



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione europea

*Caso Bank Refah Kargaran: regime delle targeted sanctions ed evoluzione
del controllo giurisdizionale sugli atti PESC*

Prof. Francesco Cherubini

Relatore

Vincenzo Marcucci

Matr. 090172

Candidato

Anno Accademico 2020/2021

Indice

Introduzione

Capitolo 1 – Targeted sanctions: in quale contesto vengono prese e rimedi giurisdizionali

- 1.1 Quadro normativo su cui si fondano le sanzioni
- 1.2 I vari tipi di sanzioni
 - 1.2.1 Sanzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni unite
 - 1.2.2 “Sanzioni autonome” dell’Unione Europea
- 1.3 Ricorso per annullamento e ricorso per risarcimento danni

Capitolo 2 – Causa C-134/19 P: Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell’Unione Europea

- 2.1 Contesto antecedente la nascita della controversia
- 2.2 Il caso e la pronuncia sul merito del ricorso

Capitolo 3 – Il ragionamento della corte

- 3.1 La questione della giurisdizione
 - 3.1.1 L’interpretazione dell’AG Hogan
- 3.2 L’evoluzione del controllo giurisdizionale in ambito PESC
 - 3.2.1 Significato di questa interpretazione della Corte in relazione all’adesione dell’UE alla CEDU

Conclusioni

Bibliografia

Abstract

Introduzione

Il controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea sugli atti PESC è, in particolare negli ultimi anni, uno degli elementi più dibattuti dalla dottrina.

La Corte si è trovata a pronunciarsi sempre più frequentemente su ricorsi presentati contro decisioni adottate nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, trovandosi spesso di fronte ad un bivio: attenersi all'interpretazione letterale dei Trattati che ne limita fortemente la giurisdizione in ambito PESC o privilegiare un'interpretazione teleologica, allargando così la portata della propria giurisdizione nella PESC al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva ai soggetti colpiti da decisioni PESC.

Un importante svolta nell'atteggiamento della Corte in merito a tale questione è avvenuta nella sentenza *Bank Refah Kargaran*, dove, per la prima volta, la Corte si è dichiarata competente a valutare un ricorso per risarcimento danni derivanti dall'attuazione di *targeted sanctions* adottate con una decisione della PESC.

L'obiettivo del presente elaborato è quello di analizzare il contesto nel quale vengono prese tali sanzioni, il quadro normativo su cui si fondano e quali rimedi giurisdizionali si possono utilizzare contro tali sanzioni. A tale scopo, nel primo capitolo, verranno analizzate nello specifico i vari tipi di sanzioni e verranno illustrati i caratteri principali del ricorso per annullamento e del ricorso per risarcimento danni. All'analisi di questi argomenti verrà affiancata l'indagine di alcuni casi concreti, così da rendere più comprensibile la questione.

Successivamente, nel secondo capitolo, si entrerà nel merito della sentenza *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea*. Per fare ciò verrà illustrato il contesto antecedente la nascita della controversia, ponendo l'attenzione su quali siano stati i motivi che hanno portato il Consiglio ad adottare delle sanzioni nei confronti della ricorrente. Una volta analizzato il motivo di queste sanzioni, si procederà all'analisi del caso, arrivando ad analizzare la pronuncia della Corte sul merito del discorso. A tale scopo verranno utilizzati i punti sottolineati dalla Corte nella sentenza, cercando di capire in che modo la Corte ha utilizzato le norme dei Trattati per arrivare ad una siffatta conclusione.

Nel terzo capitolo si procederà invece all'analisi del punto saliente del presente elaborato: il ragionamento della Corte per quanto riguarda la questione della giurisdizione. A tale scopo, verranno approfonditi i motivi adottati dalla Corte per motivare la propria competenza a pronunciarsi in merito ad un ricorso per risarcimento danni causati da sanzioni adottate nell'ambito della PESC.

Verrà inoltre condotto uno studio sull'evoluzione del controllo giurisdizionale della Corte in ambito PESC per capire come si è arrivati a questo punto e per cercare di ipotizzare quale potrebbero essere le conseguenze di questa

pronuncia della Corte in relazione alla tanto attesa adesione dell'UE alla CEDU.

CAPITOLO I

Targeted sanctions: in quale contesto vengono prese e rimedi giurisdizionali

1.1 Quadro normativo su cui si fondano le sanzioni

Le sanzioni restrittive sono ormai diventate una realtà nella politica internazionale. Sempre più Organizzazioni internazionali utilizzano questi strumenti per fronteggiare situazioni di emergenza o di crisi in corso.

“Restrictive measures (sanctions) are an essential tool in the EU’s common foreign and security policy (CFSP), through which the EU can intervene where necessary to prevent conflict or respond to emerging or current crises”¹.

La Commissione Europea, attraverso queste poche righe, descrive perfettamente le finalità per le quali vengono adottati questi provvedimenti. In tema di adozione di sanzioni, il Consiglio di sicurezza opera in modi diversi: in alcuni casi adotta provvedimenti puntuali e con destinatari ben definiti² che gli Stati membri si limitano ad attuare, mentre in altri casi si limita a tracciare delle linee guida che gli Stati e le Organizzazioni internazionali devono seguire nell’adozione delle misure restrittive. In quest’ultimo caso le sanzioni vengono adottate dalle Organizzazioni internazionali e dagli Stati membri delle Nazioni Unite sulla base di una risoluzione del Consiglio di sicurezza, la n.1373 del 2001³.

Quest’ultime sanzioni vengono comunemente chiamate “sanzioni autonome”, seppur vengano prese in presenza di una risoluzione delle Nazioni Unite che ne vincola gli obiettivi. Tuttavia, questo regime sanzionatorio si differenzia dalle sanzioni adottate in modo totalmente autonomo dagli Stati e dalle Organizzazioni internazionali⁴, le quali non trovano alcun tipo di legittimazione in nessuna risoluzione delle Nazioni Unite.

Entrambe le sanzioni, sia quelle decise direttamente dal Consiglio di sicurezza che quelle c.d. “autonome”, sono di natura individuale, rivolte cioè a persone fisiche o giuridiche o a enti di altra natura, e consistono in restrizioni nell’accesso alle risorse economiche e finanziarie, alla libera circolazione e nel commercio di armi e materiali assimilati.

Prima di analizzare il processo decisionale che porta all’adozione di queste sanzioni, è importante, ai fini della ricerca che si vuole condurre, osservare il

¹ Commissione Europea, *Restrictive measures*, reperibile *on-line*.

² Questa prassi ha portato alla nascita di numerose polemiche in quanto il Consiglio di sicurezza si dovrebbe limitare a adottare misure individuali piuttosto che tracciare delle linee guida generali di carattere legislativo.

³ Risoluzione n. 1373 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 28 settembre 2001, *sull’obbligo di congelamento dei fondi appartenenti ai terroristi*.

⁴ Un esempio di questo tipo di regimi sanzionatori è quello messo in atto dagli Stati Uniti d’America e dall’Unione europea nei confronti del Venezuela.

quadro normativo di riferimento su cui si fondano le sanzioni, in particolare quelle eseguite dall'Unione europea.

Le sanzioni sopra descritte si fondano su tre tipi di norme.

In primo luogo, si fa riferimento a norme internazionali contenute nella Carta delle Nazioni Unite⁵.

Tali norme conferiscono al Consiglio di sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (art.24), ponendo in capo agli Stati membri l'obbligo "di accettare ed eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza in conformità alle disposizioni del presente Statuto"⁶ (articoli 25 e 48), lo dotano dei relativi poteri (articoli 39-51) e determinano che, in caso di conflitto tra gli obblighi degli Stati membri in base alla Carta e quelli che essi abbiano assunto tramite qualsiasi altro accordo internazionale, "prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto"⁷. Accanto alle norme sopracitate, è necessario citare, sempre sul piano dell'ordinamento internazionale, le risoluzioni vincolanti istitutive delle sanzioni individuali adottate dal Consiglio di sicurezza.

Tuttavia, seppur fondate su norme internazionali, anche queste sanzioni hanno bisogno di una base giuridica nel diritto dell'UE.

In secondo luogo, si tratta di norme proprie dell'ordinamento dell'Unione europea. La risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1373 del 2001 attribuisce infatti la competenza ai singoli Stati, e quindi anche all'Unione europea, rispetto all'adozione di sanzioni economiche nell'ambito della lotta al terrorismo.

L'attuazione di queste sanzioni è avvenuta in passato sulla base degli articoli 301, 60 e 308 TCE. Secondo le ultime modifiche, introdotte dal Trattato di Lisbona, l'adozione di sanzioni da parte dell'Unione può avvenire sia sulla base dell'art. 75 TFUE⁸ che sulla base dell'art. 215 TFUE.

Nel primo caso l'art. 75 prevede che il Parlamento e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, possano "definire un insieme di misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali"⁹ qualora sia necessario per il conseguimento degli obiettivi dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia descritti dall'art.67 TFUE. L'attuazione di queste misure amministrative è riservata al Consiglio, che agisce su proposta della Commissione.

⁵ La Carta delle Nazioni Unite, adottata dalla Conferenza di San Francisco il 26 giugno 1945, è il trattato istitutivo di tale organizzazione. Essa consta di un preambolo e di 19 capitoli.

⁶ Art. 25 Carta delle Nazioni Unite.

⁷ Art. 103 Carta delle Nazioni Unite.

⁸ Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, da ultimo modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, è, accanto al Trattato sull'Unione europea, uno dei trattati fondamentali dell'Unione europea. Esso è costituito da un preambolo e da 358 articoli, raccolti in sette parti.

⁹ Art. 75 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Nel secondo caso invece, l'art. 215 stabilisce che, quando decisioni prese nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, c.d. PESC, lo prevedano, il Consiglio possa, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, "adottare misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali"¹⁰. Dell'adozione di queste misure, il Consiglio si limita solamente ad informare il Parlamento, che viene così tagliato fuori dal processo decisionale. Entrambe le disposizioni citate richiedono che gli atti così adottati "contengano le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche"¹¹.

Balza subito agli occhi come tale duplicità di base giuridica, non chiaramente distinta nel Trattato ma al tempo stesso non priva di notevoli differenze, relative soprattutto al processo decisionale, possa dar luogo ad un contenzioso tra le istituzioni. Infatti, mentre dal punto di vista del loro contenuto e della loro funzione le misure in esame possono essere considerate funzionali sia agli obiettivi dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, come previsto dall'art. 75 TFUE, che a quelli della PESC, come contemplato dall'art. 215 TFUE, la scelta dell'una o dell'altra base giuridica è tutt'altro che indifferente; mentre l'art. 75 TFUE prevede che il Parlamento abbia il ruolo di co-legislatore, l'art. 215 TFUE afferma che il Parlamento debba essere solamente informato. Questa differenza risulta molto rilevante in relazione alle sanzioni contro il terrorismo che si stanno esaminando, visto che si tratta di misure restrittive dei diritti delle persone e degli enti coinvolti.

1.2 I vari tipi di sanzioni

Da quando, negli anni '90, gli effetti negativi delle sanzioni commerciali generalizzate sono diventati evidenti, sempre più governi ed Organizzazioni internazionali hanno iniziato ad utilizzare le c.d. *targeted sanctions*.

Questa tipologia di sanzioni è ideata per ledere i maggiori sostenitori del regime che si intende colpire, cercando così di minimizzare il disagio per la popolazione. La storia di queste sanzioni è un raro esempio di fruttuosa collaborazione tra studiosi, politici e diplomatici.

1.2.1 Sanzioni adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

A partire dagli anni '90, e poi con particolare intensità dal 2001, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha usato sempre più le prerogative riconosciutegli dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite per imporre

¹⁰ Art. 215, co. 2, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

¹¹ Articoli 75, co. 3, TFUE e 215, co. 3, TFUE.

sanzioni contro gruppi e individui¹². Il Consiglio di sicurezza ha così progressivamente ampliato le aree in cui adottare sanzioni, includendo la lotta contro il terrorismo internazionale, la violazione dei diritti umani, la proliferazione delle armi nucleari ed altre violazioni delle norme fondamentali della Carta delle Nazioni Unite.

A partire dal 1999 il Consiglio delle Nazioni Unite ha istituito un particolare regime giuridico per l'adozione di sanzioni nei confronti di Osama Bin Laden, Al-Qaeda, i Talebani, gruppi e/o enti associati con l'uno o gli altri "partecipating, by any means, in the financing or support of acts or activities"¹³ di terrorismo.

Attraverso quest'atto, il Consiglio richiedeva agli Stati membri delle Nazioni Unite di congelare i fondi e altre risorse economiche e finanziarie dei soggetti designati, c.d. *asset freeze*, prevenirne l'ingresso e il transito dai loro territori, c.d. *travel ban*, e, infine, prevenire la fornitura ad essi, diretta ed indiretta, di armi e materiali correlati, nonché di assistenza tecnica o addestramento relativi ad attività militari, nei loro territori o da parte dei loro cittadini.

