduce inoltre che l'applicazione delle misure restrittive nei confronti della ricorrente è giustificata dal fatto che, in considerazione del suo status e nei fatti, essa soddisfa i criteri previsti dalle disposizioni pertinenti degli atti impugnati. A rilevare sarebbe soltanto il fatto che essa soddisfa tali condizioni e non sarebbe quindi necessario giustificare individualmente l'inserimento delle entità interessate negli allegati degli atti impugnati.
- 68 A termini dell'articolo 296, secondo comma, TFUE: «[g]li atti giuridici sono motivati (...)».
- 69 Inoltre, in forza dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), alla quale l'articolo 6, paragrafo 1, TUE riconosce lo stesso valore giuridico dei trattati, il diritto a una buona amministrazione comprende in particolare «l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni».
- 70 Secondo una giurisprudenza costante, la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE e dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta dev'essere adeguata alla natura dell'atto impugnato e al contesto nel quale esso è stato adottato. Essa deve far apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire all'interessato di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il proprio controllo. L'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso concreto (v. sentenza del 14 aprile 2016, Ben Ali/Consiglio, T-200/14, non pubblicata, EU:T:2016:216, punto 94 e giurisprudenza ivi citata).
- 71 La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto per valutare se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE e all'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta si deve tener conto non solo del suo tenore letterale, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia in questione. In tal senso, da un lato, un atto lesivo 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. Dall'altro, il grado di precisione della motivazione di un atto dev'essere proporzionato alle possibilità materiali e alle condizioni tecniche o al tempo disponibile per la sua adozione (v. sentenza del 14 aprile 2016, Ben Ali/Consiglio, T-200/14, non pubblicata, EU:T:2016:216, punto 95 e giurisprudenza ivi citata).
- 72 In primo luogo, per quanto riguarda l'argomento della ricorrente secondo il quale gli atti impugnati avrebbero dovuto essere oggetto di una comunicazione individuale, occorre rilevare che una simile censura rientra piuttosto nel motivo vertente sulla violazione dei diritti della difesa e sarà quindi esaminato nell'ambito di quest'ultimo.
- 73 In secondo luogo, per quanto riguarda, in particolare, la portata dell'obbligo di motivazione che incombe al Consiglio nel caso di specie, si deve ricordare che la ricorrente chiede unicamente l'annullamento delle disposizioni pertinenti degli atti impugnati, nei limiti in cui la riguardano. A tal riguardo, occorre rilevare che l'oggetto delle misure restrittive risultante da tali disposizioni è definito in riferimento a entità specifiche, in quanto esse vietano, in particolare, l'esecuzione di varie operazioni finanziarie nei confronti di entità inserite nell'allegato I della decisione impugnata e nell'allegato III del regolamento impugnato, tra le quali figura la Sberbank, nonché nei confronti delle persone giuridiche, delle entità e degli organismi detenuti per oltre il 50% da un'entità elencata nei medesimi allegati, ipotesi nella quale rientra chiaramente la situazione della ricorrente rispetto alla Sberbank. Si tratta dunque, nei confronti della ricorrente, di misure restrittive individuali (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punti 100 e 119).

- 74 La giurisprudenza ha precisato che la motivazione di un atto del Consiglio che impone una misura restrittiva individuale deve identificare non soltanto la base giuridica di tale misura, ma anche i motivi specifici e concreti per i quali il Consiglio ritiene, nell'esercizio del suo potere discrezionale, che l'interessato debba essere assoggettato a una misura di questo tipo (v. sentenza del 3 luglio 2014, *National Iranian Tanker Company/Consiglio*, T-565/12, EU:T:2014:608, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).
- 75 Pertanto, si deve respingere l'argomento del Consiglio secondo il quale i criteri giurisprudenziali relativi all'obbligo di motivazione di atti che impongono misure restrittive individuali non sarebbero applicabili nella specie.
- 76 Occorre nondimeno, conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 71 supra, tenere conto del contesto in cui sono state adottate le misure restrittive e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia interessata.
- 77 Nel caso di specie, anzitutto, si deve constatare che le misure restrittive che derivano dalle disposizioni pertinenti degli atti impugnati si inseriscono nel contesto, noto alla ricorrente, di tensione internazionale che ha preceduto l'adozione degli atti impugnati, richiamato ai punti da 2 a 12 supra. Dai considerando da 1 a 8 della decisione impugnata e dal considerando 2 del regolamento impugnato emerge che l'obiettivo dichiarato degli atti impugnati è 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. Tali atti descrivono quindi la situazione complessiva che ha condotto alla loro adozione e gli obiettivi generali che si propongono di raggiungere (sentenza del 28 marzo 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 123).
- 78 Occorre altresì ricordare, per quanto riguarda in particolare le disposizioni pertinenti degli atti impugnati, che esse vietano, per gli operatori dell'Unione, l'acquisto, la vendita o 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 90 giorni, emessi successivamente al 1° agosto 2014 fino al 12 settembre 2014, o con scadenza superiore a 30 giorni, emessi dopo il 12 settembre 2014 da persone giuridiche che soddisfano le condizioni stabilite da tali disposizioni, tra le quali figura quella di essere di proprietà o controllo dello Stato russo per oltre il 50%, e il cui nome figura nell'allegato I della decisione impugnata e nell'allegato III del regolamento impugnato, oppure da persone giuridiche, entità e organismi detenuti per oltre il 50% da un'entità elencata negli allegati medesimi (v. punti 17 e 19 supra). Gli allegati in questione, da parte loro, non contengono alcuna motivazione specifica per ciascuna delle entità elencate.
- 79 Si deve rilevare, tuttavia, che i «motivi specifici e concreti» per i quali il Consiglio ha ritenuto, nell'esercizio del suo potere discrezionale, che la ricorrente dovesse essere oggetto delle misure in questione, ai sensi della giurisprudenza menzionata al punto 74 supra, corrispondono nella fattispecie ai criteri stabiliti nelle disposizioni pertinenti degli atti impugnati.
- 80 È proprio a causa della sua qualità di entità detenuta per oltre il 50% da un'entità elencata negli allegati degli atti impugnati, nella fattispecie la Sberbank, che alla ricorrente sono state imposte misure restrittive in forza di tali atti.
- 81 A tale proposito, occorre rilevare che il ricorso alle stesse considerazioni per adottare misure restrittive nei confronti di più persone non esclude che tali considerazioni portino a una motivazione sufficientemente specifica per ciascuna delle persone interessate (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 27 febbraio 2014, *Ezz e a./Consiglio*, T-256/11, EU:T:2014:93, punto 115).

