

Edizione provvisoria

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATA GENERALE
LAILA MEDINA
presentate il 5 giugno 2025 (1)

Causa C-696/23 P

**Dmitry Alexandrovich Pumpyanskiy
contro
Consiglio dell'Unione europea**

« Impugnazione – Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate relativamente ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina – Congelamento dei fondi – Inserimento del nominativo del ricorrente negli elenchi delle persone, delle entità e degli organismi interessati – Articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145/PESC – Interpretazione – Nozione di “imprenditore di spicco” – Condotta personale specifica in termini di influenza sul governo della Federazione russa – Nozione di “settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa” »

I. Introduzione

1. Le presenti conclusioni vertono sull'impugnazione proposta dal sig. Dmitry Alexandrovich Pumpyanskiy (2) ai fini dell'annullamento della sentenza del 6 settembre 2023, [Pumpyanskiy/Consiglio](#) (T-270/22, EU:T:2023:490) (3). Con tale sentenza, il Tribunale ha respinto il ricorso proposto dal ricorrente ai sensi dell'articolo 263 TFUE, avverso:

- la decisione (PESC) 2022/397 del Consiglio, del 9 marzo 2022, che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 80, pag. 31); e
- il regolamento di esecuzione (UE) 2022/396 del Consiglio, del 9 marzo 2022, che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 80, pag. 1) (4),

nella parte in cui tali atti hanno inserito il nominativo del ricorrente negli elenchi ad essi allegati. Mediante detti atti, il Consiglio dell'Unione europea ha impedito al ricorrente di entrare o transitare nei territori degli Stati membri e ha congelato tutti i suoi fondi e le sue risorse economiche in tali territori.

2. La presente causa ha ad oggetto una delle prime impugnazioni proposte dinanzi alla Corte di giustizia concernenti le misure restrittive adottate dal Consiglio nel 2022, a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte delle forze armate della Federazione russa (5). Essa offre alla Corte, riunita in

Grande Sezione, l'opportunità di pronunciarsi sull'interpretazione e di esaminare la legittimità del criterio previsto all'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), e all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145/PESC (6), come modificata dalla decisione (PESC) 2022/329 (7), nonché all'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), del regolamento (UE) n. 269/2014 (8), come modificato dal regolamento (UE) 2022/330 (9). Tale criterio, comunemente denominato «criterio g)», prevede l'inserimento nell'elenco di imprenditori di spicco che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa.

3. Il ricorrente sostiene, in particolare, che il Tribunale ha interpretato erroneamente l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata (10), avendo concluso, in sostanza, che, affinché il criterio in esso contenuto sia soddisfatto, non è necessario che il Consiglio dimostri una condotta o un contributo specifici della persona inserita nell'elenco, in particolare in termini di influenza sul governo della Federazione russa, né che esso dimostri l'esistenza di un legame con il regime in tale paese. Egli contesta, inoltre, l'idoneità di tale criterio quale mezzo per conseguire gli obiettivi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata.

4. La presente causa è connessa alle cause C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P e C-111/24 P, che traggono origine dalle impugnazioni proposte, rispettivamente, dal sig. Tigran Khudaverdyan, dal sig. Viktor Filippovich Rashnikov, dal sig. Dmitry Arkadievich Mazepin e dal sig. German Khan avverso le sentenze del Tribunale che confermano l'inserimento dei loro nominativi negli elenchi delle persone sottoposte a misure restrittive ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata. Anche in tali cause le conclusioni sono presentate in data odierna e in esse mi concentro sulle questioni specifiche che la Corte mi ha chiesto di esaminare, concernenti l'interpretazione e la validità del criterio di inserimento nell'elenco contenuto in tale disposizione, alla luce, segnatamente, dei principali argomenti comuni dedotti dai ricorrenti.

II. Fatti e procedimento

A. *Fatti all'origine della controversia*

5. I fatti all'origine della controversia sono descritti ai punti da 2 a 17 della sentenza impugnata. Ai fini delle presenti conclusioni, essi possono essere riassunti come segue.

6. Il ricorrente è un imprenditore di nazionalità russa.

7. Il 17 marzo 2014 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, sulla base dell'articolo 29 TUE, la decisione 2014/145. Lo stesso giorno il Consiglio ha adottato, sulla base dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, il regolamento n. 269/2014. Entrambi gli atti concernevano misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

8. Il 25 febbraio 2022 il Consiglio ha adottato sia la decisione 2022/329, che modifica la decisione 2014/145, sia il regolamento 2022/330, che modifica il regolamento n. 269/2014, i quali hanno modificato, in particolare, i criteri sulla base dei quali persone fisiche o giuridiche, entità od organismi possono essere sottoposti alle misure restrittive di cui trattasi.

9. L'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), della decisione 2014/145, nella versione modificata dalla decisione 2022/329 (11), impedisce l'ingresso o il transito nel territorio degli Stati membri di persone fisiche che soddisfano un criterio sostanzialmente identico a quello previsto all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), di tale decisione. Quest'ultima disposizione prevede, a sua volta, il congelamento dei fondi e delle risorse economiche, in particolare, delle persone fisiche che soddisfano tale criterio.

10. Più precisamente, l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, prevede quanto segue:

«1. Sono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, o posseduti, detenuti o controllati da:

(...)

imprenditori di spicco o persone giuridiche, entità o organismi che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, resosi responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina (...)).».

11. Il regolamento n. 269/2014, nella versione modificata dal regolamento 2022/330 (12), impone l'adozione di misure di congelamento dei fondi e definisce nel dettaglio le modalità di tale congelamento dei fondi, in termini sostanzialmente identici a quelli utilizzati nella decisione 2014/145, come modificata. L'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), del regolamento n. 269/2014, come modificato, riproduce, in sostanza, l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), di tale decisione.

12. Il 9 marzo 2022, alla luce della gravità della situazione in Ucraina, il Consiglio ha adottato gli atti controversi. Il nominativo del ricorrente è stato aggiunto all'elenco allegato alla decisione 2014/145, come modificata, e all'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014, come modificato, sulla base dei seguenti motivi:

«[Il ricorrente] è il presidente del consiglio di amministrazione della PJSC Pipe Metallurgic Company nonché presidente e membro del consiglio di amministrazione del gruppo Sinara. Sostiene pertanto la cooperazione con le autorità della Federazione russa e le imprese di proprietà dello Stato, comprese Russian railways, Gazprom e Rosneft, ovvero ne trae vantaggio. Opera pertanto in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina.