Questo regime sanzionatorio è stato, nel tempo, integrato da nuove risoluzioni¹⁴. Le designazioni dei soggetti da sanzionare sono effettuate da un organo sussidiario *ad hoc* del Consiglio di sicurezza, c.d. *Al-Qaeda and Taliban Sanctions Committee*¹⁵, conosciuto anche come *1267 Committee*. Il comitato definisce e aggiorna le c.d. *blacklists* sulla base delle indicazioni ricevute dallo stesso Consiglio e svolge compiti di supervisione dell'attuazione delle sanzioni da parte degli Stati membri delle Nazioni Unite. Il *1267 Committee* è assistito da un gruppo di supporto, c.d. *Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*, composto di esperti indipendenti, nominati dal Segretario generale delle Nazioni Unite.

L'iscrizione nelle liste, c.d. *listing*, può essere chiesta da uno qualsiasi degli Stati membri del Consiglio di sicurezza secondo una procedura di carattere informale, che si caratterizza per l'elevata discrezionalità accordata allo Stato che effettua la designazione sia per quanto riguarda i motivi sulla base dei quali si procede sia riguardo alla pubblicità e alla condivisione delle prove con gli altri Stati membri del Consiglio o con gli organi coinvolti nel meccanismo sanzionatorio. Per cercare di limitare questa eccessiva discrezionalità, a

¹² Il primo esempio di *targeted sanctions* adottate dalle Nazioni Unite è contenuto nella risoluzione n. 1127 del 28 agosto 1997, adottate contro la *Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola*.

¹³ Risoluzione n. 1267 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 15 ottobre 1999, *sull'adozione di misure di congelamento nei confronti di soggetti ed entità associati o appartenenti ad Al-Qaeda ed ai talebani*.

¹⁴ Risoluzione n. 1988 e risoluzione n. 1989 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 17 giugno 2011, *sull'adozione di liste separate per le sanzioni contro Al-Qaeda e i talebani*.

¹⁵ Istituito dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n.1267, del 15 ottobre 1999. Il comitato è composto dai quindici membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

partire dal 2006¹⁶, lo Stato che voglia inserire un nominativo nella lista deve fornire le ragioni alla base della richiesta di inserimento, c.d. *statement of reasons*.

Tuttavia, questo meccanismo è stato soggetto a critiche a causa della mancanza di strumenti effettivi attraverso cui il soggetto iscritto nelle *blacklists* del *1267 Committee* possa contestare il proprio *listing*.

In risposta a ciò è stato progressivamente elaborato ed affinato un meccanismo di cancellazione dalle liste, c.d. *de-listing*, oggi coadiuvato dall'*Ombudsperson*¹⁷. Questo meccanismo ha però carattere 'diplomatico', nel senso che l'*Ombudsperson* ha il solo potere di raccomandare il *de-listing*, ove naturalmente lo ritenga appropriato, ma la decisione resta rimessa al *1267 Committee*.

Le sanzioni così adottate dal Consiglio di sicurezza devono essere attuate dagli Stati membri delle Nazioni Unite. Per gli Stati membri dell'Unione europea, l'attuazione delle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza compete anche alle istituzioni dell'UE, in base a quanto deciso dai Trattati.

1.2.2 "Sanzioni autonome" dell'Unione europea

Una seconda tipologia di sanzioni è adottata direttamente dagli Stati membri delle Nazioni Unite e, per quanto concerne gli Stati membri dell'Unione europea, dall'Unione stessa, seguendo le linee guida indicate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, contenute nella risoluzione n. 1373 del 28 settembre 2001¹⁸.

L'adozione di queste sanzioni si affianca all'implementazione delle misure decise direttamente dal Consiglio di sicurezza.

L'Unione europea ha adottato proprie sanzioni, le c.d. 'sanzioni autonome', per rispondere ad atti internazionali che minacciano i suoi obiettivi e valori. Tali sanzioni sono spesso mirate contro individui, gruppi e società che operano all'interno o all'esterno dell'Unione europea.

Le sanzioni 'autonome' sono decise dal Consiglio dell'Unione europea sulla base della posizione comune 2001/931¹⁹ e del regolamento 2580/2001²⁰, che a quella posizione comune ha dato attuazione.

¹⁶ Questo meccanismo è stato istituito dalla risoluzione n. 1735 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 22 dicembre 2006, e in seguito perfezionato dalla risoluzione n. 1989 del 17 giugno 2011.

¹⁷ È stato istituito dalla risoluzione n. 1904 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, del 17 dicembre 2009. Quest'ufficio riceve e valuta le istanze di cancellazione presentate dai soggetti presenti nelle *blacklists*.

¹⁸ La risoluzione, in via generale, chiede agli Stati membri dell'Organizzazione di adottare una serie di misure volte a rafforzare la lotta contro il terrorismo internazionale e a bloccarne il finanziamento.

¹⁹ Posizione comune del Consiglio del 27 dicembre 2001, 2001/931/PESC, *relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo*.

²⁰ Regolamento (CE) n. 2580/2001 *relativo a misure restrittive specifiche rivolte contro determinate persone ed entità al fine di combattere il terrorismo*.

Riguardo al meccanismo di adozione delle sanzioni, il Tribunale dell'Unione europea si è così espresso:

“Ai sensi dell’art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, il Consiglio, all’unanimità, redige, rivede e modifica l’elenco delle persone, dei gruppi e delle entità ai quali si applica detto regolamento, conformemente alle disposizioni dell’art. 1, numeri 4-6, della posizione comune 2001/931. L’elenco di cui trattasi deve quindi essere redatto, conformemente alle disposizioni dell’art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931, sulla base di informazioni precise o di elementi del fascicolo da cui risulti che un’autorità competente ha preso una decisione nei confronti delle persone, dei gruppi e delle entità menzionati, sia che si tratti dell’avvio di indagini o di azioni penali per un atto di terrorismo, il tentativo di commetterlo, la partecipazione o l’agevolazione di un tale atto, basate su prove o indizi seri e credibili, sia che si tratti di una condanna per tali fatti. Si intende per «autorità competente» un’autorità giudiziaria ovvero, se le autorità giudiziarie non hanno alcuna competenza in materia, un’autorità competente equivalente in tale settore. Inoltre, i nomi delle persone e delle entità riportate nell’elenco devono formare oggetto di un riesame a intervalli regolari, almeno una volta ogni sei mesi, per garantire che il loro mantenimento nell’elenco rimanga giustificato, conformemente alle disposizioni dell’art. 1, n. 6, della posizione comune 2001/931”²¹.

Questo meccanismo, come perfettamente illustrato dal Tribunale, cerca di tutelare sia le prerogative riconosciute agli Stati membri sia i diritti fondamentali delle persone interessate, in particolare il diritto ad un processo equo e il diritto alla libera circolazione.

Il crescente utilizzo di sanzioni individuali, sia da parte delle Nazioni Unite che da parte dell’Unione europea, ha messo in risalto l’aspetto delle garanzie riconosciute ai soggetti inseriti nelle liste, e sulle soluzioni finora elaborate dai giudici dell’Unione europea.

Proprio a questo proposito è importante ricordare come, nel sistema delle Nazioni Unite, l’unico meccanismo disponibile per contestare un presunto errore di inserimento nelle liste sia il ricorso all’*Ombudsperson*; abbiamo già visto però come questo meccanismo abbia solamente carattere ‘diplomatico’, nel senso che l’*Ombudsperson* si limita solamente a raccomandare il *de-listing*.

In confronto, l’Unione europea dispone di un sistema molto più articolato, che non solo consente un processo di cancellazione amministrativa dall’elenco, ma prevede anche un controllo giurisdizionale, che consente a entità e individui interessati dalle sanzioni di chiedere l’annullamento del loro inserimento nelle *blacklists*, e, eventualmente, di rivendicare un risarcimento qualora la Corte di giustizia dell’Unione europea accerti che la violazione soddisfi tre condizioni cumulative: la condotta *contra-legem* dell’istituzione dell’Unione europea in questione, il danno effettivo subito dal soggetto che fa ricorso e il nesso di causalità tra la condotta illegittima e il danno dichiarato.

²¹ Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione ampliata) del 23 novembre 2011, causa T-341/07, *Jose Maria Sison c. Consiglio*.

Questi sono i punti fondamentali che verranno approfonditi nel prossimo paragrafo.

1.3 Ricorso per annullamento e ricorso per risarcimento danni

Il ricorso per annullamento e il ricorso per risarcimento danni in tema di sanzioni sono stati due tra i maggiori protagonisti della giurisprudenza più recente della Corte di giustizia dell'Unione europea, c.d. CGUE. Prima di analizzare nel dettaglio i motivi di questa crescita del numero di ricorsi, vale la pena di richiamare il quadro normativo delle due tipologie di ricorso al fine di chiarire il rapporto che le lega.

Le norme primarie relative alla giurisdizione della CGUE in materia di annullamento sono contenute nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, c.d. TFUE, e più precisamente nell'art. 263 TFUE²² e, in materia di giurisdizione sulla legittimità delle misure restrittive, nell'art. 275 TFUE. La prima disposizione attribuisce alla CGUE il potere di sindacare la legittimità degli atti normativi adottati dalle istituzioni dell'UE; l'art. 275 invece nega la competenza della Corte per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune ma, allo stesso tempo, ne riconosce la competenza a controllare la legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del Trattato sull'Unione europea²³, c.d. TUE, ovvero le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC che hanno un impatto su persone fisiche e giuridiche.

Così, mentre alla CGUE è normalmente precluso l'esame delle disposizioni PESC, l'art. 275, co. 2 TFUE consente alla Corte di monitorare la conformità delle *targeted sanctions* adottate nel quadro della PESC con i principi fondamentali della UE.

Il ricorso per risarcimento danni, invece, attiene all'obbligo di risarcire i danni per la responsabilità delle istituzioni UE "conformemente ai principi generali comuni al diritto degli Stati membri"²⁴ e trova il suo fondamento teorico nell'art. 268 TFUE e nell'art. 340 TFUE.

²² In particolare, l'art. 263, co. 1 TFUE recita: "La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi".

²³ Il Trattato sull'Unione europea, firmato il 7 febbraio 1992 a Maastricht dai dodici paesi dell'allora Comunità europea, definisce i c.d. tre pilastri dell'Unione europea, fissando anche le regole politiche e i parametri economici e sociali necessari per l'ingresso dei vari Stati aderenti nella suddetta Unione. Esso è costituito da 252 articoli e ha annessi 17 protocolli e 31 dichiarazioni.

²⁴ Art. 340, co. 3, TFUE.

Ne deriva che il ricorso per risarcimento danni è un'azione successiva all'annullamento della misura restrittiva a cui è sottoposto il ricorrente; quindi, solo dopo che la Corte ha riconosciuto l'illiceità delle misure in esame il ricorrente può avanzare una richiesta di risarcimento danni derivanti dalle misure ormai dichiarate illegittime.

L'uso diffuso delle misure restrittive nella lotta contro il terrorismo ha sollevato molti problemi dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali delle persone fisiche e giuridiche coinvolte²⁵.

In particolare, vi sono problemi relativi alla limitazione del loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. Come è stato già illustrato infatti, soprattutto per quanto riguarda le sanzioni derivanti dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, le *blacklists* contenenti i nomi dei sospetti di atti di terrorismo sono redatte dal *1267 Committee* sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri e dalle Organizzazioni internazionali, senza possibilità per le persone interessate di poter incidere in modo significativo sulla loro inclusione ed esclusione da tali elenchi.

Allo stesso tempo, anche il Consiglio dell'Unione europea non è apparso particolarmente scrupoloso nel fornire prove sufficienti o aggiuntive, rispetto a quelle contenute nei documenti delle Nazioni Unite, per l'adozione delle decisioni in materia di politica estera e di sicurezza comune, c.d. PESC, dell'UE e, soprattutto, in sede di adozione dei regolamenti di attuazione delle relative misure restrittive nell'ordinamento giuridico dell'Unione, ai sensi dell'art. 215, par. 2, TFUE.

Tale mancanza di prove ha prodotto molti ricorsi presso la Corte di giustizia dell'UE per l'accertamento dell'illegittimità dei regolamenti comunitari contenenti tali misure restrittive, al cui annullamento hanno fatto seguito ricorsi che chiedevano all'Unione il risarcimento dei danni derivanti da queste misure giudicate dalla Corte illegittime.

Dopo aver indagato le possibili motivazioni legate alla crescita del numero dei ricorsi, è importante passare al vaglio la giurisprudenza della Corte relativa ai ricorsi per annullamento e ai susseguenti ricorsi relativi al risarcimento dei danni.

Un primo elemento importante nei casi dei ricorsi per annullamento è la presenza di errori manifesti di valutazione nell'ambito di misure restrittive adottate nei confronti di persone fisiche o giuridiche. Come emerge dalla giurisprudenza della Corte, i giudici hanno progressivamente ampliato lo spettro delle considerazioni d'esame durante la loro analisi, aggiungendo elementi utili all'approccio che dovrebbe essere seguito dal Consiglio dell'Unione europea nell'emanare misure restrittive. Gli elementi usati dalla Corte sono per lo più di natura generale e non si riferiscono al caso esaminato di volta in volta.

²⁵ A questo proposito, si può notare che, rispetto al precedente art. 301 della Comunità europea, nella versione consolidata di Nizza, il nuovo art. 215, co. 3, TFUE ha aggiunto l'obbligo, in capo alle istituzioni dell'Unione europea, di illustrare le disposizioni necessarie in materia di garanzie giuridiche negli atti che prevedono sanzioni restrittive.