- 82 Dagli elementi di prova forniti dalla ricorrente in allegato al ricorso risulta, inoltre, che essa ha perfettamente compreso che è nella sua qualità di entità detenuta per oltre il 50% dalla Sberbank che le sono state imposte le misure restrittive in questione.
- 83 Alla luce di tali considerazioni, si deve concludere che il Consiglio ha sufficientemente motivato le disposizioni pertinenti degli atti impugnati nella misura in cui esse si applicano alla ricorrente, sicché il primo motivo dev'essere respinto in quanto infondato.

Sul secondo motivo, vertente, in sostanza, sulla violazione dei diritti della difesa e del diritto a un controllo giurisdizionale effettivo

- 84 Nell'ambito del secondo motivo, la ricorrente deduce una violazione dei diritti della difesa, incluso il diritto di essere sentita, e del diritto a un controllo giurisdizionale effettivo da parte del Tribunale, in considerazione, da un lato, del fatto di non aver ricevuto alcuna notifica individuale degli atti impugnati e, dall'altro, del fatto che il Consiglio non ha addotto alcun elemento di prova a sostegno dei propri motivi per giustificare le misure restrittive nei suoi confronti e non le ha consentito di presentare osservazioni al riguardo. Il Consiglio avrebbe prodotto documenti relativi alla decisione di inclusione della ricorrente nell'ambito di applicazione degli atti impugnati che non apporterebbero la minima base fattuale per tale decisione.
- 85 Il Consiglio contesta gli argomenti della ricorrente e ritiene che, dal momento che le disposizioni pertinenti degli atti impugnati non costituiscono misure restrittive «mirate» e non riguardano la ricorrente direttamente e individualmente, esso non fosse tenuto a informarla individualmente. La ricorrente non avrebbe peraltro dimostrato in che modo la mancata notifica individuale avrebbe leso i suoi diritti della difesa nella fattispecie. Per di più, essa avrebbe chiesto l'accesso ai documenti che la riguardano il giorno stesso della presentazione del ricorso, vale a dire il 5 dicembre 2014. Il Consiglio avrebbe risposto a tale domanda il 29 gennaio 2015, ossia un mese e mezzo dopo averla ricevuta. Il Consiglio ritiene quindi di potersi basare sulla giurisprudenza del Tribunale che ammette la possibilità di prendere in considerazione documenti trasmessi al ricorrente dopo la presentazione del ricorso.
- 86 Occorre ricordare che il rispetto dei diritti della difesa e il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva sono diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione, in riferimento ai quali i giudici dell'Unione devono garantire un controllo, in linea di principio completo, della legittimità di tutti gli atti dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 24 maggio 2016, *Good Luck Shipping/Consiglio*, T-423/13 e T-64/14, EU:T:2016:308, punti 47 e 48 e giurisprudenza ivi citata).
- 87 Il rispetto dei diritti della difesa, espressamente sancito dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta, comporta nel corso di un procedimento che precede l'adozione di misure restrittive il diritto di essere sentiti e il diritto di accedere al fascicolo nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza (v., in tal senso, sentenze del 28 novembre 2013, *Consiglio/Fulmen e Mahmoudian*, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punto 60, e del 15 giugno 2017, *Kiselev/Consiglio*, T-262/15, EU:T:2017:392, punto 139 e giurisprudenza ivi citata).
- 88 Il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'articolo 47 della Carta, postula che l'interessato possa conoscere la motivazione della decisione adottata nei suoi confronti o mediante la lettura della decisione stessa o a seguito di comunicazione della motivazione effettuata su sua istanza, fermo restando il potere del giudice competente di richiedere all'autorità di cui trattasi la comunicazione della motivazione medesima, affinché l'interessato possa difendere i propri diritti nelle migliori condizioni possibili e decidere, con piena cognizione di causa, se gli sia utile adire il giudice competente, e affinché quest'ultimo possa pienamente esercitare il controllo della legittimità della decisione in questione (v. sentenza del 24 maggio 2016, *Good Luck Shipping/Consiglio*, T-423/13 e T-64/14, EU:T:2016:308, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).