Il 24 febbraio 2022, all'indomani delle fasi iniziali dell'aggressione russa contro l'Ucraina, [il ricorrente] ha incontrato, insieme a 36 imprenditori, il presidente Vladimir Putin e altri membri del governo russo per discutere dell'impatto della linea d'azione alla luce delle sanzioni occidentali. Il fatto di essere stato invitato a partecipare alla riunione indica che fa parte della cerchia più ristretta del presidente Vladimir Putin e che sostiene o realizza azioni o politiche che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, nonché la stabilità e la sicurezza in Ucraina. Indica inoltre che è uno degli imprenditori di spicco che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Russia, responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina».

13. Il 10 marzo 2022 il Consiglio ha pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* un avviso all'attenzione delle persone oggetto delle misure restrittive di cui agli atti controversi (GU 2022, C 114I, pag. 1).

14. Il 19 aprile 2022 il ricorrente ha chiesto al Consiglio di concedergli l'accesso ai documenti che erano serviti da base per l'adozione delle misure restrittive alle quali era stato sottoposto. Il Consiglio ha ottemperato a tale richiesta il 28 aprile 2022.

B. Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

15. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 17 maggio 2022, il ricorrente ha proposto un ricorso diretto all'annullamento degli atti controversi.

16. A sostegno del suo ricorso, il ricorrente ha dedotto due motivi, lamentando essenzialmente, in primo luogo, un errore di valutazione e, in secondo luogo, il mancato rispetto del principio di proporzionalità e una violazione di diritti fondamentali.

17. Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto il ricorso del ricorrente.

18. In primo luogo, per quanto riguarda la fondatezza dei motivi dell'inserimento del ricorrente nell'elenco, enunciati negli atti controversi, il Tribunale ha stabilito che il Consiglio era pienamente legittimato a concludere che il ricorrente era un imprenditore di spicco, circostanza non contestata da quest'ultimo e che poteva parimenti essere dedotta dall'importanza economica tanto della società TMK quanto del gruppo Sinara, dei quali egli era, rispettivamente, presidente del consiglio di amministrazione e presidente e membro del consiglio di amministrazione (13). Inoltre, il Tribunale ha

dichiarato che il Consiglio aveva fornito un insieme di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti, idonei a dimostrare che il ricorrente operava in numerosi settori economici, e precisamente nei settori petrolifero, del gas, ferroviario, finanziario e della costruzione, che costituivano una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa (14).

19. In secondo luogo, per quanto riguarda la violazione del principio di proporzionalità e di diritti fondamentali, il Tribunale ha stabilito che, nonostante gli atti controversi comportassero una restrizione dei diritti di proprietà del ricorrente e incidessero negativamente sulla vita privata e familiare, sul domicilio e sulle comunicazioni di quest'ultimo, le limitazioni dei diritti fondamentali del ricorrente che ne scaturivano erano conformi alle condizioni enunciate all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta (15).

III. Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

20. Con la sua impugnazione, depositata presso la cancelleria della Corte il 16 novembre 2023, il ricorrente chiede che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata;
- annullare gli atti controversi;
- in subordine, rinviare la causa al Tribunale, e
- riservare la decisione sulle spese.

21. Nella sua comparsa di risposta, depositata il 26 gennaio 2024, il Consiglio chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare il ricorrente alle spese.

22. L'11 febbraio 2025 si è tenuta un'udienza, nel corso della quale il ricorrente e il Consiglio hanno risposto ai quesiti per risposta orale posti dalla Corte, in particolare per quanto concerne l'interpretazione dell'espressione «imprenditori di spicco» di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata.

IV. Valutazione

23. A sostegno della sua impugnazione, il ricorrente deduce essenzialmente due motivi, lamentando, in primo luogo, che il Tribunale è incorso in errori di diritto nell'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, nonché nella sua valutazione riguardante l'errore commesso dal Consiglio negli atti controversi, e, in secondo luogo, che il Tribunale è incorso in errori di diritto nell'esaminare i motivi di ricorso vertenti sulla violazione dei diritti fondamentali del ricorrente e sul principio di proporzionalità.

24. La Corte ha richiesto un esame degli argomenti specifici che risultano dal primo motivo di impugnazione, relativi all'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, nonché degli argomenti del ricorrente vertenti sull'idoneità del criterio contenuto in tale disposizione quale mezzo per conseguire i suoi obiettivi. Questi ultimi argomenti si rinviengono nella seconda parte del secondo motivo di impugnazione. Come richiesto dalla Corte, la mia analisi si soffermerà su tali questioni principali, sulle quali le parti hanno incentrato le loro difese orali in udienza.

A. *Primo motivo di impugnazione*

25. Con il primo motivo di impugnazione, il ricorrente sostiene, in particolare, che il Tribunale ha interpretato erroneamente il criterio contenuto nell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata. In sostanza, egli contesta al Tribunale di aver statuito che tale disposizione non impone al Consiglio di dimostrare l'esistenza di una condotta specifica della persona inserita nell'elenco, in particolare in termini di influenza sul governo della Federazione russa, né di provare l'esistenza di un legame con il regime in tale paese.

26. Come risulta dal paragrafo 10 delle presenti conclusioni, l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, prevede il congelamento di tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, o posseduti, detenuti o controllati da, «imprenditori di spicco (...) che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, resosi responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina».

27. Il ricorrente suddivide la sua censura principale in due serie di argomenti, diretti a contestare l'interpretazione data dal Tribunale all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, per quanto concerne, da un lato, l'espressione «imprenditori di spicco» e, dall'altro, l'espressione «che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa».

1. Interpretazione dell'espressione «imprenditori di spicco»

28. In primo luogo, per quanto riguarda la nozione di «imprenditori di spicco», il ricorrente sostiene che tale espressione dovrebbe essere intesa nel senso che richiede che la persona interessata eserciti un'influenza sul governo della Federazione russa. A suo avviso, da alcune versioni linguistiche dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata – ad esempio dalla versione di lingua francese, che impiega i termini «femmes et hommes d'affaires influents» – risulta chiaramente che l'applicazione di tale disposizione presuppone l'esistenza di un comportamento teso ad influenzare tale governo o l'esistenza di un legame con quest'ultimo al fine di esercitare detta influenza.

29. Il Consiglio contesta tali argomenti.

30. Secondo una giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una disposizione di diritto dell'Unione occorre tener conto non soltanto del tenore letterale della disposizione stessa, ma anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte. È questo il caso, in particolare, quando i termini della disposizione del diritto dell'Unione di cui trattasi non contengono alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri ai fini della determinazione del loro senso e della loro portata, come avviene nel caso di specie per quanto concerne l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata ([16](#)).

31. Sotto un primo profilo, per quanto riguarda l'interpretazione letterale dell'espressione [in lingua inglese] «leading businesspersons» (imprenditori di spicco), è noto che la parola «businessperson» (imprenditore) designa una persona attiva nel settore imprenditoriale, generalmente in ruoli dirigenziali di una società. Inoltre, la parola «business» si riferisce all'esercizio di un'attività economica o commerciale. Il termine «businesspersons» (imprenditori) di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, fa quindi riferimento a persone che esercitano un'attività economica o commerciale all'interno di una società di cui sono proprietarie o nelle quali ricoprono una funzione di rilievo ([17](#)).

