

GENNARO GAETA

Sanzioni economiche dell'UE in materia di politica estera ed obbligo di motivazione: le indicazioni della Corte di Giustizia sul diritto al controllo in materia di libertà fondamentali

Lo scritto riassume le condizioni poste dalla giurisprudenza comunitaria in materia di provvedimenti sanzionatori nell'ambito della Politica estera dell'Unione, per concludere con una riflessione di portata generale sul rapporto tra motivazione e tutela giurisdizionale.

EU Economic sanctions and duty of explain reasons: the indications of the EU Court of Justice on the right to judicial control in matter of fundamental rights.

The paper summarizes the conditions set by EU jurisprudence about economic sanctions within the EU foreign policy and proposes general considerations on the relationship between motivation and judicial control.

1. La recente invasione russa dell'Ucraina ha portato drammaticamente alla ribalta il tema della politica estera dell'UE in materia di sanzioni economiche a persone fisiche e giuridiche collegate al conflitto bellico.

Il fondamento del potere sanzionatorio dell'Unione, rivolto verso soggetti terzi, può essere oggi rinvenuto dell'art. 215 TFUE, a seguito delle modifiche introdotte col Trattato di Lisbona che ha risolto, in tal modo, il tema in passato dibattuto della competenza dell'UE in questo ambito.

Con riferimento agli aspetti procedurali, i provvedimenti sanzionatori in questione sono racchiusi in una decisione del Consiglio in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), settore ad ampia caratterizzazione politica e notoriamente sottratto, per tale ragione, al circuito decisionale della Commissione, che gode solo di un limitato potere di iniziativa.

Sempre sul piano del diritto positivo, può essere notato che, in seguito all'approvazione della decisione sanzionatoria da parte del Consiglio, il recepimento interno viene effettuato sulla base del d. lgs. 22 giugno 2007, n. 109, relativo all'attuazione delle misure patrimoniali disposte dall'Unione o dall'ONU rispetto a fenomeni di terrorismo o a Stati che minacciano la sicurezza internazionale.

La normativa nazionale, infatti, è intervenuta a seguito della Direttiva 2005/60/CE, a suo tempo adottata per implementare la lotta europea al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Sul piano scientifico, è interessante mettere in luce che l'assetto vigente sulle condizioni di legalità dei provvedimenti sanzionatori in parola fa applicazione

di una serie di principi enunciati dalla Corte di Giustizia in una fase in cui era ancora vivo il dibattito teorico sul fondamento del potere in questione a livello comunitario e sui suoi limiti, a fronte dell'espansione della PESC anche su tale versante.

Infatti, a partire dall'uso di atti di politica estera per ledere in via diretta situazioni giuridiche soggettive, sono sorti problemi teorici inediti, con particolare riguardo alla protezione del diritto di proprietà e alla possibilità di azionare il controllo giudiziario.

Ciò perché, in precedenza, decisioni di tal genere avevano riguardato prevalentemente Stati o organizzazioni di rilievo pubblicistico: in tali casi, invece, si è assistito all'impiego delle decisioni in ambito PESC, caratterizzate da ampia discrezionalità e in buona parte sottratte al circuito del controllo giurisdizionale, per incidere la proprietà privata del singolo.

Sono emerse, in tal modo, interessanti riflessioni sulle regole procedurali minime da rispettare per assicurare che la sanzione sia compatibile coi principi dello Stato di diritto.

2. Resa in occasione delle misure restrittive adottate nei confronti di persone ed enti considerati riconducibili alla rete di Al-Qaeda, la sentenza "Kadi" della Corte del Lussemburgo ha fornito lo statuto di legalità europea delle sanzioni individuali inserite nel circuito della politica estera dell'Unione, indicando le condizioni minime che queste sono tenute a rispettare sul piano del diritto di difesa e del contraddittorio (Corte Giust. UE, Gr. Sez., 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05, *Kadi e Al Barakaat International Foundation*).

La questione, al tempo, riguardava le modalità di attuazione nell'ordinamento europeo di una risoluzione delle Nazioni Unite che prevedeva il congelamento di capitali e di risorse finanziarie dei soggetti di cui ad un apposito elenco, per responsabilità connesse al finanziamento del terrorismo.

La Corte, segnatamente, fu chiamata a pronunciarsi sia rispetto all'individuazione della base giuridica di questo tipo di potere in capo alla Comunità sia, per quanto di interesse, sulla compatibilità delle misure in questione con alcuni diritti fondamentali, quali la proprietà, il contraddittorio e il diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo.

Nel pronunciarsi sull'atto comunitario deputato ad attuare la risoluzione in parola, dopo una complessa analisi sull'esistenza della competenza

dell'Unione e del correlativo sindacato della Corte, la decisione ha evidenziato l'imprescindibilità del controllo di conformità ai diritti fondamentali degli atti delle istituzioni.