- 89 In occasione di tale comunicazione, l'autorità competente dell'Unione deve permettere a questa persona di esprimere in maniera proficua la sua opinione sui motivi posti a suo carico (sentenza del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 112).
- 90 È alla luce tali principi che occorre esaminare gli argomenti della ricorrente.
- 91 In via preliminare, va respinto l'argomento del Consiglio secondo il quale la giurisprudenza in materia di misure restrittive individuali non sarebbe applicabile nella specie in quanto si tratterebbe di misure di portata generale, e non di misure restrittive mirate. La competenza del Tribunale per quanto riguarda la decisione impugnata deriva, infatti, proprio dal fatto che il presente ricorso riguarda il controllo della legittimità di misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, ai sensi dell'articolo 275, secondo comma, TFUE, come ha dichiarato la Corte nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).
- 92 In primo luogo, per quanto riguarda l'argomento della ricorrente secondo il quale il Consiglio avrebbe dovuto notificarle individualmente gli atti impugnati, in quanto essi prevedono misure restrittive nei suoi confronti, bisogna sottolineare che la mancata comunicazione individuale degli atti impugnati, pur incidendo sul dies a quo del termine di ricorso, non giustifica, di per sé, l'annullamento degli atti in questione. A tale riguardo, la ricorrente non deduce alcun argomento teso a dimostrare che, nel caso di specie, la mancata notifica individuale degli atti in questione ha comportato una violazione dei suoi diritti tale da giustificare l'annullamento degli atti medesimi nella misura in cui essi la riguardano (v., in tal senso, sentenza del 5 novembre 2014, Mayaleh/Consiglio, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, punto 122 e giurisprudenza ivi citata).
- 93 In secondo luogo, quanto alla presunta mancanza di comunicazione, da parte del Consiglio, degli elementi di prova alla base dell'adozione delle misure restrittive nei suoi confronti, occorre esaminare separatamente gli atti iniziali, con i quali alla ricorrente sono state imposte misure restrittive per la prima volta, in conseguenza all'inserimento del nome della Sberbank negli elenchi allegati agli atti impugnati (in prosieguo: gli «atti iniziali»), e gli atti successivi che confermano tali misure.
- 94 In primo luogo, per quanto riguarda gli atti iniziali, occorre ricordare che la giurisprudenza ha riconosciuto che, nel caso di una decisione iniziale di congelamento di capitali, il Consiglio non era tenuto a comunicare previamente alla persona o all'entità interessata i motivi su cui tale istituzione intendeva fondare l'inserimento del nome di tale persona o di tale entità nell'elenco pertinente. Affinché l'efficacia di una misura di questo genere non sia compromessa, infatti, tale misura deve, per la sua stessa natura, poter dispiegare un effetto sorpresa e potersi applicare immediatamente. In un'ipotesi del genere, in linea di principio è sufficiente che l'istituzione proceda a comunicare la motivazione alla persona o all'entità interessata e le riconosca il diritto di essere sentita in concomitanza con l'adozione della decisione o immediatamente dopo tale adozione (sentenza del 21 dicembre 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punto 61).
- 95 Interrogato a tale proposito in udienza, il Consiglio ha sostenuto che la giurisprudenza citata al punto 94 supra non era applicabile nel caso di specie, in quanto le misure restrittive in questione riguardavano restrizioni all'accesso al mercato dei capitali dell'Unione, di portata generale, e non misure individuali di congelamento di capitali in senso stretto. In subordine, il Consiglio ritiene che, quand'anche tale giurisprudenza fosse applicabile nel caso di specie, esso non avesse alcun obbligo di sentire la ricorrente prima dell'adozione degli atti iniziali né di comunicarle gli elementi assunti a suo carico sin da questa fase.
- 96 Una simile interpretazione non può essere accolta.

- 97 Occorre infatti ricordare che il diritto fondamentale al rispetto dei diritti della difesa nel corso di un procedimento che precede l'adozione di una misura restrittiva deriva direttamente dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta (v. punto 87 supra e giurisprudenza ivi citata).
- 98 Pertanto, atteso che le restrizioni imposte alla ricorrente in forza delle disposizioni pertinenti degli atti impugnati costituiscono misure restrittive di portata individuale nei suoi confronti (v. punto 73 supra) e in mancanza di necessità dimostrata di accordare alle medesime un effetto sorpresa al fine di garantirne l'efficacia, il Consiglio avrebbe dovuto comunicare i motivi dell'applicazione delle misure in questione nei confronti della ricorrente prima dell'adozione degli atti impugnati.
- 99 Va tuttavia ricordato che, nella fattispecie, i motivi considerati dal Consiglio per imporre misure restrittive nei confronti della ricorrente, che figurano nelle stesse disposizioni pertinenti degli atti impugnati, consistono nel fatto che essa è una persona giuridica, un'entità o un organismo stabilito al di fuori dell'Unione, i cui diritti di proprietà sono detenuti almeno al 50% da un'entità elencata negli allegati degli atti impugnati.
- 100 Orbene, la ricorrente non spiega in quale misura la mancata comunicazione preventiva, da parte del Consiglio, di taluni elementi del fascicolo riguardanti tali motivi avrebbe pregiudicato i suoi diritti della difesa o il suo diritto a una tutela giurisdizionale effettiva in modo da comportare l'annullamento degli atti iniziali.
- 101 Si deve ricordare, infatti, che, perché una violazione dei diritti della difesa comporti l'annullamento di un atto, occorre che, in assenza di tale irregolarità, il procedimento potesse portare a un risultato differente (v., in tal senso, sentenze del 18 settembre 2014, Georgias e a./Consiglio e Commissione, T-168/12, EU:T:2014:781, punto 106, e del 15 giugno 2017, Kiselev/Consiglio, T-262/15, EU:T:2017:392, punto 153).
- 102 Nel caso di specie, la ricorrente non spiega quali siano gli argomenti o gli elementi che essa avrebbe potuto far valere se avesse ricevuto prima i documenti di cui trattasi e non ha neppure dimostrato che gli stessi argomenti o elementi avrebbero potuto portare a un esito diverso nel suo caso. La ricorrente non può infatti validamente affermare che essa ignorava, al momento dell'adozione degli atti iniziali, di essere detenuta per oltre il 50% dalla Sberbank. La presente censura non può dunque comportare l'annullamento degli atti iniziali.
- 103 In secondo luogo, per quanto riguarda gli atti successivi con i quali sono state mantenute le misure restrittive nei confronti della ricorrente, la giurisprudenza ha precisato che, nell'ambito dell'adozione di una decisione di mantenimento del nome di una persona o di un'entità in un elenco di persone o di entità interessate da misure restrittive, il Consiglio doveva rispettare il diritto di tale persona o di tale entità di ricevere comunicazione degli elementi a suo carico e il diritto di essere sentita prima dell'adozione di tale decisione qualora ammettesse a suo carico nuovi elementi, ossia elementi che non erano contenuti nella decisione iniziale di inserimento del suo nome in tale elenco (v., in tal senso, sentenze del 21 dicembre 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punto 63, e del 18 giugno 2015, Ipatau/Consiglio, C-535/14 P, EU:C:2015:407, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).
- 104 Orbene, nel caso di specie, i criteri considerati per l'imposizione di misure restrittive nei confronti della ricorrente figurano sin dalla loro origine all'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), della decisione impugnata e all'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), del regolamento impugnato. Invero, è per via del fatto che essa è detenuta per oltre il 50% dalla Sberbank, la quale è a sua volta un ente creditizio principale stabilito in Russia, di proprietà o controllo pubblici per oltre il 50% al 1° agosto 2014, e il cui nome è inserito nell'elenco di cui all'allegato I della decisione impugnata e nell'elenco di cui all'allegato III del regolamento impugnato, che la ricorrente è sottoposta alle misure restrittive in questione. Tali elementi erano ben noti alla ricorrente e non possono pertanto essere considerati elementi nuovi ai sensi della giurisprudenza succitata.

