



Danni derivanti da misure restrittive in ambito PESC e azioni di responsabilità contro l'UE

DI FRANCESCO BESTAGNO*

Sommario: 1. Introduzione. 2. La competenza della Corte di giustizia in ordine ai ricorsi per il risarcimento dei danni derivanti da decisioni in ambito PESC. 3. Il completamento del sistema di tutela giurisdizionale operato dalla Corte in via interpretativa. 4. La portata della tutela risarcitoria: i danni risarcibili e gli atti che possono dar luogo a responsabilità dell'UE. 5. Potenziali implicazioni di carattere generale della sentenza *Bank Refah Kargaran*.

1. Introduzione

Nella recente sentenza *Bank Refah Kargaran*¹ la Corte di giustizia, riunita in Grande Sezione, ha ridefinito, ampliandola, l'estensione dei propri poteri di controllo nel campo della PESC. La pronuncia ha riconosciuto infatti per la prima volta che la giurisdizione dei giudici dell'UE sussiste anche in merito alle domande di risarcimento relative ad atti adottati nel settore della PESC che prevedono misure restrittive, malgrado questa competenza non sia prevista espressamente dai Trattati.

Sul punto la Corte – in senso contrario a quanto aveva affermato in primo grado il Tribunale UE – ha allargato le maglie entro le quali la lettera dei Trattati tende a circoscrivere il sindacato giudiziale nell'ambito della PESC. In forza di quanto parallelamente prevedono gli articoli 24 TUE e 275 TFUE, infatti, la giurisdizione della Corte è esclusa in linea generale in tale materia. Gli unici casi, contemplati in entrambe le disposizioni, nei quali è espressamente

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore - Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'Unione europea. Le opinioni espresse impegnano la sola responsabilità dell'autore.

¹ Corte giust., 6 Ottobre 2020, causa C 134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2020:793.

ammesso il sindacato dei giudici dell'UE sono il controllo sul rispetto dei confini tra la competenza nell'ambito della PESC e le altre competenze dell'Unione (in conformità all'art. 40 TUE)², da un lato, e il controllo della legittimità delle decisioni PESC che dispongono misure restrittive individuali, dall'altro. La sentenza in commento sancisce che le decisioni di quest'ultimo tipo possono non solo essere oggetto di un sindacato di legittimità, ai sensi dell'art. 263 TFUE, come contemplato dai Trattati (o di un giudizio di validità in forza di un rinvio pregiudiziale, come la Corte ha recentemente affermato³), ma anche che tali decisioni possano dar luogo a domande di risarcimento nei confronti dell'UE, ai sensi dell'art. 268 TFUE, presentate da chi sostenga di esserne stato danneggiato - come appunto è avvenuto nel caso in esame -⁴.

Al di là di questo rilevante intervento innovativo della Corte, la sentenza presenta ulteriori implicazioni (sia immediate che potenziali) sotto vari punti di vista, cui si farà cenno nelle pagine che seguono. E' verosimile che questa pronuncia sarà oggetto di attenzione a vari livelli, con diverse interpretazioni e su vari piani. Pare quindi lecito attendersi che la Corte di giustizia sia chiamata, in tempi non lunghi, a fornire ulteriori chiarimenti sulla portata delle sue affermazioni.

2. La competenza della Corte di giustizia in ordine ai ricorsi per il risarcimento dei danni derivanti da decisioni in ambito PESC

Nel procedimento che si è concluso con la pronuncia in commento la Corte si è occupata dell'impugnazione di una sentenza con cui il Tribunale UE aveva respinto una domanda di risarcimento rivolta contro il Consiglio UE ai sensi dell'art. 268 TFUE, presentata da una Banca iraniana per i danni lamentati in relazione a misure restrittive nei suoi confronti⁵. La domanda della banca volta ad ottenere la riforma della sentenza impugnata è stata respinta dalla Grande Sezione della Corte sulla base di considerazioni di merito (e non inerenti alla propria giurisdizione) che non appare necessario approfondire in questa sede; sommariamente si può ricordare che tali considerazioni fanno perno sul fatto che la carenza di motivazione di un atto dell'UE che adotta misure restrittive non è di per sé la base per una richiesta di risarcimento, sebbene possa essere motivo di annullamento dell'atto medesimo.

² Per un'approfondita analisi dei rapporti tra PESC e politiche materiali dell'UE, e delle molteplici implicazioni della disposizione dell'art. 40 TUE, si rimanda a M.E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012.

³ Corte giust., 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, EU:C:2017:236, punto 60 ss.

⁴ Nella dottrina si era prefigurato che la giurisprudenza dell'UE potesse giungere a questo esito; v. ad es., C. ECKES, *Common Foreign and Security Policy: The Consequences of the Court's Extended Jurisdiction*, in *Eur. Law Journal*, 2016, p. 492 ss., a p. 500.