La risoluzione, infatti, indicava i nominativi dei soggetti da sanzionare e non prevedeva una congrua procedura di comunicazione degli elementi a carico al fine di instaurare un contraddittorio, limitandosi ad offrire all'interessato la possibilità di un reclamo non di tipo giurisdizionale, il che ha portato a muovere alcuni rilievi critici sul piano delle garanzie.

Il punto di partenza è dato dalla considerazione che i diritti fondamentali, per insegnamento consolidato, rappresentano principi generali del diritto dell'Unione, con l'effetto che la Corte può conoscere della legalità degli atti delle sue istituzioni anche rispetto a tale profilo di illegittimità (v. Corte Giust. UE, 23 aprile 1986, *Les Verts*, causa 294/83, § 23).

In tale ambito, la Corte ricostruisce il significato dei diritti primari facendo ricorso anche alle tradizioni costituzionali comuni e ai documenti internazionali relativi alla tutela dei diritti che siano stati sottoscritti dagli Stati membri. Nello svolgimento di tale opera ermeneutica, dev'essere attribuita un'importanza rilevante alle garanzie previste dalla Convenzione europea (v., in particolare, Corte Giust. UE, 26 giugno 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophones e a.*, causa C-305/05, § 29).

In virtù di ciò, si afferma che non possono permanere nell'ordinamento comunitario atti delle istituzioni in contrasto col rispetto dei diritti individuali, secondo un principio che non ammette eccezioni neanche quando il provvedimento europeo rappresenta il mezzo per dare esecuzione ad una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

La verifica dell'atto sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali è, pertanto, un tratto indefettibile della giurisdizione della Corte di Giustizia in quanto esprime la circostanza che l'Unione è un ordinamento basato sul diritto, il che non consente di subordinare il rispetto delle libertà essenziali nemmeno in ambiti di competenza ad elevata discrezionalità politica.

Nel diritto dell'Unione, sorretto dalla *rule of law*, la protezione dei diritti fondamentali porta con sé il corollario della tutela giurisdizionale effettiva delle posizioni soggettive, quale principio derivante, ad un tempo, dalle tradizioni costituzionali comuni, dall'art. 47 della Carta di Nizza e dagli artt. 6 e 13 C.E.D.U.

Vi è, nei passaggi motivazionali della Corte, una stretta concatenazione tra la regola dello Stato di diritto e la necessaria effettività del controllo giurisdizionale sugli atti, laddove si afferma che solo attraverso un sindacato reale e non ipotetico è possibile assicurare la primazia del diritto oggettivo.

Illustrato il fondamento del potere di scrutinio della Corte, viene indicato il contenuto minimo degli atti in discussione e le regole procedurali che devono essere osservate anche in materia di politica estera qualora venga coinvolto il diritto di proprietà dei singoli, per consentire a costoro di conoscere le ragioni alla base della statuizione sfavorevole ed esercitare, se del caso, il diritto al ricorso.

L'illustrazione dei motivi, infatti, permette ai soggetti coinvolti di valutare se vi siano profili di contestazione rispetto alle ragioni della sanzione e consente al giudice europeo, per conseguenza, di svolgere un controllo non apparente e teorico sulla tenuta del provvedimento (v. Corte Giust. UE, 15 ottobre 1987, Heylens e a., causa 222/86, § 15). Tali condizioni hanno portata generale e non valgono unicamente all'interno dell'Unione, ma anche rispetto ad atti diretti a soggetti terzi, trattandosi del rispetto di garanzie che pertengono alla persona in quanto tale.

Esigenze di tutela di primissimo rilievo, come la lotta al terrorismo, pur potendo giustificare ampie deroghe, non possono condurre fino all'esclusione dello scrutinio del giudice comunitario sulla compatibilità dell'atto coi diritti fondamentali.

Una volta instaurato il controllo sarà quel giudice, piuttosto, a tener conto del bilanciamento necessario tra le esigenze securitarie e il riconoscimento delle opportune garanzie procedurali al ricorrente (così ricalcando, sul punto, Corte E.D.U., 15 novembre 1996, Chahal c. Regno Unito, § 131).

Alla luce di tali indicazioni, la Corte ha rilevato, in quella decisione dalla portata sistematica apprezzabile, diversi profili di illegittimità.

Quando il provvedimento sanzionatorio non prevede una congrua motivazione, il destinatario non è in grado di conoscere gli elementi posti alla base della decisione e ciò gli impedisce di instaurare un'interlocuzione funzionale ad allegare le proprie osservazioni di segno contrario, con lesione del diritto di difesa.