La prima giurisprudenza della Corte in materia di errore manifesto di valutazione mostra come la CGUE abbia affrontato la questione utilizzando in modo scarso la propria facoltà di controllo giurisdizionale, ponendo l'accento sulla discrezionalità goduta dall'autorità emittente la sanzione; così facendo, salvo errori molto gravi, è stato difficile per il ricorrente avere successo. Una giurisprudenza innovativa in materia di manifesto errore di valutazione, anche se non connesso a sanzioni mirate, è emersa già nel fondamentale caso *Tetra Laval*, in particolare nell'ambito del ricorso²⁶ proposto dalla Commissione dopo la sentenza del Tribunale²⁷, dove i giudici hanno evidenziato che, per giustificare l'adozione di una misura restrittiva, le prove devono essere accurate, affidabili, coerenti e sufficientemente complete²⁸.

Un'altra importante distinzione elaborata dalla Corte è quella tra la revisione delle informazioni disponibili prima dell'emissione delle sanzioni da parte dell'autorità e la sostituzione della sua valutazione a quella dell'istituzione emittente.

Inoltre, la prassi corrente della CGUE pone particolare attenzione alla ragionevolezza di una decisione nell'ambito di errori manifesti di valutazione²⁹, spostando l'attenzione dall'esame delle prove a disposizione dell'autorità all'accuratezza del ragionamento impiegato per valutare tali prove.

Un altro elemento considerato cruciale è la discrezionalità conferita all'istituzione: se l'istituzione di emissione gode di un certo margine di discrezionalità sulla possibilità di adottare o meno un provvedimento, il controllo giurisdizionale è limitato ai casi di errori manifesti di valutazione, in cui i giudici decidono se la decisione è presa su basi ragionevoli o meno. A questo proposito, un esame più approfondito oltrepasserebbe i limiti del controllo giurisdizionale e minerebbe il margine di discrezionalità conferito al Consiglio.

Passando alla giurisprudenza della Corte in tema di risarcimento danni causati da sanzioni dichiarate illegittime, si può vedere come la riluttanza della Corte a concedere un risarcimento per una violazione dei diritti umani nel quadro delle *targeted sanctions* è stata gradualmente erosa e solo ulteriori sviluppi futuri potrebbero far capire che svolta prenderà la vicenda.

²⁶ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 febbraio 2005, causa C-13/03, *Commissione delle Comunità europee c. Tetra Laval BV*.

²⁷ Sentenza del Tribunale di primo grado (Prima Sezione) del 25 ottobre 2002, causa T-05/02, *Tetra Laval BV c. Commissione delle Comunità europee*.

²⁸ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 febbraio 2005, causa C-13/03, *Commissione delle Comunità europee c. Tetra Laval BV*, par.39.

²⁹ È interessante notare che l'Avvocato Generale Poiras Maduro, nel caso *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*, aveva già sottolineato l'importanza di concetti come la ragionevolezza e l'irragionevolezza della decisione. È possibile trovare l'opinione dell'AG Maduro nella Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 16 dicembre 2008, causa C-127/07, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine e altri Others c. Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable e Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*.

Per comprendere meglio la posizione originaria della Corte e la successiva svolta, è utile analizzare due differenti casi: il caso *Sison III*³⁰ e il caso *Safa Nicu Sepahan*³¹.

La sentenza della CGUE nella causa *Sison III* vede, per la prima volta, l'elaborazione delle condizioni alla presenza delle quali l'Unione europea è responsabile per i danni causati dalle sanzioni dichiarate illegittime. L'importanza di questa sentenza sta nel fatto che essa mette in luce una disponibilità molto limitata da parte della Corte di riconoscere una responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea anche in circostanze abbastanza evidenti. Fino alla pronuncia nella causa in esame, il Tribunale ha annullato qualsiasi sanzione nei confronti del ricorrente. Il motivo di queste cancellazioni è legato al fatto che il congelamento dei beni era basato su alcune decisioni dei tribunali olandesi³² legate allo status di rifugiato del Sig. Sison, e non a qualche procedimento penale a suo carico in materia di terrorismo, una delle condizioni per l'imposizione di *targeted sanctions*.

Il Consiglio dell'UE, nell'adozione del regolamento che imponeva il congelamento dei beni del Sig. Sison, è stato fuorviato dalle sentenze dei tribunali olandesi, che menzionavano il Sig. Sison come un cittadino filippino con residenza in Olanda, leader del Partito Comunista delle Filippine e del suo braccio armato, protagonista di atti terroristici nelle Filippine.

Il Tribunale, al punto 29 della sentenza, afferma che le tre condizioni di responsabilità dell'UE sono: la condotta illegittima addebitata alle istituzioni dell'UE, il danno effettivo e l'esistenza di un nesso di causalità tra tale condotta e il danno; inoltre, viene affermato che queste tre condizioni sono cumulative.

A questo punto emerge chiaramente una discrepanza tra la sentenza adottata nel 2007³³, quando la Corte ha riscontrato una grave violazione di una legge intesa a conferire diritti ai singoli ma nessun nesso di causalità o esistenza del danno, e la sentenza del 2011 sopracitata, in cui la Corte ha stabilito che la soglia di aggiudicazione per il risarcimento del danno per violazione commessa dal Consiglio nell'adozione di sanzioni mirate deve trovare la sua origine in una violazione sufficientemente grave di una norma intesa a conferire diritti ai singoli, che nel presente caso non è stata individuata. È importante sottolineare che la Corte ha anche affermato, con specifico riferimento ai diritti umani, che una violazione di un diritto fondamentale non può essere di per sé abbastanza grave da dare diritto al risarcimento, senza che ci sia un ulteriore collegamento con il danno subito. In questo modo si rischia però di subordinare il rispetto dei diritti umani alla lotta contro il terrorismo,

³⁰ Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione ampliata) del 23 novembre 2011, causa T-341/07, *Jose Maria Sison c. Consiglio dell'Unione europea*.

³¹ Sentenza del Tribunale (Prima Sezione) del 25 novembre 2014, causa T-384/11, *Safa Nicu Sepahan c. Consiglio dell'Unione europea*.

³² Sentenza Raad Van State (Consiglio di Stato) del 17 dicembre 1992 e Sentenza del Rechtbank (Tribunale distrettuale) dell'Aja del 11 settembre 1997.

³³ Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione) del 11 luglio 2007, causa T-47/03, *Jose Maria Sison c. Consiglio dell'Unione europea*.

contravvenendo anche alle indicazioni dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite, il quale afferma che in caso di contrasto tra gli obblighi contratti dagli Stati membri con lo Statuto delle Nazioni Unite e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale prevarranno sempre gli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite.

Il caso *Sison*, insieme ad altre sentenze di cui non ci occuperemo in questa trattazione, ci dimostra che la Corte è stata sempre molto riluttante a concedere il risarcimento per danni, richiedendo prove chiare e solide che stabiliscano l'esistenza del danno e un forte legame tra il danno procurato e le misure adottate dall'istituzione. Questa connessione è stata finalmente trovata nel caso della Safa Nicu Sepahan Company.

Safa Nicu Sepahan è una società per azioni iraniana che ha sollevato un ricorso davanti al Tribunale dell'UE in relazione alle misure restrittive adottate per esercitare pressioni sulla Repubblica islamica dell'Iran al fine di terminare le attività sensibili alla proliferazione e allo sviluppo della fornitura di armi nucleari. In effetti, il nome Safa Nicu è stato incluso nell'elenco delle entità coinvolte nel programma di proliferazione nucleare in uno degli allegati di una decisione PESC relativa a misure restrittive dell'UE contro l'Iran³⁴.

Nella motivazione di tale decisione PESC e dei suoi atti di esecuzione, Safa Nicu è stata descritta come una società di comunicazioni che fornisce attrezzature per l'impianto di Fordow costruito senza essere dichiarato all'Agenzia internazionale per l'energia atomica. Più volte Safa Nicu Sepahan ha chiesto al Consiglio di modificare tali allegati sostenendo che era stato commesso un errore nell'includere il suo nome nelle *blacklists* riguardanti l'Iran. Il Consiglio, tuttavia, ha mantenuto il nome della Safa Nicu nelle liste, affermando che le osservazioni presentate dalla società non giustificavano la revoca delle misure restrittive.

Il Consiglio ha rimosso Safa Nicu dalle liste sette mesi prima della pronuncia della sentenza di primo grado da parte del Tribunale.

La Safa Nicu Sepahan ha presentato due differenti ricorsi davanti la Corte: un ricorso per annullamento e un ricorso per risarcimento danni.

Il ricorso per annullamento riguardava un presunto errore di valutazione da parte del Consiglio. Nella sua valutazione del caso, il Tribunale si è ampiamente basato sulla sentenza della CGUE nel caso *Fulmen e Mahmoudian*³⁵.

Esso ha preliminarmente affermato che i giudici comunitari, attraverso il loro riesame (in linea di principio, un riesame completo) della legittimità di tutti gli atti dell'UE adottati, devono garantire che le misure restrittive che colpiscono individualmente le persone fisiche e giuridiche siano adottate su una base di fatto sufficientemente solida. A tal fine, il Tribunale ha affermato che spetta alle istituzioni dell'Unione stabilire che le ragioni addotte nei

³⁴ Decisione 2011/299/PESC che modifica la decisione 2010/413/PESC relativa alle misure restrittive nei confronti dell'Iran.

³⁵ Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 28 novembre 2013, causa C-280/12 P, *Consiglio dell'Unione europea c. Fulmen e Fereydoun Mahmoudian*.

confronti degli interessati siano fondate e che non spetta alla persona interessata dalle sanzioni addurre prove contrarie.

Il Tribunale ha inoltre affermato che, al fine di svolgere il loro esame, i tribunali dell'UE possono chiedere all'istituzione dell'UE competente di produrre tutte le informazioni o prove, anche riservate, rilevanti per tale esame, come effettivamente fatto nel caso in esame.

Il Consiglio, nella sua risposta a tale richiesta, ha affermato che l'unica informazione disponibile in merito all'adozione e al mantenimento delle misure restrittive nei confronti del ricorrente era una proposta di iscrizione presentata da uno Stato membro, successivamente riprodotta nella dichiarazione di ragioni del provvedimento in questione.

Alla luce di quanto detto, il Tribunale ha concluso che il Consiglio non è riuscito a dimostrare la fondatezza dell'unico motivo addotto per l'inserimento nell'elenco del ricorrente, vale a dire l'accusa che Safa Nicu Sepahan fosse una società di comunicazioni che forniva attrezzature allo stabilimento nucleare di Fordow. Di conseguenza, il Tribunale ha accolto tale motivo e ha parzialmente annullato gli atti dell'Unione contestati per quanto riguarda l'inserimento del nome del ricorrente nelle *blacklists*.

Per quanto riguarda la domanda di risarcimento danni presentata da Safa Nicu Sepahan, il Tribunale ha preliminarmente ricordato la giurisprudenza in materia che fissava le tre condizioni cumulative da soddisfare affinché l'UE possa incorrere in una responsabilità extracontrattuale: il comportamento illecito di un'istituzione dell'UE, il danno effettivo subito dal ricorrente e il nesso di causalità tra la condotta e il danno invocato.

Quanto al comportamento illegittimo dell'istituzione dell'Unione, il Tribunale ha ritenuto che, nel presente caso, vi era stata una violazione sufficientemente grave di una norma di diritto intesa a conferire diritti a individui. Esso ha ritenuto che un'autorità amministrativa che eserciti con la cura e diligenza dovute si sarebbe resa conto che, una volta adottato il provvedimento, l'onere di raccogliere le informazioni o prove a sostegno delle misure restrittive gravasse sulla propria testa; tutto ciò al fine di essere in grado di dimostrare, in caso di contestazione, che tali misure erano fondate, basate su prove solide. Il Tribunale ha inoltre ritenuto che il Consiglio, nella fattispecie, non godesse di alcun potere discrezionale e che l'obbligo di motivare le misure restrittive adottate derivava dall'obbligo di rispettare i diritti fondamentali delle persone e delle entità interessate.

Di conseguenza, al fine di accertare una violazione sufficientemente qualificata di una norma di diritto destinata a conferire diritti ai singoli, nel caso di specie, non era necessario trovare una manifesta e grave inosservanza dei limiti della discrezionalità del Consiglio.

Quanto all'effettivo danno subito dal ricorrente e al nesso di causalità tra la condotta e il danno lamentato, il Tribunale ha affermato, riferendosi a giurisprudenza consolidata, che spettava al richiedente produrre gli elementi di prova per stabilire l'esistenza e l'entità del danno effettivo, e dimostrare che tale danno fosse una conseguenza sufficientemente diretta del comportamento illecito dell'autorità dell'Unione.

Nel caso di specie, il ricorrente ha chiesto un risarcimento sia per i danni non materiali che per quelli materiali, derivanti dalla chiusura di alcuni suoi conti bancari e la sospensione dei suoi pagamenti in euro da parte di banche europee, dalla cessazione dei rapporti commerciali da parte dei suoi fornitori europei e dall'impossibilità di eseguire, in tutto o in parte, quattro contratti stipulati in Europa con alcuni clienti.