⁵ La sentenza impugnata del Tribunale UE, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio*, era stata pronunciata il 10 dicembre 2018, nella causa T-552/15, EU:T:2018:897. L'azione di risarcimento faceva seguito al ricorso di legittimità presentato dalla stessa ricorrente che aveva portato all'annullamento (per insufficienza di motivazione) dell'inserimento della ricorrente tra gli elenchi dell'allegato II della decisione 2010/413 e successive modifiche, relativa alle attività iraniane nel campo della proliferazione nucleare: Trib., 6 settembre 2013, causa T-24/11, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio*, EU:T:2013:403. La ricorrente era stata poi reinserita tra i destinatari di misure restrittive a seguito di ulteriori decisioni e relativi regolamenti (con l'inserimento di una diversa motivazione), ma oggetto della richiesta di risarcimento erano i danni lamentati in relazione alle misure restrittive (congelamento di fondi e altre attività della banca) che erano state stabilite negli atti annullati.

Il grande interesse della sentenza in esame è rappresentato dalla netta differenza tra la soluzione data dalla Corte alla questione della competenza, rispetto a quella fornita dal Tribunale. Quest'ultimo si era dichiarato incompetente a conoscere dei danni specificamente derivanti da atti adottati nel settore della PESC⁶. La Corte ha viceversa considerato sussistente tale competenza, ma, come si è accennato, ha rigettato l'impugnazione in base ad argomenti di merito.

Secondo l'approccio, non nuovo, che il Tribunale UE aveva seguito nella sentenza impugnata⁷, la domanda di risarcimento relativa a misure restrittive appariva ammissibile solo in merito a danni derivanti dagli atti che il Consiglio adotta ai sensi dell'art. 215, 2° co., TFUE, che per prassi consistono in regolamenti volti ad assicurare l'uniforme applicazione delle misure previste da decisioni PESC⁸. Posto che tali regolamenti non appartengono al settore della PESC (pur essendo ad essa complementari), ad essi non si applicano i limiti al sindacato giurisdizionale stabiliti dagli articoli 24 TUE e 275 TFUE, e in questa prospettiva il Tribunale UE si era reputato competente a pronunciarsi sui danni che il ricorrente lamentava solo in ordine a tali regolamenti. Viceversa, la competenza era stata considerata esclusa in ordine alla responsabilità dell'UE relativamente a misure restrittive previste da decisioni PESC⁹. Di centrale importanza, nella sentenza del Tribunale UE, era la considerazione che tra le specifiche ipotesi in cui è ammesso il sindacato dei giudici UE nel settore della PESC, l'art. 275, 2° co., TFUE non contempla esplicitamente le azioni risarcitorie previste dall'art. 268 TFUE.

Nella sentenza che qui si esamina, la Grande Sezione, invece, è giunta alla conclusione opposta. Benché la ricorrente non avesse contestato questo punto, la Corte si è pronunciata d'ufficio sulla questione della propria competenza a conoscere delle domande di risarcimento relative a decisioni PESC, risolvendola in senso positivo e qualificando il ragionamento del Tribunale UE in modo *tranchant* come un «errore di diritto»¹⁰.

3. Il completamento del sistema di tutela giurisdizionale operato dalla Corte in via interpretativa in ordine alle misure restrittive in ambito PESC

Per giungere a dichiararsi competente a conoscere di azioni risarcitorie anche in merito agli atti in ambito PESC che prevedono misure restrittive, la Corte ha dovuto superare l'esclusione in generale della sua competenza in tale ambito e la mancanza di una deroga espressa con riguardo al tipo di ricorsi in questione. Il ragionamento sviluppato dalla Corte è incentrato sulla necessità di assicurare la completezza della tutela giurisdizionale effettiva dei singoli, che costituisce un principio «intrinsec[o] all'esistenza di uno Stato di diritto», ossia a quel valore fondante dell'UE che è rilevante anche nella sua azione esterna¹¹. L'estensione della

⁶ Il Tribunale UE nel caso concreto aveva respinto il ricorso, sulla base di varie considerazioni di merito, per quanto concerneva i regolamenti che avevano dato attuazione alle decisioni PESC in questione, in merito ai quali risultava competente ai sensi degli articoli 24 TUE e 275 TFUE.

⁷ Cfr., in precedenza, Trib., 18 febbraio 2016, causa T-328/14, *Jannatian c. Consiglio*, EU:T:2016:86, punti 30-33.