32. A sua volta, la parola «leading» (di spicco) è un aggettivo che significa, in lingua inglese, «molto importante o fra i più importanti» ([18](#)). Poiché l'espressione «leading businesspersons» (imprenditori di spicco) è seguita, nell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, dall'espressione «che operano in settori economici», la nozione di «leading» (di spicco) deve essere intesa nel senso che si riferisce all'importanza dell'imprenditore di cui trattasi nel settore nel quale opera, nonché all'influenza che tale persona può essere in grado di esercitare in tale settore, il che corrisponde, in sostanza, a quanto statuito dal Tribunale al punto 66 della sentenza del 13 settembre 2023, [Rashnikov/Consiglio](#) (T-305/22, EU:T:2023:530), e al punto 79 della sentenza del 6 settembre 2023, [Khudaverdyan/Consiglio](#) (T-335/22, EU:T:2023:500, punto 79), entrambe citate dal ricorrente. Inoltre, come affermato in tali sentenze, il carattere «leading» (di spicco) di un imprenditore può essere stabilito alla luce, in particolare, del suo *status* professionale, della rilevanza delle sue attività economiche, dell'entità delle sue partecipazioni di capitale o delle funzioni che ricopre all'interno di una o più società nelle quali esercita dette attività. Tale conclusione non è specificamente menzionata dal ricorrente nella sua impugnazione.

33. Ne consegue che, da un punto di vista letterale, il Tribunale non è incorso in errore nel concludere, in sostanza, che tutto ciò che il Consiglio è tenuto a dimostrare al fine di stabilire che una persona è un «leading businessperson» (imprenditore di spicco), ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, è che la persona interessata eserciti un'attività economica o commerciale e che detta persona sia considerata un imprenditore molto importante o fra i più importanti nel settore economico in cui opera, al punto di poter esercitare un'influenza all'interno di tale settore.

34. È vero che alcune versioni linguistiche dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, qualificano il sostantivo «imprenditori» con una parola equivalente a «influential» (influyente) in lingua inglese, anziché con la parola «leading» (di spicco). Il ricorrente si basa su tale circostanza per sostenere che gli imprenditori di cui a tale disposizione devono essere in grado di esercitare un'influenza non soltanto all'interno del settore economico in cui operano ma, specificamente, sullo stesso governo della Federazione russa.

35. Tuttavia, a tal riguardo, ricordo che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, la formulazione utilizzata in una o in alcune delle versioni linguistiche di una disposizione del diritto dell'Unione non può essere l'unico elemento a sostegno dell'interpretazione di tale disposizione. Le disposizioni del diritto dell'Unione devono infatti essere interpretate e applicate in modo uniforme, alla luce delle versioni vigenti in tutte le lingue dell'Unione ([19](#)).

36. Nella presente causa, osservo, in linea con le spiegazioni fornite dal Consiglio in udienza, che 12 versioni linguistiche dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, qualificano il sostantivo «businesspersons» (imprenditori), essenzialmente, con una parola che equivale a «leading» (di spicco) in lingua inglese ([20](#)). Inoltre, altre versioni impiegano una parola traducibile come «prominent» (preminente) o «principal» (principale) in lingua inglese, che, da un punto di vista semantico, riflette la parola «leading» (di spicco) ([21](#)). Le considerazioni svolte al paragrafo 32 delle presenti conclusioni, concernenti l'interpretazione dell'espressione «leading businesspersons» (imprenditori di spicco) in lingua inglese, sono quindi pienamente applicabili a tutte tali versioni.

37. Di converso, soltanto le versioni di lingua francese, lettone e lituana qualificano il sostantivo «imprenditore», di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, con un aggettivo che, in lingua inglese, è traducibile come «influential» (influyente). Ciò detto, anche in queste lingue, uno dei principali significati di «influyente» è la qualità di essere «importante» ([22](#)). Di conseguenza, al fine di garantire l'interpretazione e l'applicazione uniformi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, conformemente a quanto richiesto dalla giurisprudenza citata al precedente paragrafo 35, le versioni in lingua francese, lettone e lituana dell'espressione «imprenditori di spicco» devono essere interpretate come la maggior parte delle versioni linguistiche di tale disposizione, vale a dire nel senso che si riferiscono all'importanza dell'imprenditore interessato nel settore economico in cui opera e nel quale è in grado di esercitare un'influenza.

38. Dalle considerazioni che precedono risulta che, da un punto di vista letterale, l'argomento del ricorrente secondo cui l'espressione «imprenditori di spicco», quale figura all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, impone al Consiglio di dimostrare una condotta specifica della persona inserita nell'elenco, in particolare in termini di influenza sul governo della Federazione russa, o di dimostrare un legame con il regime in tale paese, non è fondato.

39. Sotto un secondo profilo, per quanto riguarda l'interpretazione contestuale, desidero ricordare, anzitutto, che il criterio di inserimento nell'elenco relativo agli «imprenditori di spicco», quale previsto all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, è stato introdotto per la prima volta dalla decisione 2022/329. Quest'ultima decisione è stata adottata il 25 febbraio 2022, ossia il giorno successivo all'annuncio, da parte del presidente della Federazione russa, di un'operazione militare in Ucraina e all'avvio di un attacco da parte delle forze armate russe nei confronti di tale paese ([23](#)).

40. Peraltro, è importante sottolineare che, prima di essere modificato dalla decisione 2022/329, l'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 2014/145 conteneva già un criterio di inserimento che consentiva, in sostanza, di inserire nell'elenco le persone in grado di esercitare un'influenza individuale

sul governo della Federazione russa. Ciò avveniva, in particolare, nel caso dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera d), della decisione 2014/145, che riguardava, essenzialmente, persone fisiche che sostengono attivamente, materialmente o finanziariamente, i decisori russi responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, ovvero che traggono vantaggio dagli stessi. Tale criterio figura tuttora nella decisione 2014/145, come modificata, il che mi induce a ritenere che interpretare l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della stessa nel senso che esso esige la prova dell'esercizio di influenza sul governo della Federazione russa e di un legame con il regime che governa tale paese, come sostiene il ricorrente, sarebbe semplicemente ridondante e, pertanto, non coerente da un punto di vista contestuale.

41. A mio avviso, quindi, e fatte salve le considerazioni aggiuntive che esporrò nel prosieguo delle presenti conclusioni, non ritengo che l'interpretazione contestuale dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, corrobora la tesi del ricorrente.