Quanto al danno morale subito dalla ricorrente, il Tribunale in via preliminare ha osservato che, quando un ente è soggetto a misure restrittive perché ha presumibilmente sostenuto la proliferazione nucleare, è pubblicamente associato a comportamenti considerati grave minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, per cui diventa oggetto di depravazione e sospetto, vedendo così intaccata la sua reputazione, e subendo quindi un danno morale. Nel caso di specie, il pregiudizio alla reputazione del ricorrente era tanto più grave in quanto non è stato causato dall'espressione di un'opinione personale, ma da una dichiarazione ufficiale della posizione di un'istituzione dell'UE, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'UE, che ha comportato l'esistenza di conseguenze legali.

Secondo il Tribunale, quindi, l'adozione illegittima e il mantenimento delle misure restrittive stesse ha causato al ricorrente un danno morale, distinto da qualsiasi perdita materiale che possa essere derivata dai suoi rapporti commerciali.

Per quanto riguarda l'importo del risarcimento, il Tribunale, richiamando la sua precedente giurisprudenza, ha osservato che l'annullamento degli atti impugnati può costituire una forma di riparazione del danno non materiale subito dal ricorrente. Tuttavia, nel caso in questione, l'annullamento delle misure restrittive potrebbe solo limitare l'importo del risarcimento concesso, ma non potrebbe rappresentare un risarcimento completo per il danno morale subito. Infatti, gli effetti delle misure restrittive, durate per quasi tre anni, nonostante le obiezioni del ricorrente, non potevano essere interamente compensati da un conseguente accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati, in quanto l'adozione di misure restrittive nei confronti di un ente tende ad attirare più attenzione e provocare una reazione maggiore rispetto al loro successivo annullamento.

Per questo motivo, per la prima volta, al ricorrente è stato riconosciuto un risarcimento di 50.000 euro, un importo molto inferiore rispetto a quanto richiesto, dal momento che la società aveva chiesto un importo di 2.000.000 euro a titolo di risarcimento per il danno morale subito, oltre interessi.

Quanto al danno materiale, la ricorrente ha avanzato diverse voci di domanda che vanno dalla chiusura di alcuni suoi conti bancari alla sospensione dei suoi pagamenti in euro da parte delle banche europee passando per la cessazione, da parte dei fornitori europei della ricorrente, dei loro rapporti d'affari con essa.

Il Tribunale ha respinto tutte queste domande, rigettandole in quanto infondate, per mancanza di sufficienti prove, nella maggior parte dei casi concernenti il necessario nesso di causalità tra il danno subito e le misure restrittive in gioco.

L'analisi di questi due casi è utile per capire l'evoluzione della giurisprudenza della CGUE ma è ancora troppo presto per immaginare quale futuro potrà avere questo nuovo orientamento della Corte.

È però possibile affermare, senza paura di essere smentiti, che la sentenza nel caso *Safa Nicu* ha contribuito a rompere il soffitto di vetro invisibile in materia di risarcimento legato a *targeted sanctions* che la Corte era molto riluttante ad abbattere. La sentenza *Safa Nicu* apre la strada a futuri sviluppi della giurisprudenza della CGUE sulla questione e illustra l'importanza, per i futuri ricorrenti, di corredare di molti elementi probatori il proprio ricorso, così da dimostrare in modo credibile l'esistenza del danno, materiale e non materiale, subito e il nesso tra la condotta illegittima dell'istituzione interessata e il danno stesso.

CAPITOLO II

Causa C-134/19 P: Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione Europea

2.1 Contesto antecedente la nascita della controversia

Con la sentenza *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea*, del 6 ottobre 2020³⁶, la Corte di giustizia si è trovata per la prima volta ad esprimersi sull'esistenza di una propria competenza a conoscere della domanda di risarcimento danni derivanti dall'adozione di sanzioni in ambito PESC disposte da decisioni *ex art.29 TUE*³⁷. Questa pronuncia della Corte apre le porte ad un nuovo scenario, uno scenario che vede la Corte espandere la propria giurisdizione in ambito PESC, interpretando estensivamente la clausola di *clawback*³⁸, come nella sentenza *Rosneft*³⁹, o interpretando restrittivamente la portata della clausola di *carve-out*⁴⁰, come nei casi *UE-Mauritius*⁴¹, *Elitaliana*⁴², *H c. Consiglio*⁴³.

Bank Refah Kargaran, conosciuta anche come *Bank Refah*, è una delle maggiori banche iraniane. La *Bank Refah*, con sede a Teheran, in Iran, è una banca commerciale al dettaglio posseduta e controllata dalla *Social Security Organization of Iran*. La *Bank Refah* offre una gamma completa di prodotti e servizi finanziari ad un bacino di più di un milione di clienti.

Le *targeted sanctions*, comminate al ricorrente, si inseriscono nel contesto delle misure restrittive istituite per esercitare pressioni sulla Repubblica islamica dell'Iran affinché quest'ultima ponga fine alle attività nucleari, che presentano un rischio di proliferazione, e alla messa a punto di sistemi di lancio di armi nucleari.

Il 26 luglio 2010 la *Bank Refah Kargaran* è stata inserita nell'elenco delle entità partecipanti alla proliferazione nucleare, contenuto nell'allegato II della

³⁶ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea*.

³⁷ L'art. 29 TUE recita: "Il Consiglio adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica. Gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione".

³⁸ La clausola si basa sulle disposizioni dell'art. 275 TFUE che, in particolare nel paragrafo 2, pongono in capo alla CGUE il controllo "della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive PESC nei confronti di persone fisiche o giuridiche".

³⁹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury e altri*.

⁴⁰ È una clausola basata sull'art. 24 paragrafo 1 TUE, che esclude la giurisdizione della CGUE sulle disposizioni PESC e sugli atti di diritto derivato adottati sulla loro base.

⁴¹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*.

⁴² Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 12 novembre 2015, causa C-349/13 P, *Elitaliana SpA c. Eulex Kosovo*.

⁴³ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 luglio 2016, causa C-455/14 P, *H c. Consiglio dell'Unione europea*.

decisione PESC⁴⁴ del Consiglio. L'inserimento del suo nome era motivato dal fatto che essa sarebbe subentrata in operazioni correnti della *Bank Melli Iran* a seguito dell'adozione delle misure restrittive riguardanti quest'ultima⁴⁵. Di conseguenza, il nome della ricorrente è stato inserito nell'elenco contenuto nel regolamento di esecuzione⁴⁶ del Consiglio.

A fronte del mantenimento reiterato della *Bank Refah* nella *blacklist*, la ricorrente, con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 19 gennaio 2011, ha proposto un ricorso⁴⁷ diretto, in particolare, all'annullamento della decisione 2010/644⁴⁸ e del regolamento n. 961/2010⁴⁹, nelle parti in cui la riguardavano.

2.2 Il caso e la pronuncia sul merito del ricorso

Con la sentenza del 6 settembre 2013⁵⁰ il Tribunale, in sostanza, ha annullato l'inserimento del nome della ricorrente negli elenchi contenuti nell'allegato II della decisione 2010/413/PESC per una violazione dell'obbligo di motivazione; la Corte ha infatti ritenuto insufficienti i motivi addotti dal Consiglio per l'inserimento del nome della ricorrente nell'elenco delle entità partecipanti alla proliferazione nucleare.

A seguito dell'annullamento degli atti di azione di tali misure, nella parte in cui la riguardavano, la banca iraniana ha avviato un secondo procedimento, con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 25 settembre 2015, volto ad ottenere il risarcimento del danno da parte dell'UE, per essere stata indebitamente iscritta e mantenuta negli elenchi dei soggetti sanzionati. Le richieste del ricorrente sono così riportate nella sentenza:

“[...] la ricorrente ha proposto un ricorso diretto alla condanna dell'Unione al risarcimento dei danni derivanti dall'adozione e dal mantenimento delle misure restrittive che la riguardavano, che sono state annullate con la sentenza di annullamento, versandole la somma di EUR 68 651 318, maggiorata degli interessi legali, a titolo di danno materiale, e la somma di EUR 52 547 415, maggiorata degli interessi legali, a titolo di danno morale, nonché, in subordine,

⁴⁴ Decisione 2010/413/PESC del Consiglio, del 26 luglio 2010, *concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga la posizione comune 2007/140/PESC*.

⁴⁵ Posizione comune del Consiglio del 27 febbraio 2007, PESC/2007/140, *concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran*. L'elenco delle entità partecipanti alla proliferazione nucleare è contenuto nell'allegato II.

⁴⁶ Regolamento di esecuzione (UE) n. 668/2010 del Consiglio, del 26 luglio 2010, che attua l'articolo 7, par. 2 del regolamento (CE) n.423/2007 *concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran*.

⁴⁷ Il ricorso è stato iscritto a ruolo con il numero T-24/11.

⁴⁸ Decisione 2010/644/PESC del Consiglio, del 25 ottobre 2010, recante modifica della decisione 2010/413/PESC *concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga la posizione comune 2007/140/PESC*.

⁴⁹ Regolamento (UE) n. 961/2010 del Consiglio, del 25 ottobre 2010, *concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran che abroga il regolamento (CE) n. 423/2007*.

⁵⁰ Sentenza del Tribunale (Quarta Sezione) del 6 settembre 2013, causa T-24/11, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea*.

a che il Tribunale accerti che le somme reclamate a titolo di danno morale siano considerate in tutto o in parte rientranti nel danno materiale”⁵¹.

Prima di esprimersi sul merito della questione, il Tribunale ha però esaminato d’ufficio la questione della giurisdizione. La domanda di ricorso avanzato dalla *Bank Rafah Kargaran* non distingue tra il risarcimento del danno derivante dalle decisioni PESC e quello derivante dai regolamenti adottati dal Consiglio sulla base dell’art. 215 TFUE. Per questo motivo il Tribunale ha ritenuto opportuno sottolineare tale distinzione ed esprimersi riguardo la questione.

Al punto 30 della sentenza⁵², il Tribunale ha ritenuto che dall’art. 24, par.1, co. 1, sesta frase e seguenti, TUE⁵³ e dall’art. 275, primo comma, TFUE⁵⁴ risulta che il giudice dell’Unione non è, in linea generale, competente per quanto riguarda le disposizioni del diritto primario relative alla PESC né per quanto riguarda gli atti giuridici adottati sulla base di queste ultime; solo in via eccezionale, conformemente all’art. 275, co. 2, TFUE⁵⁵, il giudice è competente nel settore della PESC. Il Tribunale ha aggiunto che tale competenza comprendeva, da un lato, il controllo del rispetto dell’art. 40 TUE e, dall’altro, i ricorsi di annullamento proposti da singoli, alle condizioni previste dall’art. 263, co. 4, TFUE, contro misure restrittive adottate dal Consiglio nell’ambito della PESC e che, di contro, l’art. 275, co. 2, TFUE non attribuiva al giudice dell’Unione alcuna competenza a conoscere di qualsivoglia ricorso per risarcimento danni.

Partendo da questi assunti, il Tribunale ha dedotto che un ricorso per risarcimento danni diretto alla riparazione del danno direttamente subito a causa dell’adozione di un atto nel settore della PESC esulava dalla sua competenza.

Al punto 31 della sentenza⁵⁶, il Tribunale ha dichiarato invece di essere competente a conoscere di una domanda di risarcimento di un danno

⁵¹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell’Unione europea*.

⁵² Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione) del 10 dicembre 2018, causa T-552/15, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell’Unione europea*.

⁵³ Nelle parti citate, l’art. 24 TUE recita: “[...] La Corte di giustizia dell’Unione europea non è competente riguardo a tali disposizioni, ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell’articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall’articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell’Unione europea”.

⁵⁴ Nelle parti citate, l’art. 275 TFUE recita: “La Corte di giustizia dell’Unione europea non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni”.

⁵⁵ Nelle parti citate, l’art. 275 TFUE recita: “[...] Tuttavia la Corte è competente a controllare il rispetto dell’articolo 40 del trattato sull’Unione europea e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all’articolo 263, quarto comma del presente trattato, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull’Unione europea”.

⁵⁶ Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione) del 10 dicembre 2018, causa T-552/15, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell’Unione europea*.

direttamente subito da una persona o da un'entità a causa di misure restrittive adottate nei suoi confronti, conformemente all'art. 215 TFUE. Pertanto, il Tribunale ha tratto la conclusione di essere competente a statuire sul ricorso solo nella parte in cui era diretto a far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione a causa dei regolamenti n. 961/2010 e n. 267/2012⁵⁷ nonché del regolamento di esecuzione n. 1245/2011⁵⁸. L'esame, condotto dal Tribunale, della domanda di risarcimento del danno derivante dal regolamento si conclude con il respingimento integrale del ricorso, non essendo soddisfatte le condizioni per la responsabilità extracontrattuale dell'Unione.

La sentenza di primo grado viene quindi impugnata e il caso passa alla Corte di giustizia, che si pronuncia in Grande Sezione.

Prima di esprimersi nel merito del ricorso, la Corte torna ad esaminare d'ufficio la questione della giurisdizione, sebbene la ricorrente non avesse impugnato quella parte della sentenza di primo grado. La Corte può compiere quest'azione poiché quando la questione della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a conoscere di una controversia è di ordine pubblico, tale questione può essere esaminata dalla Corte in qualsiasi momento, anche d'ufficio.

Riguardo la competenza a conoscere della domanda di risarcimento del danno direttamente subito a causa di misure restrittive previste da decisioni rientranti nella PESC, la Corte si esprime in senso opposto al Tribunale, ritenendo sussistente la propria giurisdizione anche sul risarcimento del danno derivante da decisioni PESC⁵⁹. Questa posizione segna una svolta importante nella giurisprudenza della Corte di giustizia per diversi motivi, che verranno analizzati nel dettaglio nel capitolo successivo.