⁸ In argomento v. M. E. BARTOLONI, *Tutela dei diritti fondamentali e basi giuridiche di sanzioni UE nei confronti di persone, o enti non statali, collegati con attività terroristiche*, in *DUDI*, 2013, p. 222 ss.

⁹ Trib., 10 dicembre 2018, causa T-552/15, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio*, EU:T:2018:897, punti 30-31.

¹⁰ Corte giust., *Bank Refah Kargaran*, cit., punto 49.

¹¹ *Ivi*, punti 35 e 36. Il collegamento tra il valore dello stato di diritto (o, per usare le parole della pronuncia, di una «comunità di diritto») e l'istituzione di un «sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare

tutela risarcitoria anche alle decisioni PESC che prevedono misure restrittive – in parallelo a quanto già previsto dai Trattati in merito ai regolamenti che vi danno attuazione – risulta funzionale e indispensabile, nella ricostruzione della Corte, ad «evitare una lacuna nella tutela giurisdizionale delle persone fisiche o giuridiche interessate»¹². La lacuna non si potrebbe colmare attraverso i meccanismi di tutela giudiziaria di fronte ai giudici nazionali degli Stati membri, come aveva invece sostenuto il Consiglio¹³, in quanto la responsabilità di questi ultimi, ai sensi della nota giurisprudenza *Francovich*¹⁴, sorge solo al verificarsi di una violazione del diritto dell'UE, e non potrebbe quindi discendere da una corretta applicazione delle misure restrittive che sono imposte alle autorità nazionali con un atto vincolante dell'UE¹⁵.

Lo schema di ragionamento seguito nella sentenza ricalca in buona parte quello già adottato nella sentenza *Rosneft*¹⁶, in cui la Corte, pure in Grande Sezione, aveva considerato che il controllo di legittimità sulle decisioni PESC che prevedono misure restrittive è possibile non solo in forza di un ricorso ai sensi dell'art. 263 TFUE – come dispone la lettera dell'art. 275, 2° co., TFUE – ma anche in risposta ad un rinvio pregiudiziale di validità ai sensi dell'art. 267 TFUE. In quest'ultimo caso, la soluzione appariva più agevole rispetto alla questione che si è posta nel procedimento di cui ci occupiamo, per l'evidente e ampiamente riconosciuto parallelismo tra il ricorso di legittimità e il rinvio di validità. Alla luce della medesima funzione dei due meccanismi giudiziali si spiegava più facilmente l'adozione di un'interpretazione non restrittiva dell'art. 275, 2° co., TFUE.

Anche nella sentenza in commento la Corte ha scelto di andare oltre all'interpretazione meramente letterale di quest'ultimo articolo, e di valutare la questione «alla luce del sistema complessivo di tutela giurisdizionale dei singoli istituito dai Trattati»¹⁷. Proprio per evitare una lacuna in questo sistema la Corte ha considerato che la propria giurisdizione si estende anche alle domande di risarcimento relative alla materia in esame, «affinché tale tutela sia completa»¹⁸. La lettura che la Corte dà dell'art. 275 TFUE è quindi effettuata secondo la ben nota tecnica di interpretazione della norma in relazione al sistema giuridico in cui è inserita; una tecnica che, merita di essere notato, viene indicata nelle conclusioni dell'avvocato generale Hogan non

alla Corte di giustizia il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni» risale alla nota sentenza Corte giust., 23 aprile 1986, causa 294/83, *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento europeo*, punto 23 (il corsivo è aggiunto).

¹² Corte giust., *Bank Refah Kargaran*, cit., punto 39. Sull'importanza di completare il sistema dei rimedi a disposizione dei singoli per la effettività della tutela giurisdizionale in ordine alle misure restrittive individuali, v. C. HILLION, *A Powerless Court? The European Court of Justice and the EU Common Foreign and Security Policy*, in M. CREMONA A. THIES (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges*, Oxford, 2014, p. 47 ss., a p. 51 ss.

¹³ Cfr. le conclusioni dell'Avv. gen. Hogan nella causa in esame, cit., punto 64.

¹⁴ Corte giust., 19 novembre 1991, cause C-6/90 e C-9/90, *Francovich e a.*, EU:C:1991:428.

¹⁵ Si ricorda altresì che un'inesatta applicazione delle misure restrittive da parte di uno Stato membro potrebbe far sorgere la responsabilità di quest'ultimo solo qualora si trattasse di una «violazione sufficientemente caratterizzata»: Corte giust., 5 marzo 1996, cause C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, ECLI:EU:C:1996:79, punto 55.

¹⁶ Corte giust., *Rosneft*, cit., punti 72-76. Sulla sentenza v. S. POLI, *The Common Foreign Security Policy after the Rosneft ruling: still imperfect but gradually subject to the rule of law*, in *CMLRev.*, 2017, p. 1799 ss.; A. PITRONE, *I vizi dell'atto ed alcune recenti pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Eurojus*, 2019, p. 55 ss., a p. 74 ss.