42. Sotto un terzo profilo, per quanto riguarda l'interpretazione teleologica, l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, si inserisce in un contesto giuridico che ha introdotto una serie inedita di misure restrittive volte ad esercitare la massima pressione sulla Federazione russa, aumentando i costi delle azioni di quest'ultima dirette a compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

43. Questi, infatti, sono gli obiettivi delle misure restrittive adottate nei confronti della Russia, quali enunciati, in sostanza, nella sentenza della Corte del 25 giugno 2020, [VTB Bank/Consiglio](#) (C-729/18 P, EU:C:2020:499, punto 59) (24), in cui si cita anche la sentenza del 28 marzo 2017, [Rosneft](#) (C-72/15, EU:C:2017:236, punto 123) (25). Entrambe le sentenze riguardavano l'interpretazione di misure restrittive settoriali adottate in considerazione delle azioni che destabilizzavano la situazione in Ucraina e che hanno preceduto l'attacco di tale paese da parte delle forze armate russe il 24 febbraio 2022 (26). Tuttavia, gli obiettivi individuati dalla Corte in tali sentenze restano validi ai fini dell'interpretazione delle misure restrittive individuali oggetto della presente causa, fermo restando che, nel contesto di una risposta comune a una situazione che si è ulteriormente deteriorata dopo l'attacco russo, sono state adottate misure restrittive sia settoriali che individuali, come espressamente indicato ai considerando 10 e 11 della decisione 2022/329, che modifica la decisione 2014/145 (27).

44. In tale contesto, ritengo che ci si possa ragionevolmente attendere che l'adozione di misure restrittive nei confronti degli imprenditori di spicco di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, massimizzi la pressione esercitata sul governo della Federazione russa affinché desista dalla sua aggressione militare in territorio ucraino. Infatti, tali imprenditori di spicco svolgono un ruolo centrale nel mantenimento della redditività dei settori economici in cui operano e che, in ultima analisi, rafforzano le risorse finanziarie di cui dispone il governo della Federazione russa per condurre le sue azioni e le sue politiche. Di conseguenza, è probabile che, incidendo sull'attività degli imprenditori di spicco interessati, le misure restrittive oggetto della presente causa riducano i redditi che il governo della Federazione russa trae dai relativi settori della sua economia, aumentando così il costo delle azioni militari di quest'ultimo e limitando la sua capacità di compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

45. Ne consegue che esiste un rapporto logico tra, da un lato, la scelta di colpire imprenditori di spicco che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa e, dall'altro, l'obiettivo delle misure restrittive di cui alla presente causa. A differenza di quanto sostiene il ricorrente, tale rapporto sussiste anche in assenza di una condotta specifica da parte della persona inserita nell'elenco, in particolare in termini di influenza sul governo della Federazione russa, o in assenza di un legame tra tale persona e il regime che governa tale paese.

46. L'interpretazione teleologica dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, non richiede quindi una riconsiderazione dell'interpretazione letterale e contestuale di tale disposizione, quale esposta ai paragrafi 38 e 41 delle presenti conclusioni. Infatti, essa corrobora la tesi secondo cui l'espressione «imprenditori di spicco», contenuta in tale disposizione, richiede che il Consiglio dimostri unicamente che la persona interessata esercita un'attività economica o commerciale

e che tale persona è considerata, quanto meno, un imprenditore molto importante nel settore in cui opera, essendo quindi in grado di esercitare un'influenza al suo interno.

47. Alla luce delle considerazioni che precedono, nessuno dei metodi interpretativi definiti dalla giurisprudenza della Corte per determinare il senso di una disposizione del diritto dell'Unione esige, come invece sostenuto dal ricorrente, l'esercizio di influenza da parte della persona interessata nei confronti del governo della Federazione russa, né l'esistenza di un legame con quest'ultimo, affinché una persona possa essere qualificata come «imprenditore di spicco», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata.

48. Di conseguenza, ritengo che non si possa addebitare al Tribunale di aver commesso un errore di diritto nell'interpretazione dell'espressione «imprenditori di spicco», quale prevista all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata.

49. Pertanto, la prima serie di argomenti sollevati dal ricorrente dovrebbe essere respinta.

2. Interpretazione dell'espressione «che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito»

50. In secondo luogo, il ricorrente sostiene che il Tribunale è incorso in un errore di diritto avendo statuito che l'espressione «che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa», figurante all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, deve essere interpretata nel senso che essa si riferisce all'espressione «che operano in settori economici», contenuta in tale disposizione, e non all'espressione «imprenditori di spicco».

51. Il Consiglio contesta tali argomenti.

52. In via preliminare, vorrei ricordare che, al punto 66 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ritenuto, in sostanza, che l'espressione «che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa», quale prevista all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, si riferisca ai settori economici nei quali operano gli imprenditori di spicco, e non agli imprenditori stessi. Ciò significa che, ai fini dell'applicazione di tale disposizione, il Consiglio è tenuto a dimostrare soltanto che i settori economici in questione costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa; non esiste un requisito aggiuntivo che imponga di dimostrare l'esistenza di una condotta da parte della persona interessata, né di un legame tra detta persona e il regime russo. Secondo il Tribunale, tale interpretazione è coerente con gli obiettivi perseguiti dalle misure restrittive oggetto della presente causa.

53. Alla luce della giurisprudenza citata al precedente paragrafo 35, è opportuno anzitutto sottolineare che la formulazione della maggior parte delle versioni linguistiche dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, depone a sfavore dell'argomento dedotto dal ricorrente.

54. Ciò accade per quanto concerne la versione in lingua inglese, in cui l'ordine delle diverse componenti della formulazione dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, suggerisce che il Tribunale abbia correttamente interpretato l'espressione «providing a substantial source of revenue» (che costituiscono una notevole fonte di reddito) nel senso che essa si riferisce all'espressione, immediatamente precedente, «involved in economics sectors» (che operano in settori economici). Se il Consiglio avesse inteso stabilire che la fonte di tale reddito dovevano essere gli imprenditori di spicco stessi, esso avrebbe, ragionevolmente, potuto invertire l'ordine di tali due espressioni, al fine di renderlo evidente, poiché nessuna ragione linguistica glielo impediva.

55. Inoltre, nella maggior parte delle versioni linguistiche dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, è inserito un pronome relativo tra le espressioni «operano in settori economici» e «costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa» (28). In tali casi, il nesso tra i due elementi è ancora più evidente, poiché l'espressione «costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa» diventa necessariamente la proposizione subordinata del gruppo nominale «settori economici».

56. In ogni caso, in relazione alle versioni linguistiche che il ricorrente reputa ambigue, è importante rilevare, da un punto di vista contestuale, che, poiché l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, collega la parola «reddito» a un governo nazionale, in qualità di suo beneficiario, l'interpretazione più precisa di tali termini è che la fonte di detto reddito deve essere un settore economico, e non un singolo imprenditore (29). Si tratta dell'interpretazione consueta dal punto di vista macroeconomico per quanto concerne le finanze statali. Inoltre, è evidente che, se il Consiglio avesse voluto indicare che la notevole fonte di reddito doveva provenire da un imprenditore di spicco, l'espressione «che operano in settori economici» sarebbe stata superflua e non sarebbe stata inserita nell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, dato che tutti gli imprenditori, per definizione, operano in un settore economico, direttamente o indirettamente.

