

SEGNALAZIONI

Contenzioso nei ricorsi diretti

C'È UN GIUDICE A LUSSEMBURGO. IL RICORSO DELLA BANCA DI RUSSIA CONTRO IL REGOLAMENTO (UE) 2025/2600

*Un juge siège à Luxembourg.
Le recours formé par la Banque de Russie contre le règlement (UE) n° 2025/2600*

*There is a Judge in Luxembourg.
The Action brought by the Bank of Russia against Regulation (EU) 2025/2600*

SAMUELE BARBIERI
(RTT in Diritto dell'Unione europea, Università di Ferrara)

Introduzione

Per quanto nel suo stadio embrionale, vi sono pochi dubbi che il ricorso di annullamento *ex art.* 263 TFUE della Banca centrale di Russia¹ avente ad oggetto il regolamento (UE) 2025/2600² sia già una delle cause più importanti tra quelle che, direttamente o indirettamente, riguardano la guerra in Ucraina.

Difatti, la causa mostra come, al fine di garantire il “congelamento” degli *asset* della Banca centrale di Mosca in un problematico scenario politico dove l'unità tra gli Stati membri sembra un miraggio, il Consiglio (e la Commissione “a monte” nella proposta di regolamento) ha dovuto ricorrere ad una certa dose di creatività normativa, sfociata nell'utilizzo di una base giuridica flessibile³ a ragione del suo ambito di applicazione e della sua procedura quale l'art. 122, par. 1, TFUE⁴.

¹ Iscritto nella cancelleria del Tribunale come T-150/26, *Banque de Russie c. Consiglio*. La sintesi del ricorso è pubblicata in *GUUE*, C/2026/2053 del 13 aprile 2026, disponibile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62026TN0150&qid=1776608225088>.

² V. P. DE PASQUALE, *Dalla flessibilità delle basi giuridiche alla normazione integrata: tecniche legislative funzionali alla rigidità del riparto di competenze nell'UE*, in *DUE*, 2025, p. 1 ss.

³ Regolamento (UE) 2025/2600 del Consiglio, del 12 dicembre 2025, relativo a misure di emergenza per affrontare le gravi difficoltà economiche causate dalle azioni della Russia nel contesto della guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina in *GUUE*, L 2025/2600 del 13 dicembre 2025. Sul punto, v. A. NATO, *Profili critici del Regolamento (UE) n. 2025/2600 sugli assets russi: strumento a tutela dell'Unione economica e monetaria o misura restrittiva?*, in *Eurojus*, 2026, n. 2.

⁴ Sulla disposizione, v. F. SCIAUDONE, *Art. 122 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1310 ss.; M. CHAMON, *The Use of Article 122 TFEU. Institutional Implications and Impact on Democratic Accountability*, 2023, disponibile in [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2023\)753307](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)753307); D. CALLEJA, T.M. RUSCHE, T. SHIPLEY, *EU Emergency - Call 122? On the Possibilities and*

La presente segnalazione vuole presentare i motivi del ricorso della Banca centrale di Russia. E se è vero che è prematuro prevederne l'esito – considerando anche l'azione dell'Ungheria⁵ contro il medesimo atto che potrebbe portare ad una comune trattazione dinanzi alla Corte di giustizia (salvo che al nuovo clima politico magiaro non consegua anche la rinuncia al ricorso) – non ci si asterrà da alcune riflessioni su quelle che – si ritiene – saranno le questioni che occuperanno i giudici di Lussemburgo.

Premessa: il regolamento (UE) 2025/2600 e il ricorso della Banca di Russia

Il regolamento (UE) 2025/2600 immobilizza “*a tempo indefinito*” gli *asset* della Banca centrale di Russia e degli enti ad essa collegabili tramite il divieto assoluto di trasferimento in capo ai detentori⁶. Sin da subito si deve premettere che in realtà l'art. 6 del regolamento prevede un termine di vigenza del divieto. Ma quest'ultimo viene individuato in una circostanza a dir poco aleatoria, quale in sostanza la cessazione del conflitto con l'accettazione da parte della Federazione Russa della propria responsabilità con conseguente risarcimento dei danni provocati all'Ucraina; un *dies ad quem* oggettivamente problematico quanto a prevedibilità.