¹⁷ Corte giust., *Bank Refah Kargaran*, cit., punto 34.

¹⁸ *Ivi*, punto 43.

puntualmente come “interpretazione sistematica”, bensì (in modo meno tecnico ma più *charmant*, bisogna riconoscerlo) come interpretazione «*in a holistic and harmonious fashion*»¹⁹.

Il terreno sul quale si doveva muovere la Corte anche in questo caso è, invero, reso complesso dal sovrapporsi di regole ed eccezioni sancite nei Trattati, rispetto alle quali i giudici dell’UE sono stati chiamati a decidere a quali disposizioni attribuire un significato più esteso e a quali invece più ristretto. Se il principio di fondo è quello della competenza generale della Corte di assicurare il rispetto del diritto nell’applicazione e nell’interpretazione dei Trattati (art. 19 TUE), ad esso si affianca – come si è già visto - l’esclusione di tale competenza in materia di PESC (art. 24, co. 2°, TUE e art. 275, co. 1°, TFUE), a sua volta seguita dai due casi sopra menzionati in cui è comunque ammesso il sindacato giudiziale, nonostante siano inerenti all’ambito della PESC (art. 24, co. 2°, TUE, ultima frase, e art. 275, 2° co. TFUE).

La scelta fondamentale al riguardo, su cui si basa la pronuncia, è di non considerare che la portata della giurisdizione della Corte sia rigidamente legata alla lettera dell’art. 275, 2° co., TFUE, e di ammettere la possibilità di un controllo giudiziale anche al di là di quanto espressamente consentito da tale norma, come del resto aveva già fatto nella sentenza *Rosneft* sotto un diverso profilo. Sul punto si nota una certa approssimazione nella terminologia utilizzata in questo passaggio importante della sentenza: l’esclusione della competenza della Corte in ambito PESC è qualificata come «un principio», e sono invece qualificate come «eccezioni» le previsioni dei due casi in cui tale competenza sussiste malgrado siano attinenti alla PESC²⁰. Ammettere un’interpretazione estensiva di queste ultime «eccezioni» pare a prima vista cozzare con l’esigenza di stretta interpretazione cui ci si dovrebbe attenere, a stretto rigore, in presenza di norme eccezionali, specie ove si tratti di eccezioni ad un principio. Poco oltre, il medesimo «principio» dell’esclusione della competenza della Corte nell’ambito della PESC è fatto oggetto di un’interpretazione restrittiva, in quanto viene qualificato come «una deroga alla regola» della competenza generale della Corte prevista dall’art. 19 TUE²¹. Pare peraltro che l’art. 19 TUE non costituisca una semplice “regola”, ma sia in realtà di tutta evidenza un principio strutturale del quadro istituzionale dell’UE.

Merita di essere ricordata, al riguardo, la ricostruzione che si può ravvisare più chiaramente nella motivazione della sentenza *Rosneft*: in tale pronuncia la Corte ha chiarito come le due menzionate ipotesi attinenti alla materia della PESC, nelle quali è ammesso il

¹⁹ Conclusioni dell’Avv. gen. Hogan nella causa C-134/19, presentate il 28 maggio 2020, punti 61 e 68. Non mi pare che la traduzione italiana «in modo globale e armonico» renda efficacemente la pregnanza dell’espressione nella lingua originale inglese. Per l’uso dell’aggettivo “*holistic*” con riguardo all’interpretazione di norme di diritto UE cfr. anche le Conclusioni dell’Avv. gen. Cruz Villalón presentate il 3 ottobre 2013 nella causa C- 365/12 P, *Commissione c. EnBW Energie Baden - Württemberg*.

²⁰ Corte giust., *Bank Refah Kargaran*, cit., punto 27. Sotto questo specifico profilo la sentenza in commento riprende l’affermazione contenuta nella sentenza Trib., *Jannatian*, cit., punto 30, che era giunta all’opposta conclusione, avendo il Tribunale negato di avere giurisdizione in merito alle azioni risarcitorie relative a decisioni PESC. Tuttavia, quest’ultima sentenza si limitava a stabilire che «in principio» la Corte non ha giurisdizione in materia di PESC (espressione ripresa pressoché alla lettera nella sentenza qui in esame), e non aggiungeva (come invece fa la sentenza che qui si commenta) la definizione di «eccezioni al principio» in ordine ai due casi previsti dagli art. 24 TUE e 275 TFUE di competenza in ordine alla PESC.