57. Inoltre, l'interpretazione teleologica dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, mi sembra corroborare tale interpretazione contestuale. Infatti, poiché l'adozione delle misure restrittive mira, come già spiegato (30), a limitare i mezzi finanziari di cui dispone il governo della Federazione russa, allo scopo di porre fine alla sua politica di destabilizzazione e di aggressione relativa all'Ucraina, tale obiettivo può essere conseguito più efficacemente erodendo i redditi provenienti da un intero settore economico, piuttosto che dal contributo individuale di un imprenditore di spicco.

58. Di conseguenza, il Tribunale non è incorso in alcun errore nel concludere, al punto 66 della sentenza impugnata, che, alla luce dell'obiettivo delle misure restrittive di cui trattasi nella presente causa, la notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa doveva provenire dai settori in cui operavano gli imprenditori di spicco inseriti nell'elenco, e non dagli imprenditori stessi.

59. È vero che il considerando 11 della decisione 2022/329 indica che, «[a]lla luce della gravità della situazione, il Consiglio ritiene opportuno modificare i criteri di designazione al fine di includere (...) le persone ed entità che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo [della Federazione russa]». A mio avviso, il semplice fatto che tale considerando non si riferisca soltanto a persone, ma anche a entità, chiarisce che esso non può essere inteso nel senso che concerne esclusivamente gli «imprenditori di spicco», ma deve essere interpretato nel senso che evoca una nozione più ampia, segnatamente un intero settore economico, comprensivo di tutte le persone e le entità che operano al suo interno.

60. Inoltre, è importante ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, sebbene i considerando di un atto dell'Unione costituiscano importanti elementi di interpretazione, idonei a chiarire la volontà dell'autore di tale atto, essi non hanno valore giuridico vincolante e non possono essere invocati per derogare alle disposizioni stesse dell'atto in questione, né per interpretarle in un senso manifestamente contrario al loro tenore letterale (31).

61. Nella presente causa, poiché i metodi interpretativi definiti dalla giurisprudenza della Corte al fine di stabilire il significato di una disposizione del diritto dell'Unione inducono a concludere che l'espressione «notevole fonte di reddito» deve essere collegata all'espressione «che operano in settori economici», e non all'espressione «imprenditori di spicco», il contenuto del considerando 11 della decisione 2022/329 non è idoneo, di per sé, a rimettere in discussione tale interpretazione.

62. Infine, il ricorrente sostiene che l'interpretazione data dal Tribunale all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, per quanto concerne, in particolare, l'espressione «notevole fonte di reddito», significa che la condotta o il contributo personali dell'imprenditore interessato sono assolutamente irrilevanti. Tuttavia, a tal riguardo, è sufficiente ricordare che l'interpretazione dei diversi elementi di tale disposizione depone a sfavore della tesi secondo cui il Consiglio sarebbe tenuto a dimostrare qualcosa in più rispetto al fatto che la persona inserita nell'elenco esercita un'attività economica o commerciale e che tale persona è considerata, quanto meno, un imprenditore molto importante nel settore in cui opera, potendo così esercitare un'influenza al suo interno.

63. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che non si possa addebitare al Tribunale di essere incorso in un errore di diritto, nel modo asserito dal ricorrente, in sede di interpretazione dell'espressione «che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa», quale figura all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata.

64. Pertanto, la seconda serie di argomenti dedotti dal ricorrente dovrebbe essere respinta.

65. Alla luce di quanto affermato ai paragrafi 49 e 64 delle presenti conclusioni, gli argomenti esposti nel primo motivo di impugnazione per quanto riguarda, specificamente, l'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, dovrebbero essere respinti.

B. Seconda parte del secondo motivo di impugnazione

66. Con la seconda parte del secondo motivo di impugnazione, il ricorrente sostiene, in particolare, che il Tribunale ha commesso un errore nella sua valutazione dell'idoneità del criterio contenuto nell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, quale mezzo per conseguire gli obiettivi di tale disposizione. Egli sostiene che l'interpretazione accolta dal Tribunale dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, conduce a una situazione in cui le persone sono sanzionate per ciò che sono, e non sulla base di ciò che fanno o che dovrebbero fare. Per quanto riguarda la presente causa, egli si chiede in che modo l'applicazione del criterio contenuto in tale disposizione sia in grado di incidere in qualche modo sullo Stato russo.

67. Il Consiglio contesta tali argomenti.

68. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, i giudici dell'Unione sono tenuti, nell'ambito del controllo giurisdizionale di misure restrittive, a riconoscere al Consiglio un ampio potere discrezionale nella determinazione dei criteri generali per la definizione delle categorie di persone che possono essere soggette a tali misure (32). Ciò si spiega, generalmente, con il fatto che, sebbene l'articolo 24, paragrafo 1, TUE e l'articolo 275, secondo comma, TFUE attribuiscono ai giudici dell'Unione una competenza di carattere derogatorio in tale settore specifico della politica estera e di sicurezza comune (PESC), detti giudici non possono sostituire le scelte politiche o strategiche operate dal Consiglio in sede di adozione di misure restrittive con le proprie (33). Il grado di controllo che i giudici dell'Unione possono applicare nell'esercizio del loro sindacato giurisdizionale è quindi limitato (34).

69. Tuttavia, ciò non significa che il Consiglio sia autorizzato ad agire in modo arbitrario. Diversamente, la deroga prevista all'articolo 24, paragrafo 1, TUE e all'articolo 275, secondo comma, TFUE sarebbe privata del suo effetto utile (35). Secondo una giurisprudenza costante della Corte, la legittimità di una misura deve essere controllata alla luce del principio di proporzionalità (36), il che significa, in sostanza, che solo la manifesta inidoneità di detta misura in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire può inficiarne la legittimità (37).

70. A tal riguardo, desidero ricordare, anzitutto, che nella sua giurisprudenza la Corte ha già avuto modo di avallare un criterio formulato in termini analoghi a quello di cui trattasi nel caso di specie. Mi riferisco alla sentenza del 9 luglio 2020, [Haswani/Consiglio](#) (C-241/19 P, EU:C:2020:545) (38), che riguardava i criteri previsti all'articolo 27, paragrafo 2, lettera a), e all'articolo 28, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2013/255/PESC (39), nella versione modificata dalla decisione (PESC) 2015/1836 (40). Mediante tali disposizioni, il Consiglio ha vietato l'ingresso nel territorio degli Stati membri degli «imprenditori di spicco che operano in Siria» e ne ha congelato tutti i fondi e le risorse economiche, nel contesto della violenta repressione subita dalla popolazione civile in tale paese.