- 105 Occorre infine ricordare che, quando sono state comunicate informazioni sufficientemente precise, che permettano alla persona interessata di far conoscere utilmente il suo punto di vista sugli elementi assunti a suo carico da parte del Consiglio, il principio del rispetto dei diritti della difesa non implica per tale istituzione l'obbligo di concedere spontaneamente l'accesso ai documenti contenuti nel suo fascicolo. Soltanto su richiesta della parte interessata il Consiglio è tenuto a dare accesso a tutti i documenti amministrativi non riservati relativi alla misura di cui trattasi (v. sentenza del 14 ottobre 2009, Bank Melli Iran/Consiglio, T-390/08, EU:T:2009:401, punto 97 e giurisprudenza ivi citata).
- 106 Nella specie, è necessario constatare che il Consiglio ha rispettato tale obbligo e ha risposto alla richiesta di informazioni della ricorrente del 5 dicembre 2014, con lettera del 29 gennaio 2015. Il Consiglio ha in tale occasione dato accesso ai documenti in suo possesso riguardanti la propria decisione di imporre misure restrittive nei confronti della ricorrente.
- 107 Si deve quindi ritenere che la comunicazione di tali elementi abbia avuto luogo entro un termine ragionevole e che fosse sufficiente per consentire alla ricorrente di far valere i propri diritti in modo efficace e di veder rispettati i propri diritti della difesa.
- 108 Pertanto, occorre respingere il terzo motivo nel suo complesso.

Sul quarto motivo, vertente sulla violazione dei principi di non discriminazione e di proporzionalità, e sulla lesione ingiustificata e sproporzionata dei diritti fondamentali della ricorrente

- 109 La ricorrente sostiene che il Consiglio è tenuto a dimostrare che gli atti impugnati sono mezzi non discriminatori e proporzionati per il conseguimento di una finalità legittima. La ricorrente sostiene inoltre che le misure restrittive risultanti dagli atti impugnati costituiscono una lesione sproporzionata dei suoi diritti fondamentali, in quanto le impediscono di esercitare liberamente un'attività economica, e che tale limitazione dei suoi diritti non è né necessaria né adeguata per conseguire gli obiettivi perseguiti dal Consiglio.
- 110 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta tali allegazioni.
- 111 Anzitutto, è opportuno ricordare che, a termini dell'articolo 16 della Carta, «[è] riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali».
- 112 Inoltre, l'articolo 17, paragrafo 1, della Carta prevede quanto segue:
- «Ogni persona ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale».
- 113 È senz'altro vero che misure restrittive come quelle in esame limitano indubbiamente i diritti di cui la ricorrente beneficia in forza degli articoli 16 e 17 della Carta (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 22 settembre 2016, NIOC e a./Consiglio, C-595/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:721, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).
- 114 Tuttavia, i diritti fondamentali invocati dalla ricorrente non costituiscono prerogative assolute e possono, di conseguenza, essere oggetto di limitazioni, alle condizioni enunciate all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta (v., in tal senso, sentenze del 28 novembre 2013, Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punto 121, e del 27 febbraio 2014, Ezz e a./Consiglio, T-256/11, EU:T:2014:93, punto 195 e giurisprudenza ivi citata).

- 115 A tale proposito, occorre ricordare che, a termini dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, da un lato, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta devono essere «previste dalla legge» e «rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà» e, dall'altro, nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano «necessarie» e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.
- 116 Pertanto, per essere conforme al diritto dell'Unione, una limitazione all'esercizio dei diritti fondamentali in esame deve rispondere a tre condizioni. In primo luogo, la limitazione deve essere prevista dalla legge. In altri termini, la misura in questione deve avere un fondamento normativo. In secondo luogo, la limitazione deve perseguire un obiettivo di interesse generale, riconosciuto come tale dall'Unione. In terzo luogo, la limitazione non deve essere eccessiva. Da un lato, essa deve essere necessaria e proporzionata allo scopo perseguito. Dall'altro, il «contenuto essenziale», ossia la sostanza, del diritto o della libertà in questione non deve essere leso (v. sentenza del 30 novembre 2016, Rotenberg/Consiglio, T-720/14, EU:T:2016:689, punti da 170 a 173 e giurisprudenza ivi citata).
- 117 Orbene, è necessario constatare che nel caso di specie queste tre condizioni sono soddisfatte.
- 118 In primo luogo, le misure restrittive in questione sono «previste dalla legge», poiché sono contenute in atti aventi, in particolare, una portata generale e che dispongono di una base giuridica chiara nel diritto dell'Unione nonché di una motivazione sufficiente (v. punti da 78 a 93 supra).
- 119 In secondo luogo, dai considerando da 1 a 8 della decisione impugnata e dal considerando 2 del regolamento impugnato emerge che l'obiettivo dichiarato degli atti in questione è 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. Un obiettivo del genere è in linea con quello consistente nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione sanciti all'articolo 21 TUE (sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 115).
- 120 In terzo luogo, si deve ricordare che il principio di proporzionalità, in quanto principio generale del diritto dell'Unione, esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli scopi perseguiti dalla normativa di cui trattasi. Pertanto, qualora debba scegliere tra più misure appropriate, l'istituzione deve ricorrere a quella meno restrittiva e gli inconvenienti cagionati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v. sentenza del 30 novembre 2016, Rotenberg/Consiglio, T-720/14, EU:T:2016:689, punto 178 e giurisprudenza ivi citata).
- 121 La giurisprudenza precisa a tale proposito che, per quanto attiene al controllo giurisdizionale del rispetto del principio di proporzionalità, al legislatore dell'Unione deve essere riconosciuto un ampio potere discrezionale in settori che implicano, da parte del medesimo, scelte di natura politica, economica e sociale, e in cui è chiamato a effettuare valutazioni complesse. Pertanto, solo la manifesta inidoneità, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, di un provvedimento adottato in tali settori può inficiare la legittimità del medesimo (v. sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 146 e giurisprudenza ivi citata).
- 122 Innanzitutto, la ricorrente ritiene che le misure restrittive imposte in forza degli atti impugnati non consentano di conseguire l'obiettivo perseguito dai medesimi, ossia di esercitare pressioni sul governo russo limitando l'accesso ai mercati dei capitali delle banche statali russe individuate dal Consiglio, poiché essa non ha alcun ruolo nelle azioni della Federazione russa che destabilizzano la situazione in Ucraina.