Per quanto riguarda la questione di merito, invece, la Corte concorda con il Tribunale, respingendo così il ricorso.

Il motivo principale di impugnazione verte sull'osservazione da parte del ricorrente che:

“l'insufficienza di motivazione degli atti annullati con la sentenza di annullamento costituisce una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica dell'Unione preordinata a conferire diritti ai singoli”⁶⁰.

La Corte, seguendo una giurisprudenza costante, ha dichiarato che l'insufficienza di motivazione di un atto, anche nel caso in cui questo preveda misure restrittive, non è di per sé tale da far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione, *ex art. 340 TFUE*. Sulla base di queste premesse, la Corte valuta se la ricorrente abbia dedotto un motivo autonomo

⁵⁷ Regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio, del 23 marzo 2012, *concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (UE) n.961/2012*.

⁵⁸ Regolamento di esecuzione (UE) n. 1245/2011 del Consiglio, del 1° dicembre 2011, *che attua il regolamento (UE) n. 961/2010 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran*.

⁵⁹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea*, cit., par. 23-52.

⁶⁰ *Ibidem*, ivi, par. 53.

idoneo a dimostrare l'illiceità della condotta del Consiglio, concludendo in senso negativo.

Per questi motivi la Corte, pronunciandosi in Grande Sezione, ha dichiarato il respingimento dell'impugnazione e ha condannato la *Bank Refah Kargaran* a sopportare, oltre alle proprie spese, anche quelle sostenute dal Consiglio dell'Unione europea.

In conclusione, prendendo in esame la sentenza della Corte si può sostenere che per i soggetti colpiti dalle misure restrittive è possibile chiedere e ottenere il risarcimento sia per i danni causati da misure previste dai regolamenti *ex art. 215 TFUE*, sia per quelli causati da misure previste dalle decisioni PESC. L'unico discrimine affinché sia riconosciuto il risarcimento del danno è la presenza di motivi idonei e ben specificati che dimostrino l'illiceità della condotta del Consiglio.

Il profilo più interessante della sentenza, come già detto in precedenza, è, però, quello inerente al ragionamento con cui la Corte si è dichiarata competente a statuire sul risarcimento del danno derivante da decisioni PESC, allargando così la portata della clausola di *clawback* e aprendo scenari ancora inesplorati. Il capitolo seguente cercherà di indagare più a fondo la questione in esame, analizzando una molteplicità di pareri e provando a vedere quale possa essere il valore di questa sentenza nel contesto relativo all'adesione dell'Unione europea alla CEDU⁶¹.

⁶¹ La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, c.d. CEDU, è una Convenzione internazionale redatta e adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa. Il documento, sottoscritto a Roma il 4 novembre 1950, è ispirato alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo proclamata dall'ONU.

CAPITOLO III

Il ragionamento della Corte

3.1 La questione della giurisdizione

La competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ad esercitare il controllo giudiziario sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) è un settore rimasto inesplorato fino a pochi anni fa.

Sin dall'istituzione della PESC nel Trattato di Maastricht⁶², non è stato dato un ruolo ben definito ai giudici dell'Unione in quest'ambito. Si è deciso, in linea generale, di sottrarre le decisioni prese in ambito PESC al controllo giudiziario della CGUE in quanto si tratta di questioni molto delicate dal punto di vista politico.

Questa situazione è gradualmente cambiata man mano che la PESC ha ampliato i suoi obiettivi e, soprattutto, da quando le decisioni prese nel quadro della PESC hanno avuto implicazioni negative per i diritti fondamentali.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁶³ nel 2009 ha sostanzialmente modificato il quadro costituzionale entro cui si sviluppa la politica estera e di sicurezza comune. Esso ha abolito la struttura a pilastri dell'UE e, per la prima volta, ha codificato un insieme di principi e valori, contenuti nell'art. 21 TUE, sui quali si fonda l'azione dell'Unione sulla scena internazionale.

I principi fondatori dell'Unione sono così descritti nell'art. 21 TUE:

“L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale”⁶⁴.

Tuttavia, gli Stati membri hanno continuato a parlare della PESC come di una politica che non ha superato il carattere intergovernativo, adottato dalla vecchia cooperazione politica europea.

È proprio in questo contesto che è stata sollevata ed esaminata a fondo la questione riguardo il ruolo della CGUE nel controllo giurisdizionale degli atti adottati nell'ambito della PESC.

⁶² Il Trattato di Maastricht è il trattato istitutivo dell'Unione europea. Firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, dai rappresentanti dei governi dei 12 paesi della CEE, entrò in vigore il 1° novembre 1993. Il trattato segnò una nuova tappa nell'integrazione europea, contenendo le modalità per l'istituzione dell'UE, le regole per accedervi e la nuova struttura a tre pilastri.

⁶³ Il Trattato di Lisbona è uno dei trattati dell'Unione europea. Firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 dagli allora 27 Stati membri dell'Unione europea, entrò in vigore il 1° dicembre 2009. Esso abolisce la struttura a tre pilastri, provvede al riparto di competenze tra Unione e Stati membri, rafforza il principio democratico e la tutela dei diritti fondamentali.

⁶⁴ Art. 21, par. 1, TUE.

A questo proposito l'affare *Bank Refah Kargaran* ha suscitato grande interesse poiché ha fornito alla CGUE un'eccellente opportunità per delimitare i contorni della propria competenza in ambito PESC. Come si è accennato nel capitolo precedente, sia il Tribunale⁶⁵ che la Corte⁶⁶ hanno esaminato d'ufficio la questione della competenza a conoscere della domanda di risarcimento del danno derivante da una decisione PESC che adotti misure restrittive nei confronti dei singoli, arrivando a conclusioni opposte. Il Tribunale ha ritenuto insussistente la propria competenza rifacendosi semplicemente al tenore letterale dell'art. 275, par. 2, TFUE che recita:

“[...] Tuttavia, la Corte è competente a controllare il rispetto dell'articolo 40 del trattato sull'Unione europea e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma del presente trattato, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull'Unione europea”⁶⁷.

La Corte di giustizia, invece, ha optato per la soluzione opposta. Secondo la Corte, da un lato, è vero che la formulazione della norma non sembra includere il ricorso per risarcimento danni, *ex art.* 268 TFUE, tra le competenze residue della CGUE ma, dall'altro lato, l'esclusione della giurisdizione in PESC deve essere considerata come:

“[...] una deroga alla regola della competenza generale che l'articolo 19 TFUE conferisce alla Corte di giustizia dell'Unione europea per assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati. Di conseguenza, gli articoli 24, paragrafo 1, TFUE e 275, primo comma, TFUE [e cioè gli articoli che escludono la competenza della CGUE in ambito PESC] devono essere interpretati restrittivamente”⁶⁸.

Per la Corte, quindi, la clausola di *carve-out* è eccezione al regime generale, mentre la clausola di *clawback* risulta essere eccezione dell'eccezione e, in quanto tale, la sua portata deve essere interpretata in senso estensivo. La Corte ha dovuto scegliere tra il privilegiare un'interpretazione testuale dei Trattati nei quali non è espressamente prevista la possibilità di un controllo giurisdizionale della CGUE sugli atti PESC o un'interpretazione teleologica con l'obiettivo di evitare lacune nella tutela giurisdizionale dei soggetti interessati. La Corte non ha esitato a optare per l'ultima interpretazione.

⁶⁵ Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione) del 10 dicembre 2018, causa T-552/15, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea*, paragrafi 25-32.

⁶⁶ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea*, paragrafi 23-52.

⁶⁷ Art. 275, par. 2, TFUE.

⁶⁸ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea*, par. 32, cors. agg.

A questo aspetto si lega un ulteriore punto, sottolineato dalla Corte, secondo cui “[...] il ricorso per risarcimento danni deve essere valutato alla luce del sistema complessivo di tutela giurisdizionale dei Trattati [...]”⁶⁹.

A sostegno di questo approccio, la Corte ci tiene a specificare che l’Unione è fondata sul valore dello Stato di diritto, il quale è anche principio fondante e obiettivo ultimo dell’azione esterna dell’Unione e della PESC, ex articoli 2, 21 e 23 TUE. Inoltre, rimanendo nel sentiero tracciato dal ragionamento della Corte, nel caso in esame il valore dello Stato di diritto si manifesta sotto forma di principio di tutela giurisdizionale effettiva, garantito come diritto fondamentale dall’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea⁷⁰.

Alla luce di quanto precedentemente detto, la Corte afferma la necessità di estendere la sua tutela giurisdizionale sugli atti della PESC. Infatti, se la competenza della CGUE si limitasse ai soli danni derivanti dai regolamenti adottati ex art. 215 TFUE, senza coprire quelli eventualmente derivanti da decisioni PESC, la tutela giurisdizionale delle persone fisiche o giuridiche colpite dalle misure restrittive sarebbe incompleta e, di conseguenza, non effettiva. Inoltre, tali decisioni, assunte nell’ambito della PESC, possono produrre un danno autonomo ed ulteriore rispetto a quello derivante dai regolamenti⁷¹; danno che deve poter essere risarcito dall’Unione al pari di quello causato dai regolamenti ex art. 215 TFUE, per un’esigenza di coerenza del sistema di tutela giurisdizionale prevista nell’ordinamento dell’Unione europea⁷².

Dall’analisi appena svolta, emerge in modo chiaro che l’argomento decisivo per risolvere la questione della giurisdizione sia quello della coerenza del sistema di tutela giurisdizionale.

Quest’argomento poggia su due punti cardine, posti alla base del ragionamento portato avanti dalla Corte e considerati separatamente. Il primo punto si basa sull’idea secondo cui i limiti della competenza della CGUE devono essere interpretati in modo restrittivo, alla luce dell’art. 19 TUE. Il secondo fa riferimento al ruolo svolto dal valore dello Stato di diritto e dal correlato principio della tutela giurisdizionale effettiva, ex art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

Tuttavia, questa distinzione che emerge dal ragionamento della Corte sembra abbastanza artificiosa, dal momento che il regime previsto dall’art. 19 TUE è già di per sé espressione dello Stato di diritto, come affermato dalla Corte in

⁶⁹ Ivi, par. 34.

⁷⁰ La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, anche nota come Carta di Nizza, è stata solennemente proclamata una prima volta il 7 dicembre 2000 a Nizza e una seconda volta, in una versione adattata, il 12 settembre 2007 a Strasburgo da Parlamento, Consiglio e Commissione. Come previsto dall’art. 6 TUE, nella versione risultante dal Trattato di Lisbona, pur non essendo integrata nel Trattato, la Carta ha lo stesso valore giuridico di quest’ultimo.

⁷¹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell’Unione europea*, paragrafi 41-42.

⁷² Ivi, par. 39.

una sentenza del 2018⁷³. Inoltre, questi due punti vengono messi sullo stesso piano dalla Corte sia nel caso *H c. Consiglio* che nel caso *Rosneft*.

Nel primo caso la Corte considera i due punti come collegati, ma non chiarisce la natura di questo legame logico-giuridico⁷⁴. In *Rosneft* la Corte sembra arrivare a sostenere che l'interpretazione restrittiva dei limiti della competenza della CGUE sia dovuta proprio all'operare del principio di tutela giurisdizionale effettiva e di quello dello Stato di diritto, di cui il primo è logica conseguenza⁷⁵.

In *Bank Refah Kargaran*, invece, la Corte mantiene questi due punti distinti, sia dal punto di vista logico che dal punto di vista giuridico. Attribuire a questi due punti due significati diversi all'interno dell'argomentazione nel caso in esame sembra maggiormente funzionale alla comprensione del tipo di ragionamento seguito dalla Corte.

Così facendo, il primo punto, basato giuridicamente sul regime generale di giurisdizione della CGUE fondata sull'art. 19 TUE, consente un'interpretazione restrittiva dei limiti alla giurisdizione; il secondo, fondato invece sullo Stato di diritto e sul principio di tutela giurisdizionale effettiva, indica la direzione da intraprendere nell'effettuare quest'interpretazione.

In questo modo, il punto relativo allo Stato di diritto assume un ruolo autonomo nel discorso, creando così una differenza con la giurisprudenza antecedente.

Dunque, anche se ad uno sguardo poco attento questa distinzione può sembrare non del tutto fondata, metterla in evidenza aiuta a capire la rilevanza del punto relativo allo Stato di diritto nel permettere alla Corte di arrivare ad affermare l'esistenza della propria competenza. È proprio in quest'ottica che bisogna considerare l'argomento decisivo della sentenza, quello della coerenza del sistema di tutela giurisdizionale.

Sia in *Bank Refah Kargaran* che in *Rosneft* la Corte si concentra sulla portata della clausola di *clawback*, chiedendosi quali siano i rimedi giurisdizionali davanti alla CGUE a disposizione dei soggetti colpiti dalle misure restrittive. Però, nel caso *Bank Refah Kargaran* il salto interpretativo compiuto dalla Corte per esigenza di coerenza del sistema giurisdizionale pare più ampio e apre a nuovi scenari.