71. È importante osservare che, nella sua sentenza, la Corte ha sottolineato, alla luce del considerando 5 della decisione 2013/255, come modificata (41), che l'economia siriana era strettamente controllata dal regime siriano e che gli ambienti economici e tale regime avevano maturato un rapporto di interdipendenza. In tale contesto, la cerchia ristretta di imprenditori di spicco che operavano in Siria era in grado di mantenere il proprio *status* soltanto grazie ad una stretta associazione al regime siriano. Di conseguenza, la mera appartenenza a tale categoria di persone era sufficiente per permettere l'adozione delle misure necessarie, senza che occorresse fornire la prova di un legame tra il fatto di essere un imprenditore di spicco e il regime siriano (42).

72. Osservo tuttavia che, nonostante la loro formulazione analoga, l'applicazione del criterio previsto dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, è caratterizzata da una differenza significativa rispetto al criterio contenuto nella decisione 2013/255,

come modificata. Infatti, nel caso delle misure restrittive adottate a seguito dell'attacco all'Ucraina da parte delle forze armate russe, l'elenco di imprenditori di spicco non fa riferimento a un rapporto di interdipendenza esistente tra gli ambienti economici della Federazione russa e il regime in tale paese. Detti imprenditori non sono colpiti, di fatto, a motivo della loro stretta associazione con la *leadership* politica russa, bensì in ragione della loro attività imprenditoriale in un settore economico che costituisce una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa (43).

73. La Corte dovrà quindi decidere se, in tali circostanze, il criterio enunciato all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, possa essere accettato. Più precisamente, la Corte dovrà esaminare se tale criterio possa essere considerato legittimo in assenza di un obbligo, per il Consiglio, di dimostrare, da un lato, un legame diretto o indiretto tra la persona interessata e le azioni e le politiche del governo della Federazione russa relative all'Ucraina e, dall'altro, una condotta specifica dell'imprenditore di spicco di cui trattasi, al di là della mera influenza che la sua attività professionale può esercitare sull'economia della Federazione russa e, pertanto, sui redditi percepiti dal governo di quest'ultima.

74. Per quanto riguarda la prima di tali questioni, desidero attirare l'attenzione della Corte sulla sua sentenza del 1° marzo 2016, [National Iranian Oil Company/Consiglio](#) (C-440/14 P, EU:C:2016:128), nella quale essa ha confermato un criterio di inserimento relativo a persone o entità che non esige la prova di un legame effettivo, diretto o indiretto, con la proliferazione nucleare, quale previsto nel contesto di tale insieme di misure restrittive. Nella sua sentenza, la Corte ha statuito, in sostanza, che, anche in assenza di un siffatto legame, tali persone ed entità potevano essere inserite nell'elenco, poiché erano in grado di favorire la proliferazione nucleare, fornendo al governo iraniano risorse o facilitazioni di tipo materiale, finanziario o logistico (44).

75. A mio avviso, vi sono validi motivi per applicare le summenzionate statuizioni della Corte alla presente causa. Infatti, come ho sostenuto nelle mie conclusioni nella causa [Timchenko/Consiglio](#) (C-703/23 P, EU:C:2025:274, paragrafo 52), la *ratio decidendi* di tale giurisprudenza è di porre fine alle azioni oggetto di tali misure, riducendo le risorse finanziarie disponibili a tal fine, indipendentemente dalla loro provenienza e, in particolare, dalla questione se vi sia un legame tra la persona interessata e le azioni e le politiche del governo di cui trattasi. Nella presente causa, le attività economiche degli imprenditori di spicco destinatari delle misure restrittive di cui trattasi contribuiscono al finanziamento del bilancio del governo della Federazione russa. Pertanto, è irrilevante il fatto che tali imprenditori siano o meno direttamente o indirettamente legati a tale governo o alle azioni e alle politiche di quest'ultimo relative all'Ucraina.

76. Per quanto riguarda la seconda questione, l'argomento del ricorrente si basa sulla premessa che, ad oggi, la giurisprudenza della Corte ha riguardato casi in cui la condotta personale delle persone interessate ha determinato il loro inserimento negli elenchi delle persone o delle entità sottoposte a misure restrittive, poiché tale condotta costituiva una condizione preliminare per imputare a dette persone la situazione alla quale tali misure miravano a porre rimedio. In udienza, il ricorrente ha sostenuto, essenzialmente, che la Corte non ha mai avallato un criterio di inserimento basato esclusivamente sullo *status* professionale della persona interessata e, segnatamente, su quello di imprenditori in settori economici redditizi.

77. Devo sottolineare che, anche supponendo che le osservazioni del ricorrente siano corrette, ciò non significa, di per sé, che un criterio di inserimento nell'elenco che non esige una condotta personale da parte della persona interessata, ai fini del suo inserimento nell'elenco, debba essere considerato intrinsecamente illegittimo. Infatti, come ricordato al paragrafo 68 delle presenti conclusioni, il Consiglio dispone di un ampio potere discrezionale nella definizione generale e astratta dei criteri e delle procedure giuridici per l'adozione di misure restrittive, nel senso che dovrebbe essere annullata soltanto una misura manifestamente inidonea a raggiungere lo scopo che il Consiglio intende perseguire.

78. A tal riguardo, è opportuno sottolineare, in via preliminare, che il ricorrente non mette in discussione la legittimità dell'obiettivo perseguito dal criterio previsto all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, obiettivo che, come risulta chiaramente dal punto 72 della sentenza impugnata, il ricorrente stesso ha riconosciuto essere quello di aumentare la pressione

esercitata sulla Federazione russa e i costi delle azioni da quest'ultima intraprese per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (45). Egli contesta, invece, l'idoneità dell'inserimento nell'elenco degli imprenditori di spicco di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, quale mezzo per conseguire tali obiettivi.

79. Tuttavia, ritengo che l'argomento del ricorrente debba essere respinto per le ragioni esposte qui di seguito.

80. In primo luogo, come ho già spiegato nella prima parte delle presenti conclusioni, gli imprenditori di spicco possono essere sottoposti a misure restrittive in ragione della loro attività professionale in settori chiave dell'economia russa, poiché i frutti di tale attività sono strettamente connessi al finanziamento del bilancio del governo della Federazione russa. In sostanza, l'imposizione di misure restrittive rende più difficile l'esercizio, da parte di questi ultimi, delle loro attività, il che può nuocere all'economia russa (46) e, pertanto, contribuire ad aumentare i costi dell'aggressione militare nei confronti dell'Ucraina. Si può quindi individuare un rapporto logico tra la scelta di colpire imprenditori di spicco che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa e l'obiettivo delle misure restrittive di cui trattasi, segnatamente esercitare pressioni sul governo della Federazione russa allo scopo di porre fine a tale aggressione.