In secondo luogo, considerato il legame esistente tra diritto di difesa e al ricorso giurisdizionale effettivo, la compressione del primo ha privato i soggetti

della possibilità concreta di accedere ad uno scrutinio nel merito del giudice europeo, così emergendo un ulteriore profilo di censura.

In breve, *a)*- la comunicazione degli elementi a carico, *b)*- il contraddittorio con l'autorità della sanzione, *c)*- una motivazione adeguata e *d)*- la *chance* di un ricorso effettivo rappresentano i termini minimi della protezione dei diritti soggettivi messi in luce dalla Corte, con particolare riguardo al diritto di proprietà.

3. Astraendo dalla vicenda concreta, possono essere svolte alcune considerazioni sul piano della salvaguardia giurisdizionale dei diritti.

Dall'analisi della sentenza illustrata emerge, in primo luogo, la riconducibilità di alcune garanzie minime alla concezione dello Stato di diritto.

Pur a fronte di interessi di primaria importanza, quali la sicurezza interna all'Unione e la lotta al terrorismo, la decisione mette in risalto i corollari irrinunciabili della *rule of law*, cioè quelle guarentigie di cui il soggetto dispone in ogni caso e a prescindere dagli interessi di segno contrario che possono venire in gioco.

Tra queste, spicca la tutela giurisdizionale dei diritti, quale strumento per attribuire una vitalità concreta al principio dello Stato di diritto, altrimenti ridotto ad una petizione di principio.

Ciò che emerge con particolare nettezza, nel merito, è il profilo dell'effettività della tutela, vale a dire l'esigenza di assicurare che il sindacato del giudice sia concreto, quale passaggio obbligato per un'attuazione dei diritti soggettivi che non sia teorica o illusoria.

Il vero tema della questione, dunque, è quello relativo alla centralità della motivazione dei provvedimenti delle autorità pubbliche che incidono su situazioni soggettive di rilievo primario, come la proprietà o altri diritti essenziali.

Infatti, l'esistenza di una giustificazione specifica a corredo della decisione, che tenga conto degli elementi a carico e li illustri adeguatamente al destinatario, consente ad un tempo l'esercizio del diritto di difesa e attribuisce al giudice la possibilità di accertare nel merito la portata dimostrativa degli elementi che hanno giustificato le sanzioni economiche.

Tali principi, ben noti nell'ambito dell'ordinamento nazionale, hanno avuto una certa portata innovativa rispetto alle sanzioni quale strumento di politica estera, ciò considerando l'ampia discrezionalità che tradizionalmente connota

tale settore e i limiti che il controllo della Corte di Giustizia incontra in materia di PESC.

4. Astraendo dal tema specifico, l'affermazione della regola dello Stato di diritto in una materia ad elevato tasso di discrezionalità consente di ragionare, per quanto di interesse, sul ruolo della motivazione rispetto alla tutela dei diritti fondamentali, nonché sul rapporto tra poteri discrezionali ed esigenze giustificative minime.

Sul primo versante, è noto che la gran parte delle osservazioni illustrate costituiscono patrimonio comune nell'ordinamento interno, in quanto è fuor di dubbio che la protezione giurisdizionale dei diritti richiede che i provvedimenti delle autorità pubbliche siano adeguatamente motivati, con riferimento ai presupposti di fatto e di diritto che hanno consentito al potere di incidere negativamente la situazione giuridica soggettiva.

Similmente, è altrettanto consolidato l'assunto per cui, nell'ambito delle impugnazioni del provvedimento giurisdizionale di condanna, l'effettività del controllo richiede innanzitutto il rigoroso rispetto dei doveri giustificativi, tanto sul piano quantitativo che su quello qualitativo.

La motivazione, in tale ambito, è lo strumento principale per il controllo di merito e, successivamente, di legittimità, per cui essa deve prendere in considerazione ogni aspetto del *thema probandum* in senso sostanziale, evitando l'adozione di argomenti stereotipati e apparenti in replica alle eccezioni di parte.

Quanto alla relazione coi poteri discrezionali, il richiamo alla funzione primaria della motivazione nello Stato di diritto consente - pur se in ambito completamente diverso - di porre in evidenza l'importanza di escludere spazi di discrezionalità valutativa non pienamente controllabili, quando viene in gioco la legalità della compressione dei diritti fondamentali.

Da questo punto di vista, occorre muovere dal peso degli obblighi motivazionali e dall'ampiezza del sindacato giurisdizionale.

Rispetto a questi profili, possono venire in rilievo due atteggiamenti restrittivi.

Il primo riguarda l'*an* del controllo. Si fa riferimento, segnatamente, ai casi in cui il vaglio di ammissibilità dell'atto di impugnazione finisce per limitare il sindacato, impedendo un accertamento pieno della fondatezza delle doglianze di parte quando queste riguardano la violazione di diritti intangibili dell'accusato.