²¹ Corte giust., *Bank Refah Kargaran*, cit., punto 32. In tal senso v. già la sentenza della Corte giust., 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento europeo c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2014:2025, punto 70: «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». Per un’espressione equivalente v. Corte giust., 19 luglio 2016, causa C-455/14 P, *H. c. Consiglio e a.*, punto 40.

sindacato giudiziale, non siano in realtà oggetto di norme eccezionali, ma piuttosto si ricolleghino strettamente alla competenza generale della Corte sancita dall'art. 19 TUE²²: l'indicazione dei due casi menzionati, infatti, «riconduce alla regola di base» dell'art. 19 TUE (per usare le parole che si rinvengono nell'ampia e puntuale ricostruzione dell'Avv. gen. Whatelet nelle conclusioni della medesima causa)²³. In questa prospettiva si giustifica un'interpretazione estensiva delle previsioni relative ai due casi, che porta ad estenderne la portata anche a forme di tutela in giudizio non espressamente contemplate, in quanto esse rappresentano una specifica applicazione di una disposizione a portata generale dell'ordinamento dell'UE²⁴.

4. La portata della tutela risarcitoria: i danni risarcibili e gli atti che possono dar luogo a responsabilità dell'UE

Una volta analizzato lo schema di ragionamento seguito dalla Corte, occorre soffermarsi sui profili concreti del riconoscimento della sua competenza a conoscere di azioni promosse contro la UE, per farne valere la responsabilità extracontrattuale ai sensi dell'art. 340, 2° co., TFUE. In base a quanto la sentenza stabilisce, la tutela risarcitoria può riguardare i danni specificamente derivanti dalle decisioni che prevedono misure restrittive individuali, anche a prescindere dall'esistenza di regolamenti fondati sull'art. 215 TFUE. Come chiarisce la Corte, i due atti (decisioni PESC e regolamenti), anche in ordine alla medesima situazione, possono non avere contenuto materialmente identico: decisioni PESC possono ad esempio prevedere restrizioni all'accesso al territorio degli Stati membri di persone fisiche, che non sono riprodotte in regolamenti basati sull'art. 215 TFUE²⁵. Anche in un importante caso molto recente, il Tribunale UE ha annullato decisioni PESC che prevedevano misure restrittive individuali, senza regolamenti di esecuzione²⁶. Non è difficile pensare che restrizioni di quest'ultimo genere (quali i c.d. “*travel ban*”) possano rappresentare la base per una richiesta di risarcimento, qualora si rivelino illegittime²⁷, e data la loro frequenza non è casuale che la stessa Corte menzioni specificamente questo tipo di misure²⁸. Analogamente, nella stessa sentenza si rimarca che il semplice inserimento in una lista di soggetti destinatari delle misure è idoneo di per sé a causare un danno reputazionale al soggetto interessato, consistente nella «riprovazione e diffidenza» che si accompagna alla pubblicità del “*listing*” dei destinatari delle misure stesse²⁹.

È prevedibile, o quantomeno auspicabile, che nella scelta se adottare o meno misure sanzionatorie il Consiglio valuterà con attenzione, d'ora in avanti, l'eventualità di essere

²² Cfr. Corte giust., *Rosneft*, cit., punto 75.

²³ Conclusioni dell'Avv. gen. Whatelet nella causa *Rosneft*, cit., presentate il 31 maggio 2016, punti da 36 a 76.

²⁴ V. rispettivamente, in ordine alle due ipotesi, la sentenza *Rosneft*, cit., punto 62 e punto 75.

²⁵ Corte giust., *Bank Refah Kargaran*, cit., punto 41.

²⁶ Trib., 28 ottobre 2020, causa T-151/18, *Slim Ben Ali c. Consiglio*, EU:T:2020:514.

²⁷ Per una pronuncia su di una richiesta di risarcimento per danni derivanti da restrizioni all'accesso agli Stati membri v. Trib., *Jannatian*, cit.

²⁸ Corte giust., *Bank Refah Kargaran*, cit., punto 41. Sull'impatto negativo che le misure restrittive hanno sul piano personale, patrimoniale e reputazionale del soggetto che ne è colpito, v. Corte giust., 18 luglio 2013, cause C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, *Kadi*, punto 132.

²⁹ Corte giust., *Bank Refah Kargaran*, cit., punto 42. Del resto, il primo documento che rende pubblicamente noto l'inserimento di un soggetto in una lista di destinatari di una misura restrittiva è proprio una decisione PESC; cfr. C. ECKES, *Constitutionalising the EU Foreign and Security Policy: The ECJ accepts jurisdiction over claims for damages under the Common Foreign and Security Policy (CFSP)*, in *VerfBlog*, 18 ottobre 2020.

convenuto in azioni per danni, e non solo in ricorsi di legittimità, posto che l'annullamento delle decisioni che tali misure prevedono può comportare il rischio che l'UE sia chiamata a risarcire i danni che siano stati causati ai destinatari delle misure stesse. Questa valutazione dovrà essere effettuata con particolare scrupolo, considerando che nel panorama giurisprudenziale recente il Consiglio è risultato soccombente in un numero considerevole di giudizi sulla legittimità delle sanzioni individuali che aveva adottato³⁰.