81. Inoltre, in risposta alla censura del ricorrente secondo cui l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, non stabilisce specificamente quali siano i settori che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, occorre dichiarare che la formulazione di tale espressione rientra anch'essa nell'ampio potere discrezionale di cui dispone il Consiglio nel definire i criteri generali applicabili nel contesto di un regime di misure restrittive. L'applicazione della nozione contenuta in tale espressione a un caso concreto può essere determinata caso per caso, purché tale valutazione sia soggetta al controllo dei giudici dell'Unione (47). Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, non ritengo che la mancata determinazione, nell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, dei settori economici oggetto di tale disposizione violi il principio di certezza del diritto. Infatti, utilizzando l'espressione «settori che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa», l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, prevede elementi sufficientemente specifici per individuare i casi in cui tale espressione può trovare applicazione, in conformità, quindi, ai requisiti stabiliti dalla giurisprudenza costante della Corte (48).

82. In secondo luogo, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte (49), la valutazione dell'idoneità dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, dovrebbe tenere in debita considerazione il contesto in cui tale decisione è stata adottata. A tal riguardo, invito la Corte a tener conto non soltanto delle circostanze eccezionali e mutevoli in cui sono state adottate le misure restrittive in questione, ma anche degli effetti cumulativi che tutte le misure adottate nei confronti della Federazione russa dopo il suo attacco contro l'Ucraina miravano a produrre nel loro complesso.

83. A tal riguardo, occorre osservare, sotto un primo profilo, che le misure restrittive di cui trattasi sono state adottate in un contesto straordinario di estrema urgenza, al quale si fa riferimento nei considerando da 3 a 10 della decisione 2022/329. Tali misure formavano parte integrante di una serie di misure di portata inedita, adottate dal Consiglio in modo rapido, unificato, graduale e coordinato (50). Come correttamente sottolineato dal Consiglio in udienza, l'Unione europea ha reagito vigorosamente a una violazione di obblighi imposti *erga omnes* dal diritto internazionale, al fine di contrastare l'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa (51), utilizzando a tale scopo tutte le misure di cui disponeva non implicanti l'uso della forza.

84. Sotto un secondo profilo, il considerando 5 della decisione 2022/329 chiarisce che, secondo il Consiglio, qualsiasi aggressione militare della Federazione russa contro l'Ucraina avrebbe gravissime conseguenze e un costo pesante, comprese una vasta gamma di misure restrittive settoriali e individuali da adottare in coordinamento con i *partner*. Di conseguenza, è importante tenere a mente che l'idoneità delle misure restrittive di cui trattasi dipende non soltanto dal loro effetto su un singolo gruppo di persone, come gli imprenditori di spicco di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, ma anche dall'effetto cumulativo di tutte le misure adottate dal Consiglio

per indebolire la base economica della Russia e compromettere la capacità della Federazione russa di continuare a finanziare e a condurre la guerra.

85. Ne consegue che il criterio contenuto nell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, unito al contesto nel quale tali misure sono state adottate e alla particolare gravità della situazione, quale evidenziata dal Consiglio nella decisione 2022/329, corrobora la conclusione secondo cui le misure restrittive adottate nei confronti degli imprenditori di spicco non sono manifestamente inidonee rispetto al loro obiettivo.

86. Per il resto, in relazione all'affermazione del ricorrente secondo cui è difficile stabilire il modo in cui le persone inserite nell'elenco dovrebbero agire al fine di non esservi inserite o di esserne cancellate, occorre sottolineare che gli imprenditori di spicco possono essere rimossi dall'elenco qualora siano in grado di dimostrare di aver abbandonato la posizione che costituiva il fondamento del loro inserimento. Ribadisco che, sebbene detta posizione possa giustificare l'inserimento iniziale nell'elenco, essa non può avere come conseguenza che la situazione della persona interessata resti immutata nel tempo e che l'operazione di riesame periodico sia privata di ogni effetto utile, salvo che il Consiglio possa dimostrare l'esistenza di un rischio di elusione, questione che non è stata specificamente sollevata nella presente causa.

87. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di statuire che nessuno degli argomenti dedotti dal ricorrente è idoneo a dimostrare che il Tribunale sia incorso in errore nella valutazione dell'idoneità del criterio contenuto nell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, quale mezzo per conseguire gli obiettivi di tale disposizione.

88. La seconda parte del secondo motivo di impugnazione dovrebbe pertanto essere respinta, nei limiti in cui riguarda tali argomenti.

V. Conclusione

89. Alla luce dell'analisi esposta nelle presenti conclusioni, suggerisco alla Corte di respingere l'impugnazione per quanto riguarda gli argomenti del ricorrente esposti nel primo motivo di impugnazione, vertenti sull'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, nonché per quanto riguarda gli argomenti del ricorrente concernenti l'idoneità del criterio contenuto in tale disposizione quale mezzo per conseguire i suoi obiettivi.

90. Non mi pronuncio per quanto concerne i restanti motivi di impugnazione dedotti dal ricorrente, né sulla questione della condanna alle spese ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte di giustizia.

1 Lingua originale: l'inglese.

2 In prosieguo: il «ricorrente».

3 In prosieguo: la «sentenza impugnata».

4 In prosieguo, congiuntamente: gli «atti controversi».

5 V. anche sentenza del 13 marzo 2025, [Shuvalov/Consiglio](#) (C-271/24 P, EU:C:2025:180) e le mie conclusioni nelle cause [Timchenko/Consiglio](#) (C-702/23 P, EU:C:2025:273) e [Timchenko/Consiglio](#) (C-703/23 P, EU:C:2025:274).

6 Decisione del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2014,

L 78, pag. 16).

[7](#) Decisione del Consiglio, del 25 febbraio 2022, che modifica la decisione 2014/145 (GU 2022, L 50, pag. 1).

[8](#) Regolamento del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2014, L 78, pag. 6).

[9](#) Regolamento del Consiglio, del 25 febbraio 2022, che modifica il regolamento n. 269/2014 (GU 2022, L 51, pag. 1).

[10](#) Per brevità, i riferimenti al criterio di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata, devono essere intesi nel senso che comprendono anche il criterio di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), di tale decisione e all'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), del regolamento n. 269/2014, come modificato. V. paragrafi 9 e 11 delle presenti conclusioni.

[11](#) In prosieguito: la «decisione 2014/145, come modificata».

[12](#) In prosieguito: il «regolamento n. 269/2014, come modificato».

[13](#) Sentenza impugnata, punti 47, 49 e 56.

[14](#) Sentenza impugnata, punti da 56 a 58.

[15](#) Sentenza impugnata, punti da 75 a 95.

[16](#) Sentenza del 20 marzo 2025, [DL](#) (C-61/24, EU:C:2025:197, punto 38 e giurisprudenza citata).