- 123 Tuttavia, la circostanza che la ricorrente non avrebbe avuto alcun ruolo nelle azioni della Federazione russa che destabilizzano la situazione in Ucraina è irrilevante, poiché non le sono state imposte misure restrittive per tale ragione, bensì per via del fatto che la medesima è detenuta per oltre il 50% dalla Sberbank, la quale è a sua volta una banca pubblica il cui nome è elencato negli allegati degli atti impugnati.
- 124 Inoltre, è senz'altro vero che le misure restrittive hanno, per definizione, 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. Tale è a fortiori la conseguenza prodotta dalle misure restrittive rivolte nei confronti delle entità che ne formano oggetto (v. sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 149 e giurisprudenza ivi citata).
- 125 Tuttavia, si deve rilevare che l'importanza degli obiettivi perseguiti dagli atti impugnati – ossia la tutela dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina nonché la promozione di una soluzione pacifica della crisi in tale paese, riconducibili allo scopo più ampio del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione sanciti all'articolo 21 TUE – è tale da giustificare conseguenze negative, anche notevoli, per taluni operatori che non hanno alcuna responsabilità riguardo alla situazione che ha condotto all'adozione delle sanzioni (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punti 149 e 150 e giurisprudenza ivi citata).
- 126 Esiste poi, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, un rapporto ragionevole tra le misure restrittive in questione e l'obiettivo perseguito dal Consiglio con la loro adozione. Infatti, nei limiti in cui tale obiettivo è, segnatamente, quello di aumentare i costi delle azioni intraprese dalla Federazione russa per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, l'approccio consistente nel prendere di mira banche statali russe risponde in modo coerente all'obiettivo citato e, in ogni caso, non può essere considerato manifestamente inidoneo rispetto all'obiettivo perseguito (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 147).
- 127 Il Consiglio poteva legittimamente ritenere, infatti, che, per raggiungere tale obiettivo, occorresse prendere di mira non soltanto i maggiori enti creditizi o istituti di finanziamento allo sviluppo con sede in Russia di proprietà o controllo pubblici per oltre il 50% al 1° agosto 2014, e il cui nome era inserito nell'elenco di cui all'allegato I [articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della decisione impugnata], ma anche qualsiasi persona giuridica, entità o organismo stabiliti al di fuori dell'Unione di proprietà per oltre il 50% di un'entità elencata nell'allegato I [articolo 1, paragrafo 1, lettera b), della decisione impugnata] ovvero qualsiasi persona giuridica, entità o organismo che agisce per conto, o sotto la direzione, di un'entità di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), della decisione impugnata, o elencata nell'allegato I [articolo 1, paragrafo 1, lettera c), della decisione impugnata]. Se le entità quali la ricorrente non fossero incluse nell'ambito di applicazione delle misure previste negli atti impugnati, le entità russe elencate nei medesimi atti potrebbero facilmente eludere i divieti facendoli eseguire dalle loro controllate o da entità che agiscono per loro conto (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2012, Melli Bank/Consiglio, C-380/09 P, EU:C:2012:137, punto 58).
- 128 È irrilevante, a tal riguardo, che la ricorrente non possa eseguire trasferimenti di fondi a favore della Sberbank, giacché essa si trova sotto la supervisione dell'autorità di regolamentazione bancaria turca. Anche ammettendo che sia così, infatti, resta il fatto che il Consiglio poteva legittimamente ritenere che limitare l'accesso al mercato dei capitali dell'Unione alla Sberbank e alle entità da essa detenute per oltre il 50%, quali la ricorrente, potesse contribuire a raggiungere l'obiettivo degli atti impugnati, 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. In caso di difficoltà finanziarie accusate dalla ricorrente in conseguenza delle misure restrittive di cui trattasi, infatti, incomberebbe ai suoi azionisti e, in ultima istanza, allo Stato russo il salvataggio della medesima, il che sarebbe conforme a detto obiettivo.