In *Rosneft* ci si interrogava se fosse o meno possibile esperire un rinvio pregiudiziale che chiedesse alla CGUE di valutare la validità di una decisione PESC con cui venivano disposte misure restrittive nei confronti dei singoli.

A tal richiesta, la Corte ha concluso in senso affermativo. Per arrivare a questa conclusione, la Corte ha dovuto interpretare l'art. 275, par. 2, TFUE laddove quest'ultimo prevede che la Corte sia competente a pronunciarsi sulla legittimità degli atti in questione, secondo le condizioni descritte dall'art. 263,

⁷³ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, par. 32.

⁷⁴ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 luglio 2016, causa C-455/14 P, *H c. Consiglio dell'Unione europea*, paragrafi 40-41.

⁷⁵ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company, c. Her Majesty's Treasury e altri*, paragrafi 72-74.

par. 4, TFUE⁷⁶. Una volta chiarito che il riferimento all'art. 263 TFUE non limita la competenza della CGUE ai soli ricorsi diretti per annullamento, la Corte ha potuto facilmente interpretare in modo estensivo la competenza relativa al controllo della legittimità degli atti dell'Unione, prevista dalla clausola di *clawback*, ritenendola comprensiva anche del controllo indiretto di validità *ex art. 267 TFUE*.

Infatti, come ormai chiarito anche dalla giurisprudenza⁷⁷, il ricorso per annullamento, *ex art. 263 TFUE*, e il rinvio pregiudiziale per accertamento di validità, *ex art. 267 TFUE*, sono entrambi strumenti del controllo di legittimità degli atti dell'Unione europea. Anche in *Rosneft*, quindi, la Corte arrivava ad ampliare la propria competenza in ambito PESC per un'esigenza di coerenza, ma tale coerenza si basava comunque su un elemento testuale e, come abbiamo visto, su una giurisprudenza consolidata. I due argomenti dello Stato di diritto e il principio di tutela giurisdizionale effettiva venivano menzionati dalla Corte solo per motivare l'esigenza di un'interpretazione restrittiva dei propri limiti giurisdizionali.

Nel caso *Bank Refah Kargaran* sembra, invece, mancare l'elemento testuale come base di appoggio da cui partire. La Corte, infatti, non fa leva su un presunto legame tra ricorso per annullamento e ricorso per risarcimento danni, ma anzi ci tiene a specificare che i due procedimenti sono tra loro autonomi e ben distinti⁷⁸. L'estensione della competenza sul ricorso per risarcimento danni non sembra poter trovare origine nella competenza sul ricorso per legittimità, come previsto dalla clausola di *clawback* utilizzata dalla Corte nel caso *Rosneft*.

La coerenza di cui parla la Corte riguarderebbe piuttosto il parallelismo tra i rimedi giurisdizionali disponibili nei confronti dei regolamenti *ex art. 215 TFUE* e quelli disponibili nei confronti degli atti adottati nell'ambito della PESC. L'esigenza di coerenza sarebbe tale da superare la questione formale riguardante le diverse basi giuridiche dei due atti, portando quindi avanti un approccio di natura sostanziale, che permette alla Corte di fare un salto logico e giuridico più ampio di quello fatto nel caso *Rosneft*.

Nel caso in esame, la base su cui poggiare questo approccio sostanzialistico è sicuramente fornita dai due punti richiamati in precedenza, quello dello Stato di diritto e quello del principio di tutela giurisdizionale effettiva.

È attraverso questo ragionamento abbastanza contorto, ma allo stesso tempo quasi scontato, che la Corte ha dichiarato la propria competenza ad esprimersi nel merito del ricorso per risarcimento danni derivanti da misure adottate nell'ambito della PESC, ribaltando così la decisione presa dal Tribunale.

⁷⁶ Nelle parti citate, l'art. 263 TFUE recita: "Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste dal primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura di esecuzione".

⁷⁷ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 3 ottobre 2013, causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e altri c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, par. 95.

⁷⁸ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea*, par. 33.

È interessante ora capire qual è la posizione assunta dall'AG Hogan in relazione a questa 'fuga in avanti', se così si può definire, compiuta dalla Corte in questa occasione.

3.1.1 L'interpretazione dell'AG Hogan

Il parere dell'Avvocato generale Hogan⁷⁹ nel caso *Bank Refah Kargaran* spacchetta la giurisprudenza della CGUE nella materia degli atti PESC, assumendo come punti di partenza, da un lato la giurisdizione generale della CGUE ex art. 19 TUE e, dall'altro, il carattere eccezionale e limitato della giurisdizione della Corte in ambito PESC ex art. 24 TUE e art. 275, co.1, TFUE.

L'AG Hogan ritiene che la ragion d'essere di questa giurisdizione limitata è dovuta dal fatto che i redattori dei Trattati istitutivi dell'Unione hanno ritenuto adatto che decisioni di natura essenzialmente politica avrebbero dovuto essere esentate da qualsiasi controllo giurisdizionale⁸⁰. Allo stesso tempo, però, l'AG Hogan sottolinea come questo non sia il caso di tutte le decisioni prese nell'ambito della PESC, ma solo di quelle che “[...] implicano questioni politiche e diplomatiche di alto livello che, per loro natura, non sono idonee ad essere definite in sede giudiziaria”⁸¹.

In linea con questa constatazione, l'Avvocato generale Hogan identifica tre fattori da prendere in considerazione nel valutare se la CGUE abbia o meno la competenza in materia di politica estera e sicurezza comune.

In primo luogo, l'AG Hogan osserva che solo gli atti adottati sulla base degli articoli 23-46 TUE sono sottratti al controllo giurisdizionale.

In secondo luogo, certi atti, a causa della loro natura, non possono essere sottratti al controllo giurisdizionale della Corte, come ad esempio le questioni riguardanti la gestione del personale⁸².

Come terzo fattore, invece, l'esclusione della giurisdizione ex art. 24 TUE e art. 275, co. 1, TFUE costituisce un'eccezione alla regola più generale ex art. 19 TUE e, di conseguenza, deve essere interpretata in modo restrittivo.

In questo contesto, l'AG Hogan arriva al punto più controverso della questione, rappresentato dalla clausola di *clawback* legata all'art. 40 TUE e all'art. 275, co. 2, TFUE. Quest'ultimo dichiara la competenza della CGUE a valutare la legittimità delle misure restrittive adottate nel quadro della PESC “[...] e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma del presente trattato [...]”⁸³, collegando così la competenza limitata nell'ambito della PESC al controllo di legittimità inerente al ricorso di annullamento.

⁷⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale G. Hogan, presentate il 28 maggio 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea*.

⁸⁰ Ivi, par. 47.

⁸¹ Ibidem.

⁸² A tal proposito vedere sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 luglio 2016, causa C-455/14 P, *H c. Consiglio dell'Unione europea*.

⁸³ Art. 275, co. 2, TFUE.

Al riguardo è possibile distinguere due differenti approcci: mentre, da un lato, si può sostenere che il riferimento ai procedimenti di annullamento sia da leggere in modo rigoroso, ritenendo la Corte competente a valutare *solo* la legittimità delle misure restrittive nell'ambito dei ricorsi per annullamento, dall'altro lato, tale disposizione può essere interpretata anche in modo teleologico.

Secondo quest'ultima prospettiva, il riferimento all'art. 263, co. 3, TFUE nell'art. 275 TFUE non è altro che un riferimento ai “[...] tipi di decisioni che possono essere sottoposte al controllo giurisdizionale di un giudice dell’Unione, e non a un *particolare procedimento* di controllo giurisdizionale”⁸⁴. La sentenza *Rosneft*, che lega l'art. 19 TUE all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segue questa seconda prospettiva, ritenendo che l'art. 275, co. 2, TFUE non possa esser letto in modo così restrittivo che il riferimento all'art. 263 TFUE escluda la competenza della CGUE nel caso di un procedimento di rinvio pregiudiziale. L'AG conclude sostenendo che escludere dalla competenza della Corte un'azione di risarcimento danni causati da misure restrittive, successivamente annullate, prese nell'ambito della PESC non ha alcun senso, poiché le decisioni prese sulla base dell'art. 215 TFUE, sulle quali grava la competenza della CGUE, non sono altro che una riproduzione delle misure restrittive adottate tramite un atto della PESC. Qualsiasi altra interpretazione dell'art. 275, co. 2, TFUE farebbe nascere, secondo l'AG Hogan, delle anomalie indifendibili, arrivando addirittura a pregiudicare l'efficacia e la coerenza dei rimedi giurisdizionali stabiliti dai Trattati.

Riguardo la giurisdizione, l'AG Hogan conclude che i Trattati devono essere letti in “modo globale e armonico”⁸⁵ e afferma che non è mai stata intenzione dei redattori dei Trattati escludere dalla giurisdizione della CGUE un'azione per risarcimento danni, strettamente connessa ad un ricorso per annullamento, contro misure restrittive adottate nell'ambito della PESC.

3.2 L'evoluzione del controllo giurisdizionale in ambito PESC

La competenza limitata dei giudici dell'Unione nell'ambito della PESC è stata chiaramente sfumata dalla giurisprudenza della CGUE.

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la CGUE ha sviluppato una linea giurisprudenziale costante che ha contribuito in modo significativo a rafforzare la competenza dei tribunali dell'Unione in materia di PESC.

La CGUE ha affrontato per la prima volta il problema della sua competenza nell'ambito della PESC nel caso *Mauritius*, in cui doveva determinare se fosse competente a conoscere la portata dell'obbligo di informare il Parlamento europeo in merito agli accordi internazionali che si riferiscono solamente alla

⁸⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale G. Hogan, presentate il 28 maggio 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea*, par. 69.

⁸⁵ Ivi par. 61.

PESC⁸⁶. La CGUE ha riconosciuto di non essere competente, almeno in linea di principio, in relazione alle disposizioni relative alla PESC e agli atti adottati sulla base di tali disposizioni. Tuttavia, non ha esitato ad affermare che:

“[...] i citati articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultimo periodo, TUE e 275, primo comma, TFUE introducono una deroga alla regola della competenza generale che l'articolo 19 TUE conferisce alla Corte per assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, e devono dunque essere interpretati restrittivamente”⁸⁷.

A prescindere dal fatto che si tratti di accordi che riguardano in tutto o in parte la PESC, si tratta di accordi internazionali di cui è responsabile l'Unione europea.

Per questo motivo non si può affermare che la CGUE non possa esercitare un controllo giurisdizionale sugli accordi internazionali conclusi in ambito PESC o sulle parti di accordi che trattano questioni inerenti alla PESC.

Successivamente, nel caso *Tanzania*⁸⁸, sono state sollevate questioni giuridiche simili a quelle sollevate nel caso *Mauritius*.

Per quanto riguarda il controllo giudiziario della Corte in ambito PESC, la questione è stata esaminata con vigore dell'AG Kokott, il quale ha affermato che:

“La Corte o è competente o non lo è. Le eccezioni alla sua competenza necessitano di una disciplina esplicita e devono essere interpretate in maniera restrittiva. Gradi diversi di competenza dei giudici dell'Unione rispetto alla trattazione dei ricorsi di annullamento fondati sull'articolo 40 TUE o sull'articolo 218, paragrafo 10, TFUE non sono previsti né nell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, sesto periodo, TUE né nell'articolo 275, primo comma, TFUE”⁸⁹.

I casi *Mauritius* e *Tanzania* hanno contribuito in modo sostanziale a mitigare la natura intergovernativa della PESC che, in linea di principio, era totalmente al di fuori del controllo parlamentare e giudiziario. È stato osservato che entrambi i casi possono essere utilizzati per sottolineare che la PESC è parte integrante dell'assetto costituzionale dell'Unione.

L'interpretazione estensiva della competenza della CGUE nell'ambito della PESC non è stata del tutto inaspettata, poiché non è stato possibile stabilire una netta separazione tra la PESC e le altre politiche esterne dell'UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha abolito la struttura a pilastri dell'Unione.

⁸⁶ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*.

⁸⁷ Ivi par. 70.

⁸⁸ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*.

⁸⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale J. Kokott, presentate il 28 ottobre 2015, causa C-263/14, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, par. 47.

L'interpretazione estensiva della portata del controllo giudiziario della PESC, assunta dalla Corte nei casi *Mauritius e Tanzania*, è stata confermata e sviluppata dalla successiva giurisprudenza della Corte e del Tribunale.

Nel caso *Elitaliana*⁹⁰, la CGUE ha accettato la sua competenza in relazione all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni del regolamento finanziario dell'UE relative all'aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi da parte del capo della missione EULEX Kosovo, che ha comportato spese a carico del bilancio dell'Unione. L'esclusione della competenza della CGUE prevista dagli articoli 24, co. 1, TUE e 275, co. 1, TFUE non significa escludere la competenza della Corte ad interpretare e applicare la normativa finanziaria in relazione all'aggiudicazione di appalti pubblici⁹¹.

Anche nel caso *H c. Consiglio e Commissione*⁹², la Grande Sezione della Corte è arrivata alla stessa conclusione raggiunta nel caso *Elitaliana*.

In questo caso si trattava di un ricorso contro varie decisioni, adottate dal capo del personale della missione di polizia dell'UE (EUPM) in Bosnia Erzegovina, relative a un cambiamento di destinazione di un magistrato italiano.

Il ragionamento della CGUE si basava su due argomenti principali.