Un ulteriore profilo che potrà essere oggetto di occasioni di chiarimento riguarda la portata materiale della pronuncia, ossia la questione se la competenza della Corte a conoscere di azioni di responsabilità sia circoscritta soltanto a decisioni PESC che prevedono misure restrittive. A seguito di questa sentenza non sarà sorprendente che contro l'UE siano presentate domande di risarcimento relative ad altri atti in tale materia che non dispongano sanzioni, da parte di soggetti che lamentino di esserne stati danneggiati. Non è difficile immaginare che varie condotte imputabili all'UE possano dar luogo ad azioni per danni anche quando non entrino in gioco misure restrittive: si pensi in tal senso, ad esempio, alle azioni dei soggetti incaricati dello svolgimento di missioni UE di carattere militare o civile in Paesi terzi³¹. In tale eventualità, sarà necessario attendere che il Tribunale (e probabilmente, in seguito, la Corte) si pronuncino sull'ammissibilità delle richieste, definendo ulteriormente i confini della tutela risarcitoria per atti PESC (o escludendo che vi siano limiti specifici in questo campo)³².

Analizzando la sentenza, peraltro, si può osservare che la motivazione - incentrata sul principio generale della tutela giudiziaria effettiva - ha specifico riguardo alle decisioni PESC che dispongono misure restrittive. La Corte attribuisce infatti importanza centrale alla necessaria coerenza del sistema giurisdizionale dell'ordinamento dell'UE, che richiede di ammettere la tutela risarcitoria non solo a beneficio di chi si ritenga danneggiato da regolamenti che attuano sanzioni individuali, ma anche (e autonomamente) da decisioni PESC che tali

³⁰ Tra le sentenze più recenti meritano di essere ricordate: Corte giust., 19 dicembre 2018, causa C-530/17 P, *Azarov c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2018:1031; Trib., 25 giugno 2020, causa T-295/19, *Klymenko c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2020:287. Su questa giurisprudenza si v. S. POLI, *L'evoluzione del controllo giurisdizionale sugli atti PESC intesi a consolidare la rule of law: il caso delle misure restrittive sullo sviamento di fondi pubblici*, in *Dir. Un. Eur.*, 2019, p. 301 ss. In merito all'importanza dello scrutinio dei giudici dell'UE per accrescere la legittimazione del sistema sanzionatorio dell'Unione, v. A. ROSAS, *EU Restrictive Measures against Third States: Value Imperialism, Futile Gesture Politics or Extravaganza of Judicial Control?*, in *Dir. Un. Eur.*, 2016, p. 637 ss., spec. p. 642 ss.

³¹ Per un caso inerente ad una missione civile in ambito PESC, in ordine al quale la Corte di giustizia si è considerata competente a decidere su di un ricorso per annullamento, considerando che la questione di merito riguardasse regole di diritto dell'UE in materia di appalti pubblici, ancorché nel quadro di un'azione prevista da una Decisione PESC, v. Corte giust., 25 novembre 2015, causa C-439/13 P, *Elitaliana c. Eulex Kosovo*, EU:C:2015:753, punti 47-49. Sempre in relazione ad una missione PESC la Corte, nella sentenza *H. c. Consiglio e a.*, cit., punto 54 ss., ha considerato di poter giudicare su un ricorso per annullamento e sulla connessa azione risarcitoria relativa ad un provvedimento inerente al personale della missione; i giudici ritennero che l'atto contestato si configurasse come un mero atto di gestione del personale, ricadente nell'ordinaria competenza della Corte sulla base degli art. 263 e 268 TFUE letti anche alla luce dell'art. 19 TUE e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali. Per un caso recente analogo a quest'ultimo, v. Corte giust., 25 giugno 2020, causa C-14/19 P, *SATCEN c. KF*, ECLI:EU:C:2020:492, punto 66.

³² Considerano plausibile l'estensione della tutela risarcitoria a condotte dannose realizzate nel corso di missioni militari P. VAN ELSUWEGE, J. DE CONINCK, *Action 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*, 9 ottobre 2020.

misure prevedono³³. Il parallelismo che la Corte valorizza tra lo specifico caso dei regolamenti ex art. 215 TFUE - espressamente previsti dal Trattato - e le decisioni PESC - oggetto della sentenza - è un elemento che dovrà essere tenuto presente nel valutare se la logica della coerenza interna dell'ordinamento dell'UE possa valere a giustificare l'estensione della giurisdizione dei giudici dell'UE in ordine ai danni derivanti da altre azioni dell'UE nell'ambito della PESC, che si discostino dalla fattispecie dell'imposizione di misure restrittive.