[17](#) V., a tal riguardo, la definizione fornita dal Cambridge Dictionary, disponibile all'indirizzo <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/businessperson>.

[18](#) V., in particolare, la definizione fornita dal Cambridge Dictionary, disponibile all'indirizzo <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/learner-english/leading>.

[19](#) V. sentenza del 28 novembre 2024, Másdi (C-169/23, EU:C:2024:988, punto 42 e giurisprudenza citata).

[20](#) V. le versioni di lingua bulgara, ceca, tedesca, estone, croata, italiana, ungherese, polacca, slovacca, slovena, finlandese e svedese dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata.

[21](#) V. le versioni di lingua neerlandese, portoghese, spagnola, irlandese e rumena dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata.

-
- [22](#) V., particolare, la definizione fornita da LeRobert, disponibile all'indirizzo <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/influent>.
-
- [23](#) V. considerando 9 della decisione 2022/329.
-
- [24](#) V. anche sentenza del 17 settembre 2020, [Rosneft e a./Consiglio](#) (C-732/18 P, EU:C:2020:727, punto 85).
-
- [25](#) V. le mie conclusioni nella causa [Timchenko/Consiglio](#) (C-703/23 P, EU:C:2025:274, paragrafo 52).
-
- [26](#) V. decisione 2014/512/PESC del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2014, L 229, pag. 13), come modificata, e regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2014, L 229, pag. 1).
-
- [27](#) Devo inoltre richiamare l'attenzione della Corte sui considerando 2 e 4 della decisione 2022/329, nei quali si dichiara che l'Unione continua a «sostenere senza riserve la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina» e si menziona la necessità di adottare ulteriori misure restrittive con gravissime e pesanti conseguenze per la Russia a causa della sua aggressione militare. Inoltre, nel considerando 10 della decisione 2022/329 si dichiara che la risposta dell'Unione europea «comprenderà misure restrittive sia settoriali sia individuali» in conseguenza dell'«invasione non provocata dell'Ucraina da parte delle forze armate della Federazione russa». Da tale affermazione risulta chiaramente che questi due tipi di misure sono elementi strettamente connessi che perseguono lo stesso obiettivo.
-
- [28](#) V., in particolare, le versioni di lingua italiana, tedesca, neerlandese, portoghese, danese, spagnola, estone, finlandese, lettone e slovacca dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145, come modificata.
-
- [29](#) V. la definizione di «revenue» (reddito) fornita dal Cambridge Dictionary, che menziona le entrate percepite regolarmente dallo Stato e provenienti dalla tassazione, disponibile all'indirizzo <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/revenue>.
-
- [30](#) V. paragrafi 44 e 45 delle presenti conclusioni.
-
- [31](#) V., in particolare, sentenza del 7 marzo 2024, [Roheline Kogukond e a.](#) (C-234/22, EU:C:2024:211, punto 70 e giurisprudenza citata).
-
- [32](#) V., in particolare, sentenza del 7 aprile 2016, [Akhras/Consiglio](#) (C-193/15 P, EU:C:2016:219, punto 51 e giurisprudenza citata).
-
- [33](#) V., in tal senso, sentenza del 25 giugno 2020, [VTB Bank/Consiglio](#) (C-729/18 P, EU:C:2020:499, punto 61 e giurisprudenza citata). V. anche, a tal riguardo, sentenza del 10 settembre 2024, [KS e a./Consiglio e a.](#) (C-29/22 P e C-44/22 P, EU:C:2024:725, punti da 115 a 118).
-

[34](#) V. sentenza del 18 luglio 2013, [Commissione e a./Kadi](#) (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 119), dalla quale emerge che un controllo completo può essere esercitato soltanto in riferimento ai criteri individuali di inserimento nell'elenco.

[35](#) V., per analogia, sentenza del 10 settembre 2024, [KS e a./Consiglio e a.](#), (C-29/22 P e C-44/22 P, EU:C:2024:725, punto 73).

[36](#) V., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2025, [PKK/Consiglio](#) (C-44/23 P, EU:C:2025:181, punto 134).

[37](#) V., in particolare, sentenza del 1° marzo 2016, [National Iranian Oil Company/Consiglio](#) (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punto 77).

[38](#) In prosieguo: la «sentenza Haswani».

[39](#) Decisione del Consiglio, del 31 maggio 2013, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU 2013, L 147, pag. 14).

[40](#) Decisione del Consiglio, del 12 ottobre 2015, che modifica la decisione 2013/255/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU 2015, L 266, pag. 75).

[41](#) Il contenuto del considerando 5 della decisione 2013/255, come modificata, riflette quello del considerando 6 della decisione 2015/1836.

[42](#) Sentenza Haswani, punti 66, 69 e 70.

[43](#) Un criterio di inserimento nell'elenco fondato sulla relazione di reciproco vantaggio e sostegno tra imprenditori di spicco e governo della Federazione russa è stato previsto soltanto a seguito della modifica della decisione 2014/145 ad opera della decisione (PESC) 2023/1094 del Consiglio, del 5 giugno 2023 (GU 2023, L 146, pag. 20). Naturalmente, tale criterio non si applica, *ratione temporis*, al caso di specie.

[44](#) Sentenza del 1° marzo 2016, [National Iranian Oil Company/Consiglio](#) (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punti 80 e 81).

[45](#) V. anche il paragrafo 44 delle presenti conclusioni.

[46](#) V., a tal riguardo e per analogia, sentenza del 5 settembre 2024, [GMe ON](#) (C-109/23, EU:C:2024:681, punto 54) e le mie conclusioni in tale causa (EU:C:2024:307, paragrafo 76).

[47](#) A tal riguardo, devo altresì rilevare che, nell'ambito del primo motivo di impugnazione, il ricorrente nega, invero, che il settore economico nel quale egli opera sia un settore economico che costituisce una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa. Tuttavia, tale valutazione specifica esula dall'ambito della richiesta formulata dalla Corte per quanto concerne le presenti conclusioni e, di conseguenza, non rientra nella mia analisi.

[48](#) V., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2024, Lituania e a./Parlamento e Consiglio (Pacchetto mobilità) (da C-541/20 a C-555/20, EU:C:2024:818, punto 159 e giurisprudenza citata).

[49](#) V. sentenza del 1° marzo 2016, [National Iranian Oil Company/Consiglio](#) (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punto 78).

[50](#) V. sentenza del 27 luglio 2022, [RT France/Consiglio](#) (T-125/22, EU:T:2022:483, punto 87), in cui la Grande Sezione del Tribunale è giunta a una conclusione analoga.

[51](#) Per quanto riguarda l'esistenza di siffatta violazione, v. risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 2 marzo 2022, intitolata «Aggression against Ukraine» (aggressione contro l'Ucraina) (A/ES-11/L.1).