- 129 Da ultimo, occorre rilevare che le misure adottate dal Consiglio nella fattispecie consistono in sanzioni economiche mirate, che non possono essere considerate come un'interruzione totale delle relazioni economiche e finanziarie con un paese terzo, sebbene il Consiglio disponga di un tale potere in forza dell'articolo 215 TFUE.
- 130 Ciò posto, e tenuto conto, segnatamente, dell'evoluzione progressiva dell'intensità delle misure restrittive adottate dal Consiglio in risposta alla crisi in Ucraina, l'ingerenza nella libertà di impresa e nel diritto di proprietà della ricorrente non può essere considerata sproporzionata (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 150).
- 131 Nessuno degli altri argomenti della ricorrente è tale da mettere in discussione tale conclusione.
- 132 In primo luogo, la ricorrente sostiene di non aver potuto beneficiare dell'eccezione di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento impugnato, in quanto questa si applicherebbe unicamente alle importazioni o esportazioni tra l'Unione e la Russia. Ciò dimostrerebbe che essa non avrebbe dovuto essere inclusa nell'ambito di applicazione delle misure restrittive e che tali misure la discriminano rispetto alla Sberbank e sono sproporzionate.
- 133 A tal riguardo, è vero che l'eccezione di cui all'articolo 5, paragrafo 3, lettera a), del regolamento n. 833/2014 si applicava, nella versione risultante dal regolamento n. 960/2014 (v. punto 19 supra), unicamente ai prestiti o ai crediti aventi 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 la Russia, e non tra l'Unione e altri paesi terzi quali la Repubblica di Turchia. Tuttavia, si deve rilevare che tale disposizione è rimasta in vigore, nella sua versione iniziale, soltanto dall'8 settembre al 6 dicembre 2014, data di entrata in vigore del regolamento n. 1290/2014. Con quest'ultimo regolamento, infatti, il Consiglio ha deciso che occorreva modificare il testo della medesima disposizione al fine di ampliarne l'ambito di applicazione e di ricomprendervi anche i prestiti o i crediti aventi 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 uno Stato terzo. Orbene, anche supponendo che tale disposizione abbia potuto essere, nella versione risultante dal regolamento n. 960/2014, discriminatoria o sproporzionata, la ricorrente non spiega come la sua applicazione per un periodo inferiore a tre mesi possa comportare l'annullamento delle disposizioni pertinenti degli atti impugnati, nella misura in cui tali disposizioni sono conformi e proporzionate al loro obiettivo (v. punti da 121 a 130 supra). Una tale censura deve quindi, in ogni caso, essere respinta in quanto inconferente.
- 134 Inoltre, anche supponendo che un simile argomento sia valido, la ricorrente erra nel ritenere che, anche nella versione modificata derivante dal regolamento n. 1290/2014 (v. punto 22 supra), l'articolo 5, paragrafo 3, lettera b), del regolamento impugnato sia discriminatorio nella misura in cui consentirebbe a una controllata della Sberbank stabilita nell'Unione di beneficiare di un finanziamento di emergenza mentre una delle sue controllate non potrebbe beneficiarne. Si deve rilevare, infatti, che un tale argomento si fonda su una lettura ipotetica di tale disposizione, in forza della quale solo le entità dell'Unione direttamente detenute da un'entità elencata negli allegati degli atti impugnati sarebbero ricomprese, e non le entità detenute indirettamente. Orbene, occorre ricordare che, quando sono possibili più interpretazioni di una stessa disposizione, essa va interpretata, nella misura del possibile, alla luce dei suoi obiettivi e in conformità con il diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 141, e del 13 luglio 2011, Schindler Holding e a./Commissione, T-138/07, EU:T:2011:362, punto 149 e giurisprudenza ivi citata).
- 135 Inoltre, nella misura in cui la ricorrente sostiene che una simile limitazione dell'ambito di applicazione di tale eccezione implica che essa non dovrebbe ricadere nell'ambito di applicazione delle disposizioni pertinenti degli atti impugnati, occorre constatare che una tale domanda implica una constatazione o una dichiarazione da parte del Tribunale. Orbene, occorre ricordare che da una giurisprudenza

costante emerge che il Tribunale non è competente, nell'ambito del controllo di legittimità fondato sull'articolo 263 TFUE, a pronunciare sentenze dichiarative (v. sentenza del 12 febbraio 2015, Akhras/Consiglio, T-579/11, non pubblicata, EU:T:2015:97, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

- ¹³⁶ In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento della ricorrente secondo cui, quale che sia l'obiettivo legittimo perseguito dalle misure in questione, i gravi effetti negativi da essa subiti, che hanno un effetto dannoso sulla sua posizione concorrenziale in Turchia, sarebbero in ogni caso sproporzionati, è sufficiente rilevare che il solo fatto che le misure restrittive in questione possano avere effetti negativi per la ricorrente, in particolare sulla sua posizione concorrenziale in Turchia, non può bastare a dimostrare il loro carattere sproporzionato (v. punto 124 supra).
- ¹³⁷ In terzo luogo, la ricorrente ritiene che non fosse necessario imporre misure così pregiudizievoli, atteso che qualsiasi entità che agisce in nome o sotto la direzione della Sberbank era soggetta a restrizioni in forza dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), del regolamento impugnato. Il solo fatto che la ricorrente sia detenuta per oltre il 50% dalla Sberbank non può quindi giustificare l'imposizione di misure restrittive nei suoi confronti.
- ¹³⁸ A tale riguardo, il fatto che, in forza dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), del regolamento impugnato, qualsiasi entità che agisce in nome o sotto la direzione della Sberbank è soggetta a restrizioni non è sufficiente per concludere che il Consiglio non poteva altresì prevedere, all'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), del medesimo regolamento, che anche qualsiasi entità detenuta per oltre il 50% da una delle entità di cui all'allegato III dello stesso fosse oggetto delle misure restrittive in parola. Tenuto conto dell'ampio margine discrezionale di cui il Consiglio dispone a tale riguardo, infatti, non era manifestamente sproporzionato limitare l'accesso al mercato dei capitali dell'Unione alla Sberbank e alle entità di cui essa detiene più del 50% dei diritti di proprietà, alla luce dell'obiettivo degli atti impugnati (v. punto 15 supra).
- ¹³⁹ In quarto luogo, la ricorrente erra nel ritenere che l'eccezione di cui all'articolo 5, paragrafo 3, lettera b), del regolamento impugnato sia discriminatoria rispetto alle entità stabilite nell'Unione. Occorre rilevare, infatti, che la situazione della ricorrente non è paragonabile a quella delle entità o organismi dell'Unione. Questi ultimi rientrano direttamente nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e hanno l'obbligo di rispettare e di attuare le disposizioni del regolamento impugnato, che è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno Stato membro. Essi non possono quindi, in particolare, adottare misure dirette a eludere i divieti previsti da tali atti, conformemente all'articolo 12 del regolamento impugnato, il che non avviene per le entità, quali la ricorrente, che non rientrano nella sfera del diritto dell'Unione. In ogni caso, anche ammettendo che possa essere accertata una violazione del principio della parità di trattamento, si deve rilevare che il principio della parità di trattamento deve conciliarsi con il principio di legalità, secondo cui nessuno può far valere, a proprio vantaggio, un illecito commesso a favore di altri (v. sentenza del 16 ottobre 2014, LTTE/Consiglio, T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885, punto 71 e giurisprudenza ivi citata).
- ¹⁴⁰ In quinto luogo, la ricorrente erra nel sostenere che il Consiglio aveva l'obbligo di tenere conto della sua situazione particolare, per via del fatto che essa opera dalla Turchia. Essendo la ricorrente un'entità detenuta per oltre il 50% dalla Sberbank, la quale figura negli allegati degli atti impugnati, essa è stata giustamente inclusa nell'ambito di applicazione delle misure restrittive in questione, conformemente alle disposizioni pertinenti degli atti impugnati. Inoltre, la questione se le disposizioni degli Accordi di Ankara invocate dalla ricorrente possano mettere in discussione la validità degli atti impugnati sarà esaminata nell'ambito del terzo motivo.
- ¹⁴¹ In sesto luogo, dall'esame dei motivi primo e secondo di cui sopra si evince che il Consiglio non ha violato l'obbligo di motivazione né i diritti della difesa e il diritto a un controllo giurisdizionale effettivo della ricorrente imponendo le misure restrittive di cui trattasi. Non si può, pertanto, concludere che ne sia derivata una lesione sproporzionata dei diritti della ricorrente.