5. Potenziali implicazioni di carattere generale della sentenza *Bank Refah Kargaran*

Tra le ulteriori implicazioni della sentenza si può sottolineare, in primo luogo, che la Corte ha evidentemente colto un'ulteriore «opportunità di precisare la portata delle limitazioni della propria competenza [...] in materia di PESC», tra le occasioni che essa stessa prefigurava quantomeno a partire dal noto parere 2/13 in materia di adesione dell'UE alla CEDU³⁴. Ed è ragionevole considerare che i giudici dell'UE abbiano risolto la questione ad essi sottoposta anche “con un occhio a Strasburgo”, tenendo conto cioè anche delle sue potenziali connessioni con l'eventuale e futura sottoposizione dell'UE al sindacato della Corte europea dei diritti dell'uomo, e ai negoziati tuttora in corso a tale riguardo.

Il fatto di aggiungere anche la tutela risarcitoria tra le forme di tutela giurisdizionale in ambito PESC comporta, infatti, un significativo ampliamento del ventaglio dei rimedi che l'ordinamento dell'UE pone a disposizione dei singoli, che è rivolto, come si è visto, «al fine di evitare una lacuna nella tutela giurisdizionale delle persone fisiche o giuridiche interessate»³⁵. Questa pronuncia rende il sistema di garanzie giurisdizionali apprestato dall'UE maggiormente conforme non solo all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali (richiamato nella sentenza stessa), ma anche alla previsione del diritto ad un ricorso effettivo contemplato dall'art. 13 CEDU, con una soluzione che pare atta a soddisfare i requisiti di adeguatezza ed effettività delle prospettive di ricorso che una cospicua giurisprudenza di Strasburgo ha sviluppato al riguardo³⁶. Del resto, in tal modo si rende accessibile al singolo che si ritenga danneggiato da determinate decisioni PESC una specifica “via di ricorso interna” all'ordinamento dell'UE, che dovrà essere esperita previamente rispetto ad un ricorso alla Corte di Strasburgo, nell'ipotesi (non scontata, peraltro³⁷) in cui un eventuale trattato di adesione ammettesse la possibilità di un sindacato di quest'ultima in materia di PESC.

In secondo luogo, nell'argomentazione della Corte, condotta alla luce dei principi fondamentali dell'ordinamento dell'UE, spicca in particolare un passaggio inerente alla PESC

³³ Corte giust., *Bank Refah Kargaran*, cit., punti 38-39. Sull'esigenza di garantire la «necessaria coerenza del sistema dei rimedi previsto dai Trattati», v. le conclusioni dell'Avv. gen. Hogan nella medesima causa, cit., punto 63 e punto 67.

³⁴ Corte giust., parere 2/13, del 18 dicembre 2014, *Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, ECLI:EU:C:2014:2454, punto 251.

³⁵ Corte giust., *Bank Refah Kargaran*, cit., punto 39.

³⁶ Ciò è in linea con la nota “presunzione *Bosphorus*” per cui la Corte europea dei diritti dell'uomo presume che la protezione dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'UE sia equivalente a quanto prescritto dalla CEDU; tale presunzione ha specifico riguardo anche ai mezzi di ricorso interni a disposizione dei singoli: Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), *Bosphorus c. Irlanda*, 30 giugno 2005, 45036/98, punti 160-165.

³⁷ Forti dubbi in tal senso sono espressi ad es. da T. LOCK, *Art. 6 TEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU treaties and the Charter of Fundamental Rights, A Commentary*, Oxford 2019, p. 79 ss., a p. 86.

in generale, che non mancherà di suscitare molto interesse. Si tratta di un punto nel quale la Grande Sezione ha espresso nettamente l'idea che la disciplina della PESC contenuta nei Trattati non compone un autonomo "pilastro" nell'ordinamento dell'UE, come invece si verificava prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Con quest'ultima riforma, sottolinea la Corte, «la struttura dei Trattati è cambiata», venendo meno la preesistente «dissociazione» tra CE e UE e costituendosi un'unica personalità giuridica dell'UE³⁸. Non mancherà di destare attenzione l'espressione che la Corte impiega per definire l'effetto che ne è derivato, che è indicato come «l'integrazione delle disposizioni relative alla PESC nell'ambito generale del diritto dell'Unione».