In primo luogo, la Corte ha ritenuto che l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo per garantire l'osservanza delle disposizioni del diritto dell'Unione sia inerente al rispetto dello Stato di diritto⁹³.

In secondo luogo, anche se le decisioni sottoposte a ricorso rientrano nel contesto della PESC, la Corte ha ritenuto che "una simile circostanza, tuttavia, non può necessariamente condurre ad escludere la competenza del giudice dell'Unione"⁹⁴. Inoltre, nonostante le decisioni in merito all'allocazione delle risorse umane sul territorio delle operazioni di una missione rivestano carattere operativo nell'ambito della PESC, la Corte ha ritenuto che decisioni di questo tipo non possano essere sottratte alla sua competenza, rischiando altrimenti di lasciare senza rimedio giurisdizionale il soggetto colpito da queste misure.

Successivamente, il caso *Rosneft*⁹⁵ ha consentito alla CGUE di entrare, per la prima volta, nel merito della competenza generale della Corte stessa nell'ambito della PESC, dal momento che i precedenti pronunciamenti riguardavano questioni molto specifiche.

⁹⁰ Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 12 novembre 2015, causa C-439/13 P, *Elitaliana SpA c. Eulex Kosovo*.

⁹¹ Ivi par. 49.

⁹² Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 luglio 2016, causa C-455/14 P, *H c. Consiglio dell'Unione europea*.

⁹³ Ivi par. 41.

⁹⁴ Ivi par. 43.

⁹⁵ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company, c. Her Majesty's Treasury e altri*.

L'*High Court of Justice* del Regno Unito ha sollevato una pregiudiziale di validità riguardo una decisione presa in ambito PESC⁹⁶ e il regolamento⁹⁷ ad essa correlato. Nel caso *Rosneft* la Corte ha accettato, per la prima volta, la sua competenza a pronunciarsi su questioni pregiudiziali di validità in relazione a misure restrittive adottate nei confronti di persone fisiche e giuridiche nell'ambito della PESC. A tal riguardo la Corte ha affermato che:

“[...] l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE rinvia all'articolo 275, secondo comma, TFUE al fine di determinare non il tipo di procedura nell'ambito della quale la Corte può controllare la legittimità di talune decisioni, bensì il tipo di decisioni di cui la corte può controllare la legittimità, nell'ambito di qualsiasi procedimento avente ad oggetto un siffatto controllo di legittimità”⁹⁸.

L'analisi della giurisprudenza precedente al caso *Bank Refah Kargaran*, ci fa capire come ormai gli atti giuridici adottati nell'ambito della PESC non possono più essere considerati strumenti di natura puramente intergovernativa. Quindi, gli atti della PESC che non hanno un carattere chiaramente politico possono essere oggetto del controllo giurisdizionale da parte dei tribunali dell'Unione. Dalla giurisprudenza della CGUE si evince che gli atti della PESC devono essere interpretati nel quadro della struttura generale dei Trattati. È inutile ricordare ulteriormente come questa linea giurisprudenziale sia stata chiaramente consolidata e sviluppata nel caso *Bank Refah Kargaran*.

Una volta analizzata l'evoluzione della giurisprudenza della Corte in ambito PESC, è interessante capire quali ulteriori sviluppi possa portare il passo in avanti compiuto dalla Corte nella sentenza *Bank Refah Kargaran*.

A tale scopo sarà dedicato il prossimo paragrafo, che cercherà di capire il significato di questa interpretazione della Corte in relazione dell'adesione dell'UE alla CEDU.

3.2.1 Significato di questa interpretazione della Corte in relazione all'adesione dell'UE alla CEDU

A partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, il problema dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU è al centro del dibattito dottrinale. Tradizionalmente indicato come lo strumento volto ad assicurare la tutela ottimale dei diritti fondamentali nella giurisdizione europea, questo tema viene spesso collegato al processo di integrazione comunitaria, sin dal suo avvio.

⁹⁶ 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*.

⁹⁷ 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*.

⁹⁸ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company, c. Her Majesty's Treasury e altri*, par. 70.

Iniziando ad indagare il delicato rapporto tra UE e CEDU sin dalle origini, si può notare come già nel 1952, durante i lavori preparatori al Trattato istitutivo della CECA, fosse stata ponderata l'eventualità di far sottoscrivere la CEDU, firmata a Roma solo due anni prima, alla nascente Comunità.

L'adesione era stata contemplata, in maniera ancora più specifica, nel progetto della Comunità Politica europea, c.d. CPE. Il piano, tuttavia, era di lì a poco fallito a causa dello stallo politico legato al fallimento di un'altra iniziativa legata alla CPE, ossia quella della Comunità europea di difesa, c.d. CED, mai venuta alla luce a causa della mancata ratifica da parte della Francia.

Dopo questo fallimento, le versioni originarie dei Trattati CECA, CEE ed Euratom mancavano di un qualsiasi riferimento al tema del rispetto dei diritti fondamentali.

Solo a cavallo degli anni Settanta, nel contesto della creazione di un primo sistema di tutela dei diritti fondamentali ad opera della CGUE⁹⁹, il discorso concernente l'adesione della CEE alla CEDU venne ripreso.

Il primo momento del lungo percorso in questione è certamente rappresentato dall'invito rivolto nel 1973 dal Parlamento europeo alla Commissione: quest'ultima veniva chiamata a redigere una relazione esplicativa delle modalità con cui avrebbe prevenuto e, nel caso in cui si fossero presentate, risolto le inosservanze dei diritti fondamentali "al momento della creazione e dello sviluppo del diritto europeo"¹⁰⁰.

La Commissione presentò tale elaborato nel 1976 illustrando i ruoli svolti dalle istituzioni comunitarie nella politica di tutela dei diritti e avanzando proposte riguardo possibili azioni future per migliorare tale tutela. In tale occasione, la Commissione si era espressa anche sulla dibattuta tematica della codificazione della CEDU nel diritto comunitario, sottolineandone gli innumerevoli vantaggi, quali la maggior visibilità dei diritti e la crescita di garanzie connesse alla certezza del diritto. Tuttavia, tale codificazione sarebbe stata possibile solo tramite un negoziato intergovernativo e dopo l'approvazione unanime degli Stati membri, rendendone difficoltosa l'attuazione. Temendo che l'*empasse* politica tra gli Stati bloccasse il riconoscimento di questo catalogo di diritti, la Commissione aveva proposto l'inserimento di una simile forma di codificazione all'interno di un testo *ad hoc*, quale una Costituzione europea.

Tuttavia, solo tre anni dopo, la Commissione era tornata a prendere posizione sul tema dell'adesione nel c.d. Memorandum 1979, nel quale l'adesione della Comunità alla CEDU veniva definita come "la via migliore per rispondere al bisogno di rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali"¹⁰¹.

⁹⁹ A tal proposito è possibile analizzare l'evoluzione dell'approccio della Corte su questi temi partendo dal caso *Stork* per arrivare al caso *Stauder*.

¹⁰⁰ Relazione della Commissione del 4 febbraio 1976 *sulla salvaguardia dei diritti fondamentali*.

¹⁰¹ Memorandum del 4 aprile 1979 *relativo all'adesione delle Comunità europee alla Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*.

Tale documento trovò presto il favore sia degli organi che delle istituzioni della Comunità, così da far sembrare prossima l'adesione della Comunità alla CEDU.

Sulla base di tale consenso, in data 19 novembre 1990, la Commissione presentò una comunicazione contenente la formale proposta a aderire, allegando ad essa la richiesta di autorizzazione indirizzata al Consiglio, *ex art.* 300 TCE. Il 26 aprile 1994 venne poi depositata in cancelleria una domanda di parere *ex art.* 228, n. 6, TCE, in cui il Consiglio interrogava la Corte di giustizia circa la compatibilità di un'eventuale adesione con il diritto dei Trattati istitutivi.

Non tutti gli Stati erano propensi a presentare tale richiesta davanti la Corte, ritendendo che non fosse possibile sottoporre la questione alla Corte di giustizia, dato che il Consiglio non si era ancora pronunciato sull'avvio dei negoziati. Ciononostante, la Corte respinse tali obiezioni e ritenne la richiesta accoglibile. Di conseguenza, la Corte riteneva di potersi esprimere sulla competenza dell'Unione a aderire alla CEDU.

Con il parere 2/94¹⁰² però, la Corte si espresse negativamente riguardo l'adesione, motivando questo giudizio con l'assenza di basi giuridiche e con l'esigenza che un tale mutamento istituzionale, e in senso lato costituzionale, data la rilevanza che questo avrebbe potuto avere negli ordinamenti dei singoli Stati membri, trovasse il suo fondamento in una decisione politica.

Ad ogni modo, sebbene al riguardo la Corte si fosse dimostrata non curante, non erano questi gli unici ostacoli all'adesione; infatti, ai sensi dell'art. 59 CEDU, la Convenzione era aperta alla firma ai soli membri del Consiglio d'Europa, dunque esclusivamente a Stati.

Dopo questo brusco stop, che fece cadere la questione nel dimenticatoio per un decennio, un'ulteriore svolta si ebbe nel maggio 2009. In quei giorni i delegati dei Ministri del Consiglio d'Europa conferirono un mandato al Comitato direttore dei diritti dell'uomo per elaborare uno o più strumenti per il raggiungimento del sospirato obiettivo. A sua volta il Comitato incaricò un gruppo *ad hoc*, comprensivo di tutti e quarantasette gli Stati del Consiglio d'Europa e guidato dalla Commissione europea.

Tra i vari lavori presentati spicca sicuramente il Progetto di Accordo sull'adesione, sottoposto al vaglio della Corte di giustizia su iniziativa della Commissione il 4 luglio 2013.

Prima di analizzare il secondo parere della Corte sul progetto di adesione, bisogna ricordare che le circostanze che furono d'impulso alla ripresa del dibattito intorno all'adesione dell'UE alla CEDU furono costituite dal superamento dei due principali ostacoli che la Corte aveva evidenziato nel parere 2/94: l'assenza di basi giuridiche e la formulazione dell'art. 59 CEDU.

¹⁰² Parere della Corte di giustizia dell'Unione europea del 28 marzo 1996, n. 2/94, *riguardo l'adesione della Comunità alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*.

Per quanto riguarda l'assenza di basi giuridiche, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si era dimostrata risolutiva, poiché la base giuridica era stata inserita in modo esplicito nel secondo paragrafo dell'art. 6 TUE:

“L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati”¹⁰³.

Per quanto attiene invece al limite posto all'art. 59 CEDU, l'entrata in vigore nel giugno 2010 del quattordicesimo protocollo aveva sgomberato il campo dai restanti dubbi: la modifica da esso apportata non consentiva a qualsiasi soggetto del diritto internazionale di aderire, ma era appositamente rivolta all'UE. Essa rappresentava un inequivocabile indice della volontà degli Stati. Il 18 dicembre 2014 la Corte di giustizia ha reso noto il suo secondo parere sul progetto di adesione.

Con il parere 2/13¹⁰⁴, la Corte ha ritenuto che il progetto di adesione dell'UE alla CEDU fosse incompatibile con l'ordinamento dell'Unione e, in particolare con il principio di autonomia. Tra i motivi che hanno portato la Corte a tale conclusione, ve n'è anche uno inerente alla questione dell'assenza di giurisdizione della CGUE in ambito PESC.

La Corte di giustizia ha infatti sostenuto che lasciare ad un giudice terzo, quale sarebbe stato la Corte europea dei diritti dell'uomo, la competenza esclusiva sullo scrutinio di determinati atti, come sarebbe accaduto in ambito PESC, fosse incompatibile con il diritto dell'UE¹⁰⁵.

Nonostante ciò, si è già fatto notare che l'art. 6, par. 2, TUE dispone che l'Unione europea aderisca alla CEDU, ed infatti, a partire da ottobre 2019, sono ripresi i contatti tra l'Unione e il Consiglio d'Europa al fine di riavviare i negoziati.

Stando così le cose, posta la posizione netta della Corte nel parere 2/13 e posto il limite esplicito della clausola di *carve-out*, la questione della giurisdizione rischierebbe di bloccare nuovamente un eventuale accordo.

La giurisprudenza esaminata, infatti, non sarebbe di per sé sufficiente a cambiare la situazione, poiché rimarrebbe la possibilità che la lesione dei diritti fondamentali derivi da atti PESC diversi da quelli sottoposti alla giurisdizione della CGUE.

Per superare questo stallo si possono trovare due soluzioni in particolare.

Da un lato, si potrebbero modificare gli articoli 24 TUE e 275 TFUE con una procedura di revisione dei Trattati. Tuttavia, l'eventualità che tutti gli Stati concordino in questo senso appare alquanto improbabile.

Dall'altro lato, la Corte potrebbe accogliere l'interpretazione della Commissione ed estendere la portata della propria giurisdizione su tutti gli atti

¹⁰³ Art. 6, par. 2, TUE.

¹⁰⁴ Parere della Corte di giustizia dell'Unione europea in seduta plenaria del 18 dicembre 2014, n. 2/13, *riguardo l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*.

¹⁰⁵ *Ibidem*, ivi par. 256.

adottati in ambito PESC potenzialmente lesivi dei diritti fondamentali, evitando così la competenza esclusiva della Corte di Strasburgo su di essi. Come si è visto, la giurisprudenza non si è ancora mossa in tal senso, ma tale evenienza non può dirsi del tutto esclusa per il futuro.