¹⁴² Per quanto riguarda, infine, il diritto alla reputazione della ricorrente, occorre rilevare che il pregiudizio alla reputazione di una persona oggetto di misure restrittive derivante dai motivi alla base di tali misure non può, di per sé, costituire un pregiudizio sproporzionato al diritto di proprietà e alla libertà d'impresa di tale persona. Pertanto, in mancanza di precisazioni sul nesso tra i pregiudizi alla reputazione dedotti dalla ricorrente e le violazioni dei diritti fondamentali oggetto del presente motivo, tale argomento è inconferente. D'altra parte, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata, al pari del diritto di proprietà e della libertà d'impresa, il diritto alla tutela della propria reputazione non costituisce una prerogativa assoluta e il suo esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate in nome di obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione. Pertanto, l'importanza degli obiettivi perseguiti dalle misure restrittive di cui trattasi è tale da giustificare conseguenze negative, anche notevoli, per la reputazione delle persone o delle entità interessate (v. sentenza del 30 giugno 2016, *Al Matri/Consiglio*, T-545/13, non pubblicata, EU:T:2016:376, punti 167 e 168 e giurisprudenza ivi citata).

¹⁴³ Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre respingere il quarto motivo.

Sul terzo motivo, vertente sulla violazione degli Accordi di Ankara

¹⁴⁴ Con il terzo motivo, la ricorrente deduce una violazione dell'articolo 19 dell'Accordo di Ankara, dell'articolo 41, paragrafo 1, dell'articolo 50, paragrafo 3, e dell'articolo 58 del suo protocollo addizionale nonché dell'articolo 6 del suo protocollo finanziario. Tali disposizioni avrebbero efficacia diretta in quanto comporterebbero obblighi sufficientemente chiari e precisi che non sarebbero subordinati, nella loro esecuzione o nei loro effetti, all'intervento di alcun atto successivo.

¹⁴⁵ In primo luogo, la ricorrente ritiene che la libera prestazione di servizi quale contemplata all'articolo 41, paragrafo 1, dell'Accordo di Ankara, che sarebbe analogo all'articolo 56 TFUE, è compromessa quando una misura è tale da ostacolare o da rendere meno attraente l'esercizio di tale libertà, il che avverrebbe chiaramente nel caso di specie. In secondo luogo, la ricorrente sostiene che, nel caso in cui vi sia una deroga a giustificazione della limitazione di una libertà, essa dovrebbe essere applicata in modo non discriminatorio ai sensi dell'articolo 9 dell'Accordo di Ankara e dell'articolo 58 del suo protocollo addizionale, che vietano qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità. In terzo luogo, le misure restrittive di cui trattasi violerebbero le disposizioni relative alla libera circolazione dei capitali, ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 3, del protocollo addizionale dell'accordo di Ankara. In quarto luogo, tali misure sarebbero in contrasto con l'articolo 6, paragrafo 1, del protocollo finanziario dell'Accordo di Ankara in materia di accesso ai finanziamenti concessi dalla Banca europea per gli investimenti (BEI).

¹⁴⁶ Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta tali argomenti.

¹⁴⁷ Dall'articolo 216, paragrafo 2, TFUE risulta che gli accordi conclusi dall'Unione, quali l'Accordo di Ankara e i suoi protocolli aggiuntivi, vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri. Di conseguenza, tali accordi beneficiano del primato sugli atti di diritto derivato dell'Unione. Ne consegue che l'incompatibilità di un atto di diritto derivato dell'Unione con simili disposizioni di diritto internazionale può incidere sulla sua validità (v., per analogia, sentenza del 3 giugno 2008, *Intertanko e a.*, C-308/06, EU:C:2008:312, punti 42 e 43 e giurisprudenza ivi citata).

¹⁴⁸ Pertanto, la validità degli atti impugnati nella fattispecie può essere valutata alla luce dell'Accordo di Ankara e dei suoi protocolli addizionali, a condizione tuttavia che, da un lato, la natura e l'economia generale dell'accordo in questione non vi ostino e, dall'altro, che le disposizioni invocate appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise (v., in tal senso, sentenza del 3 giugno 2008, *Intertanko e a.*, C-308/06, EU:C:2008:312, punti 43 e 45, e del 4 febbraio 2016, *C & J Clark International e Puma*, C-659/13 e C-34/14, EU:C:2016:74, punto 84).