Sul punto, è noto che, con duplice recente condanna, la Corte europea ha sottoposto a critica la possibile ostruzione al controllo che può derivare da un uso sproporzionato del filtro di ammissibilità, specie in ultima istanza.

È stato chiarito che la Convenzione non impone allo Stato firmatario l'adozione di una precisa struttura processuale in tema di impugnazioni, dal momento che sta al legislatore interno articolare le forme e i modi delle verifiche sulla correttezza della sentenza.

Ciò nonostante, quando modella il meccanismo di gravame secondo lo schema dell'art. 6 C.e.d.u., questi deve assicurare l'effettiva rispondenza della normativa nazionale al relativo statuto, specie sul versante del diritto dell'accusato ad un sindacato effettivo dove denuncia illegittimità rilevanti sul versante convenzionale (Corte E.D.U., 6 febbraio 2020, *Felloni c. Italia*, in questa *Rivista* (web), 2020, 1, con interessanti osservazioni di DINACCI, *L'obbligo di motivazione come antidoto ad expansionismi interpretativi in tema d'inammissibilità delle impugnazioni* e TARALLO, *La CEDU interviene sulla falciata dell'inammissibilità dei ricorsi per cassazione: nota alla sentenza Felloni contro Italia*).

L'imperativo del controllo effettivo, a fronte di eccepite violazioni della Convenzione, è stato peraltro ribadito anche con riferimento specifico alla fase di legittimità: è stato, in quel caso, sottoposto a censura l'uso del filtro di inammissibilità del ricorso per cassazione, qualora fondato su esigenze burocratiche e di gestione del carico di lavoro (Corte E.D.U., 28 ottobre 2021, *Succi e a. c. Italia*; GIUNCHEDI, SASSANI, *La cruna dell'ago: a proposito del principio di autosufficienza*, *ivi*, 2021, 2).

Una volta superato lo sbarramento in entrata, potrebbero emergere limitazioni alla pienezza dell'accertamento derivanti dal riconoscimento di spazi di giudizio a sindacato ristretto, in attuazione di alcuni risalenti principi del processo penale.

Risponde ad un insegnamento antico, ad esempio, che il giudice gode di una certa discrezione decisoria nell'opera di quantificazione della pena, quale momento di contemperamento del fatto alla luce del precetto che naturalmente porta con sé margini di valutazione non sindacabili appieno in sede di controllo.

Similmente, è noto che, nel diritto delle prove, ha avuto una certa fortuna teorica il principio del libero convincimento del giudice, quale canone talvolta inteso nel senso di ammettere spazi di apprezzamento della prova, nella sua

componente valutativa, fisiologicamente sottratti alla verifica e all'eccezione di parte in funzione di critica.

Talvolta si afferma, ancora esemplificando, che il giudicante può formare il proprio convincimento anche se la prova si è formata a fronte di alcuni scostamenti dal modello di riferimento fissato dalla legge, proprio grazie al supporto fornito dalla regola del libero convincimento (cfr. Cass., Sez. V, 22 febbraio 2022, Reichard, n.m. sul punto; sulla portata sistematica della regola *de qua* v. anche Id., Sez. un., 29 novembre 2012, Aquilina e a., in *Mass. Uff.*, n. 255145). In altre occasioni, invece, il canone del libero convincimento, quale generale criterio valutativo della prova, è stato impiegato per fondare l'eccezione alla necessità di reperire riscontri esterni agli elementi di prova raccolti con intercettazione di conversazioni a cui partecipava l'imputato, se accompagnato da razionale motivazione (Cass., Sez. V, 28 giugno 2016, Modica, *ivz*, n. 268042).

In questi casi, dunque, l'effettività si trasforma in un problema di razionalità dell'apparato giustificativo e il controllo ha ad oggetto l'accertamento della coerenza logica del discorso a corredo della sentenza.

Anche se il legislatore, nel tempo, ha imbrigliato il più possibile gli spazi di discrezionalità giudiziaria, rapportando il relativo potere ad indici e criteri di valutazione spesso meticolosi nell'indicare gli elementi di fatto da impiegare (ad es., artt. 132 e 133 c.p.; 275 c.p.p.), il sindacato sulla motivazione rispetto alle ragioni del convincimento probatorio o all'entità della pena può subire talvolta delle restrizioni, evidenziando i limiti connaturati alla fase oppure ponendo in luce l'esistenza di spazi di apprezzamento non perfettamente sindacabili, per via di intrinseche componenti di discrezione.

Ad evitare un eccessivo restringimento dell'ambito del controllo in impugnazione, allora, è opportuno richiamare l'importanza sistematica della motivazione, quale strumento che consente una verifica giurisdizionale concreta e che, in definitiva, rappresenta il vero momento di attuazione della regola aurea dello Stato di diritto.