Una volta estesa al massimo la propria competenza nei limiti di quanto permesso dalle clausole di *clawback* e *carve-out*, non è escluso che la Corte possa esser pronta ad assumere una posizione di maggior apertura nei confronti dei colleghi di Strasburgo, rendendo così finalmente possibile l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Conclusioni

La questione del controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea sugli atti della PESC è, senza dubbio, un argomento molto ampio e aperto a differenti interpretazioni.

Si è cercato, attraverso il presente elaborato, di dare una lettura di insieme riguardo l'argomento affinché fosse il più chiaro possibile agli occhi del lettore.

A tale scopo, si è preferito iniziare con l'inquadramento normativo delle sanzioni e dei rimedi giurisdizionali a disposizione dei soggetti colpiti da tali sanzioni per poi entrare nel merito della giurisprudenza della Corte, fino ad arrivare alla sentenza alla quale si riferisce l'elaborato.

La sentenza *Bank Refah Kargaran* segna indubbiamente un grande passo in avanti nell'atteggiamento della Corte in relazione alla portata della sua giurisdizione in ambito PESC e apre a possibili sviluppi futuri.

Per prima cosa, la Corte aggiunge un ulteriore rimedio giurisdizionale tra quelli a disposizione dei soggetti colpiti da misure restrittive adottate in ambito PESC.

Accanto alla piena tutela giurisdizionale relativa ai regolamenti *ex art. 215 TFUE* e al ricorso diretto per annullamento delle decisioni PESC *ex art. 263 TFUE*, la sentenza in esame rende possibile procedere anche per il risarcimento dei danni causati *ex art. 268 TFUE*. In nome dell'esigenza di coerenza del sistema di tutela giurisdizionale, la Corte compie un salto logico-giuridico che gli permette di estendere ulteriormente la propria competenza.

A tal proposito, è possibile affermare che con la sentenza *Bank Refah Kargaran* viene confermato l'approccio della Corte di estendere gradualmente la portata della propria giurisdizione in ambito PESC. Tuttavia, sebbene il salto compiuto dalla Corte dal punto di vista logico-giuridico appaia notevole, nel concreto esso non è altrettanto rilevante, dal momento che il ricorso per risarcimento danni era già disponibile, seppur limitato ai regolamenti *ex art. 215 TFUE*.

Detto ciò, ci si può interrogare sul ruolo che può avere la sentenza in esame nel contesto relativo all'adesione dell'UE alla CEDU.

Come è stato analizzato nel terzo capitolo, il percorso di avvicinamento dell'UE alla CEDU è un qualcosa che va ormai avanti sin dall'inizio dell'esperienza comunitaria. Con i pareri 2/94 e 2/13 la Corte si era espressa chiaramente sull'incompatibilità del progetto di adesione dell'UE alla CEDU con l'ordinamento dell'Unione.

Tuttavia, il ragionamento portato avanti dalla Corte nel caso *Bank Refah Kargaran* potrebbe aprire nuovi scenari. Infatti, se la Corte accettasse la proposta sostenuta dalla Commissione di estendere la propria competenza su qualsiasi atto vincolante adottato nell'ambito della PESC, si eviterebbe la competenza esclusiva della CEDU sugli adottati in ambito PESC. Quest'eventualità, che avrebbe avuto luogo nel caso in cui l'Unione europea avesse aderito alla CEDU, è stato il motivo principale addotto dalla CGUE per motivare il proprio parere negativo in merito al progetto di adesione.

Non è quindi improbabile pensare che, nel caso in cui si superasse quest'ostacolo, l'adesione dell'UE alla CEDU sarebbe più vicina di quanto non lo sia mai stata.

Alla luce di queste considerazioni, è possibile affermare che la sentenza della Corte in merito al caso *Bank Refah Kargaran* assume un grande rilievo nella giurisprudenza della Corte, lasciando spazio ad interessanti sviluppi futuri.

Bibliografia

RAHBAR, NARIMANI (2019), *Compensation for Damages sustained due to illegal imposition of sanctions against persons by the European Union*, in *International Law Review*, reperibile online

MESSINA (2018), *The European Union's non- contractual liability following country and counterterrorism sanctions: Is there anything to learn from the Safa Nicu Sepahan case?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 25, pagine 631-648, reperibile online

SVOBODA (2012), *Sison III: EU non-contractual liability for damages and the so-called smart sanctions*, in *The lawyer Quarterly*, vol. 4/2012, pagine 341-350, reperibile online

SVOBODA (2014), *Smart Sanctions, Fundamental Rights and Extracontractual Liability for Damages*, in *European Studies-the Review of European Law*, p. 22 ss, reperibile online

LUGATO (2012), *Diritto alla tutela giurisdizionale, Sanzioni individuali contro il terrorismo internazionale e Giudici dell'Unione europea*, in *La legislazione penale*, reperibile online

CANDELMO (2017), *Targeted Sanctions and Liability for Erroneous Listing – Lessons from EU case-law*, in *Belgian Journal of International Law*, vol. 2017/02, pagine 416-439, reperibile online

BERGAMASCHI (2020), *La sentenza Bank Refah Kargaran: l'evoluzione del controllo giurisdizionale sulla PESC*, in *European Papers – A Journal on Law and Integration*, vol. 5,2020, n. 3, pagine 1371-1383, reperibile online

VERELLEN (2021), *In the Name of the Rule of Law? CJUE Further Extends Jurisdiction in CFSP (Bank Refah Kargaran)*, in *European Papers – A Journal on Law and Integration*, vol. 6,2021, n. 1, pagine 17-24, reperibile online

VAN ELSUWEGE, DE CONINCK (2020), *Actions for damages in relation to CFSP decisions pertaining to restrictive measures: A revolutionary move by the Court of Justice in Bank Refah Kargaran?*, in *EU Law Analysis, Expert insight into EU law developments*, reperibile online

SANTOS VARA (2021), *El control judicial de la política exterior: hacia la normalización de la PESC en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea (a propósito del asunto Bank Refah Kargaran)*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 68, pagine 159-184, reperibile online

BESTAGNO (2020), *Danni derivanti da misure restrittive in ambito PESC e azioni di responsabilità contro l'UE*, in *Eurojus*, fascicolo n. 4 – 2020, pagine 280-289, reperibile *online*

MASIERO (2017), *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU. Profili penali*, in *Diritto penale e uomo*, fascicolo 7-8/2017, pagine 79-87, reperibile *online*

Sitografia

<https://eur-lex.europa.eu>

<https://curia.europa.eu>

<https://ec.europa.eu>

<http://unscr.com/en>

Abstract

The issue about the CJUE judicial review about CFSP acts is one of the topics most debated through the last years.

More often the CJUE has found itself expressing on appeals against decisions taken in the framework of the common foreign and security policy, having to decide what to do: adhere to the literal interpretation of the Treaties which severely limits its jurisdiction in the CFSP field or give priority to the teleological interpretation, thereby broadening the scope of its jurisdiction in the CFSP to ensure effective judicial protection for those affected by CFSP decisions.

Before entering the substance of the judgment, it is important to analyze the regulatory framework in which sanctions are adopted.

A key role into sanctions' adoption is carried out by the United Nations Security Council.

Regarding the adoption of sanctions, the Security Council operates in different ways: in some cases, it takes specific measures with well-defined targets which Member States merely implement, whereas in other cases it merely outlines the guidelines to be followed by States and international organizations when adopting restrictive measures. In the latter case, the sanctions are adopted by the international organizations and the Member States of the United Nations based on a Security Council resolution, n. 1373 of 2001. These latter sanctions are commonly called 'autonomous sanctions', although they are taken in the presence of a United Nations resolution that binds its objectives.

Both sanctions, whether decided directly by the Security Council or by the so called 'autonomous sanctions', are of an individual nature directed at natural or legal persons or other entities and consist of restrictions on access to economic and financial resources, free movement and trade in arms and related material.

The sanctions described above are based on three types of rules.

First, reference is made to international standards contained in the United Nations Charter.

These rules confer on the Security Council the primary responsibility for maintaining international peace and security (Art.24), placing on the Member States the obligation "to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter" (Articles 25 and 48), they give it the relevant powers (Articles 39-51) and determine that, in the event of a conflict between the obligations of the Member States under the Charter and those which they have assumed through any other international agreement, "the obligations under the present Charter shall prevail". In addition to the above-mentioned rules, mention should also be made, at the level of the international legal system, of the binding resolutions establishing individual sanctions adopted by the Security Council.

However, even if these sanctions are based on international standards, they also need a legal basis in EU law.

Secondly, there are European Union rules. In fact, Security Council Resolution No. 1373 of 2001 gives competence to individual States, and therefore also to the European Union, about the adoption of economic sanctions in the fight against terrorism.

These sanctions have been implemented in the past based on Articles 301, 60 and 308 TEC. According to the latest changes introduced by Lisbon Treaty, the adoption of sanctions by the Union can take place both because of Art. 75 TFEU and of Art.215 TFUE.

In the first case, Art. 75 provides that Parliament and the Council, acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure, shall “define a framework for administrative measures with regard to capital movements and payments, such as the freezing of funds, financial assets or economic gains belonging to, or owned or held by, natural or legal persons, group or non-State entities” where necessary for the achievement of the goals of the area of freedom, security and justice as described by Art. 67 TFUE. The implementation of these administrative measures is reserved for the Council, acting on a proposal from the Commission.

In the second case, Art. 215 provides that, when decisions taken in the framework of the CFSP shall provide it, the Council may, acting by a qualified majority on a joint proposal from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and the Commission, “shall adopt the necessary measures”. In adopting these measures, the Council merely informs Parliament, which is thus cut off from the decision-making process. Both provisions require that the acts thus adopted “contain the necessary provisions on legal guarantees”.

After this focus on the legal framework, it is useful to analyze the legal framework of the action for annulment *ex* Art. 263 TFEU and that one of the action for damages *ex* art. 268 TFEU and Art. 340 TFEU.

The first provision gives to the CJUE the power to review the legitimacy of legislative acts adopted by the EU institutions; Art. 275 TFEU, on the other hand, denies the competence of the Court regarding the provisions relating to the CFSP but, at the same time, recognizes its competence to monitor the legality of decisions providing for restrictive measures against natural or legal persons adopted by the Council on the basis of Title V, Chapter 2 of the Treaty on European Union, namely restrictive measures adopted under the CFSP which have an impact on natural and legal persons.

The action for damages, on the other hand, concerns the obligation to compensate the damages for the liability of the EU institutions “in accordance with the principles common to the laws of the Member States”.

It follows that the action for damage is an action following the annulment of the restrictive measures to which the applicant is subject; therefore, only after the Court has acknowledged the unlawfulness of the measures under examination the applicant can apply for compensation for damage resulting from the measures now declared unlawful.

In the second chapter, the attention shifts to the analysis of the judgment *Bank Refah Kargaran* of 6 October 2020, where the Court has had, for the first time, the jurisdiction to hear the claim for damages arising from the adoption of sanctions under the CFSP provided for by decisions pursuant to Art. 29 TEU. This ruling of the Court opens to a new scenario, a scenario in which the Court expands its jurisdiction under the CFSP, broadly interpreting the clawback clause, as in the *Rosnfet* judgment, or by narrowly interpreting the scope of the carve.out clause, as in the *EU-Mauritius, Elitaliana, H c. Council* cases.

On 26 July 2010, *Bank Refah Kargaran* was included in the list of nuclear proliferation entities set out in Annex II to the Council's CFSP Decision.

Since *Bank Refah Kargaran* was repeatedly kept on the blacklist, the applicant brought a direct action lodged at the General Court on 19 January 2011 for the annulment of Decision 2010/644 and Regulation No. 961/2010, in so far as they concerned it.

By its judgment of 6 September 2013, the General Court annulled the inclusion of the applicant's name on the lists in Annex II to the Decision 2010/413/CFSP for a breach of the duty to state reasons; the Court found that the Council's grounds for including the applicant's name in the list of nuclear proliferation entities were inadequate.

As a result of that annulment, the applicant initiated a second procedure aimed at seeking damages caused by its inclusion in the blacklist.

In the judgment of 10 December 2018, the General Court declared itself incompetent regarding the provisions of primary law relating to the CFSP and about the legal acts adopted on those bases.

For this reason, the judgement at first instance is appealed against and the case is transferred to the Court of Justice.

Before entering the merits of the appeal, the Court of Justice reverses General Court's position and declares itself competent to judge the action for damages also in relation to acts adopted within the framework of the CFSP.

This work, in the second chapter and in the first paragraph of the third chapter, analyzes the reasoning that the Court of Justice brings forward to arrive at this conclusion.

AG Hogan's position follows. His thoughts about the topic are so important to have an overview of the Court of Justice's ruling. He considers that the Treaties should be read "in a comprehensive and harmonious way" and states that it was never the intention of the Treaties' editors to exclude from the jurisdiction of the CJEU an action for damages, closely linked to an action for annulment, against restrictive measures taken under CFSP.

The last part of the work is devoted to the evolution of judicial control of the CJEU in the CFSP, until you get to the possible implications that you might have in relation to the accession of the European Union to the ECHR.

Since the Fifties of the last century, the problem of the EU accession to the ECHR has been the focus of the doctrinal debate.

The *Bank Refah Kargaran* judgment seems to be able to open a window for this process to be finally realized.