- ¹⁴⁹ Orbene, nel caso di specie, anche supponendo che l'economia generale dell'Accordo di Ankara e dei suoi protocolli addizionali non osti all'esame della validità degli atti impugnati alla luce di tali accordi e che tutte le disposizioni invocate appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise, gli argomenti della ricorrente devono essere respinti.
- ¹⁵⁰ Per costante giurisprudenza, infatti, gli accordi internazionali conclusi dall'Unione in forza delle disposizioni dei trattati costituiscono, per quanto la riguarda, atti adottati dalle sue istituzioni (v., in tal senso, sentenze del 16 giugno 1998, Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, punto 41, e del 25 febbraio 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punto 39). In quanto tali, simili accordi formano, dal momento della loro entrata in vigore, parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 30 aprile 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, punto 5). Di conseguenza, le loro disposizioni devono essere pienamente compatibili con le disposizioni dei trattati e con i principi costituzionali che ne derivano (v., in tal senso, sentenza del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 285). Pertanto, il primato degli accordi internazionali conclusi dall'Unione sugli atti di diritto derivato di quest'ultima non si estende al diritto primario dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 308).
- ¹⁵¹ Pertanto, anche in mancanza di un'espressa disposizione negli Accordi di Ankara che consenta a una parte di prendere le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza, il Consiglio ha la facoltà di limitare i diritti che derivano dagli accordi medesimi in base ai poteri conferitigli dall'articolo 29 TUE e dall'articolo 215 TFUE, a condizione che tali limitazioni siano non discriminatorie e proporzionate, come d'altronde la ricorrente stessa ammette.
- ¹⁵² A tal riguardo, in primo luogo, l'argomento fondato sull'articolo 9 dell'Accordo di Ankara e sull'articolo 58 del suo protocollo addizionale, secondo il quale le misure in esame sarebbero discriminatorie, non può essere accolto. La situazione della ricorrente, in quanto entità detenuta per oltre il 50% dalla Sberbank, non è infatti paragonabile a quella di altre banche operanti in Turchia che non sono detenute da un'entità russa oggetto delle misure restrittive di cui trattasi. Inoltre, la situazione della ricorrente non può essere paragonata a quella di altri istituti finanziari stabiliti nel territorio dell'Unione (v. punto 139 supra).
- ¹⁵³ In secondo luogo, per quanto riguarda gli argomenti della ricorrente relativi alle restrizioni alle libertà di stabilimento, di prestazione di servizi e di circolazione dei capitali, fondati sull'articolo 19 dell'Accordo di Ankara e sull'articolo 41, paragrafo 1, l'articolo 50, paragrafo 3, del suo protocollo addizionale nonché sull'articolo 6, paragrafo 1, del suo protocollo finanziario, neanche essi possono essere accolti.
- ¹⁵⁴ Occorre verificare, a tale proposito, se il Consiglio abbia agito nel rispetto del principio di proporzionalità, come definito nella giurisprudenza (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 4 dicembre 2015, Emadi/Consiglio, T-274/13, non pubblicata, EU:T:2015:938, punto 206).
- ¹⁵⁵ Orbene, è necessario constatare che le restrizioni invocate nel caso di specie, ammesso che siano accertate, sono giustificate dagli obiettivi previsti dagli atti impugnati, adottati sulla base dell'articolo 29 TUE e dell'articolo 215 TFUE, vale a dire 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. Un obiettivo del genere è in linea con quello consistente nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione sanciti all'articolo 21 TUE (sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 115).

- 156 Inoltre, va osservato che le misure restrittive di cui trattasi non prevedono l'interruzione, in tutto o in parte, delle relazioni economiche e finanziarie con la Repubblica di Turchia, bensì con la Federazione russa, come strumento legittimo della politica estera, in linea con gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione di cui all'articolo 21 TUE. In altri termini, le misure restrittive in questione si applicano alla ricorrente unicamente per via del fatto che essa è un'entità detenuta per oltre il 50% dalla Sberbank, che è a sua volta un'entità russa il cui nome è inserito negli elenchi allegati agli atti impugnati, e non nella sua qualità di impresa con sede in Turchia.
- 157 Essendo tali misure mirate e limitate nel tempo, la ricorrente non può sostenere che gli effetti negativi che ne derivano debbano essere considerati sproporzionati. L'importanza degli obiettivi perseguiti ai sensi dell'articolo 29 TUE è infatti tale da giustificare conseguenze negative, anche notevoli, per taluni operatori che non hanno alcuna responsabilità riguardo alla situazione che ha condotto all'adozione delle sanzioni (v., in tal senso, sentenza del 30 luglio 1996, Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, punto 23). Del resto, dall'esame del quarto motivo supra emerge che le misure restrittive di cui trattasi sono idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo legittimo perseguito e che non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungerlo (v. punti da 115 a 142 supra).
- 158 Pertanto, le violazioni, da parte dell'Unione, delle disposizioni pertinenti degli Accordi di Ankara dedotte nella fattispecie, quand'anche fossero appurate, sono giustificate alla luce degli obiettivi perseguiti dalle misure in questione e proporzionate a tali obiettivi.
- 159 Occorre, pertanto, respingere il terzo motivo in quanto infondato.

Sull'eccezione di illegittimità dell'articolo 1 della decisione impugnata e dell'articolo 1, paragrafo 5, del regolamento n. 960/2014

- 160 La ricorrente chiede al Tribunale di dichiarare l'illegittimità, ai sensi dell'articolo 277 TFUE, dell'articolo 1 della decisione impugnata e dell'articolo 1, paragrafo 5, del regolamento n. 960/2014, che modifica l'articolo 5 del regolamento n. 833/2014.
- 161 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta tale domanda.
- 162 Per costante giurisprudenza, qualora un'entità intenda contestare la proporzionalità delle misure restrittive che la riguardano, essa è tenuta a far valere – nell'ambito del ricorso inteso all'annullamento degli atti con cui tali misure sono state adottate o confermate – l'inapplicabilità delle disposizioni generali sulle quali si basano i medesimi atti, attraverso un'eccezione di illegittimità ai sensi dell'articolo 277 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2016, Yanukovych/Consiglio, T-346/14, EU:T:2016:497, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).
- 163 Nel caso di specie, occorre tuttavia osservare che la ricorrente non ha fatto valere alcun argomento distinto da quelli già avanzati in precedenza.
- 164 Pertanto, senza che occorra esaminare la ricevibilità di tale motivo, si deve necessariamente rinviare alle considerazioni che precedono e respingere, per gli stessi motivi, l'eccezione di illegittimità sollevata dalla ricorrente.
- 165 Pertanto, l'eccezione di illegittimità va respinta, così come il ricorso nel suo complesso, senza che sia necessario statuire sulla ricevibilità delle domande di adattamento del ricorso.

Sulle spese

- ¹⁶⁶ Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda del Consiglio.
- ¹⁶⁷ Inoltre, conformemente all'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Pertanto, la Commissione sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La DenizBank A.Ş. è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, le spese sostenute dal Consiglio dell'Unione europea.**
- 3) La Commissione europea sopporterà le proprie spese.**

Berardis

Spielmann

Csehi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 settembre 2018.

Firme