L'affermazione della Corte – pur accompagnata dal riconoscimento che in tale ambito si applicano norme e procedure specifiche – può apparire tesa a sfumare in generale le peculiarità del regime giuridico della PESC rispetto a quello delle altre politiche dell'Unione. La portata di questo passo della sentenza rischia però di essere sovrastimata, per convinzione o interesse. E' possibile ad esempio che difensori di ricorrenti privati possano invocare innanzi ai giudici UE l'idea della piena integrazione della PESC nel diritto dell'UE, a sostegno di determinate domande sostanziali: a titolo esemplificativo, si può pensare a pretese di una maggiore trasparenza e di un più ampio accesso ai documenti, con riguardo ad una materia in cui, in senso contrario, le ragioni della politica estera e della sicurezza esigono frequentemente un grado di confidenzialità molto superiore rispetto a quello che sussiste in ordine ad altre politiche dell'UE. Né si può escludere che l'argomento possa essere richiamato, in occasione di future riforme dei Trattati, per avanzare richieste di un maggiore ruolo del Parlamento europeo nella PESC, facendo leva sull'idea che il principio di democraticità debba trovare pari attuazione in tutti i campi di applicazione del diritto dell'Unione. Analoghe pretese potrebbero riguardare i poteri di intervento in ordine alla PESC di altri organi e organismi dell'UE, sempre sulla base dell'idea della piena integrazione di tale politica nell'ambito del diritto dell'UE.

Tuttavia, guardando in particolare al passaggio della sentenza di cui parliamo, mi pare che sia possibile farvi riferimento in modo appropriato solo se lo si legge con specifico riguardo ai punti della pronuncia che immediatamente lo precedono e lo seguono. Questo passo consiste infatti nella presa di posizione su di un argomento sollevato nel corso della causa, sul quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi. Il Consiglio aveva sviluppato un ragionamento fondato sull'asserito parallelismo tra la situazione attuale della PESC, da un lato, e quella del preesistente "terzo pilastro" dell'UE (cooperazione penale e di polizia), dall'altro, sottolineando che in quest'ultimo non sussisteva la giurisdizione dei giudici dell'UE in merito a ricorsi per risarcimento danni³⁹. I giudici dell'UE rispondono sul punto confutando recisamente l'analogia proposta dal Consiglio, e a tal fine distinguono le previsioni attuali relative alla PESC rispetto

³⁸ Corte giust., *Bank Refah Kargaran*, cit., punto 47: «[...] occorre rilevare che la struttura dei Trattati è cambiata [...] il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, dotando l'Unione di una personalità giuridica unica, sancita all'articolo 47 TUE, ha posto fine alla dissociazione operata in precedenza tra la Comunità europea e l'Unione europea. Ciò si è tradotto, in particolare, nell'integrazione delle disposizioni relative alla PESC nell'ambito generale del diritto dell'Unione, pur essendo tale politica soggetta a norme e a procedure specifiche, come risulta dall'articolo 24 TUE».

³⁹ Il Consiglio aveva in tale prospettiva – poi confutata dalla Corte - richiamato la giurisprudenza delle due note sentenze "gemelle" in cui la Corte stessa aveva negato di avere giurisdizione su ricorsi per risarcimento in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale: Corte giust., 27 febbraio 2007, causa C- 354/04 P, *Gestoras Pro Amnistía e a. c. Consiglio*, EU:C:2007:115, punti 46-48; 27 febbraio 2007, *Segi e a. c. Consiglio*, causa C- 355/04 P, EU:C:2007:116, punti 46-48.

alla precedente struttura “a tre pilastri” che si riscontrava nei Trattati prima del Trattato di Lisbona.

L'affermazione dell'integrazione della PESC nell'ambito generale del diritto dell'UE appare strettamente funzionale proprio a tale confutazione, posto che è formulata al fine di stabilire che sono «del tutto irrilevanti» i richiami alle norme precedentemente in vigore nel “terzo pilastro” sulla competenza della Corte di giustizia (in materia di azioni di responsabilità)⁴⁰, e con la precisazione la PESC è pur sempre una «politica soggetta a norme e a procedure specifiche, come risulta dall'art. 24 TUE». In altri termini, il venir meno della distinzione tra l'ambito della PESC e le altre politiche del diritto dell'UE che emerge dalla sentenza in commento riguarda precipuamente il sistema dei rimedi giurisdizionali disponibili ai privati in ordine alle misure restrittive individuali⁴¹. La Corte non ne trae, e non pare volerne trarre, per ora, altre conseguenze.

⁴⁰ Corte giust., *Bank Refah Kargaran*, cit., punto 48.

⁴¹ Cfr. P. VAN ELSUWEGE, J. DE CONINCK, *op. cit.*