Ebbene, grazie alla maggioranza qualificata richiesta dall'art. 122, par. 1, TFUE il Consiglio ha evitato la regola dell'unanimità pretesa dal combinato disposto degli artt. 29 TUE e 215 TFUE, così dando stabilità alla misura restrittiva del “blocco” degli *asset*, il quale avrebbe richiesto un rinnovo periodico. Peraltro, è utile ricordare che il diverso tema del possibile impiego degli attivi generati dagli *asset* per finanziare il sostegno economico e militare dell'Ucraina è al momento oggetto di un dibattito paralizzato da difficoltà tecniche e resistenze politiche in seno all'Unione⁷.

In questo quadro si inserisce il ricorso della Banca centrale di Russia, articolato in sette motivi che possono essere ricondotti a due diverse questioni fondamentali: da un lato, l'utilizzo dell'art. 122, par. 1, TFUE come base giuridica e la relativa competenza dell'Unione (primo, secondo, terzo, quarto e settimo motivo); dall'altro lato, le implicazioni dell'atto sul diritto di proprietà della ricorrente (quinto e sesto motivo).

Limits of Using Article 122 TFEU to Respond to Situations of Crisis, in *Colum. J. Eur. L.*, 2024, p. 520 ss.

⁵ Iscritto nella cancellaria della Corte di giustizia come C-186/26, *Ungheria c. Consiglio*.

⁶ Regolamento (UE) 2025/2600, cit., art. 2.

⁷ Al suo posto, il Consiglio europeo del dicembre del 2025 ha optato per un prestito di 90 miliardi di euro raccolti dalla Commissione sui mercati con garanzia dell'*headroom* del bilancio “comunitario”. In tema, v. R. FAMÀ, *The Legal and Financial Implications of the New Ukraine Loan Scheme*, in IEP@BU, disponibile in <https://iep.unibocconi.eu/legal-and-financial-implications-new-ukraine-loan-scheme>, 9 January 2026.

Prima ancora di percorrere i singoli motivi di ricorso, occorre una breve nota sulla legittimazione attiva della Banca di Russia, che *prima facie* potrebbe essere oggetto di contestazioni. Difatti, non è tanto l'incidenza diretta e individuale dell'atto impugnato a presentare problemi⁸: è evidente che – per quanto atto di portata generale – il regolamento (UE) 2025/2600 colpisce la sfera giuridica della Banca centrale di Russia e delle entità collegate. Quanto potrebbe discutersi della riconducibilità della ricorrente alla definizione di «persona giuridica» *ex* art. 263, comma 4, TFUE a ragione della sua natura di banca centrale, dunque di “articolazione” amministrativa interna di uno Stato terzo, ma dotata di una forte indipendenza (almeno in teoria) funzionale⁹. Tuttavia, il tema in punto di ricevibilità viene superato se si riflette sulla circostanza che il giudice dell'Unione ha deciso da tempo diverse azioni di annullamento proposte da persone giuridiche riconducibili ad uno Stato terzo¹⁰. Ancora, la causa *Venezuela c. Consiglio*¹¹ ha confermato che uno Stato terzo costituisce una persona giuridica agli effetti dell'azione di annullamento, in quanto dotato di personalità di diritto internazionale. In sostanza, i precedenti confortano nel ritenere ricevibile il ricorso e, pertanto, aperta nel merito l'esame della causa da parte dei giudici del Kirchberg.

I motivi di ricorso della Banca di Russia

Occorre ora ricordare gli aspetti di merito del ricorso nei limiti di ciò che è possibile leggere nella sintesi pubblicata in *GUUE*.

Partendo dal primo gruppo, i motivi avanzati dalla ricorrente offrono al giudice dell'Unione l'occasione di sciogliere i nodi cruciali dell'art. 122, par. 1, TFUE all'oggi non affrontati. Infatti, nonostante le diverse riforme dei trattati, la disposizione in parola conserva i tratti dell'art. 103, parr. 2 e 4, TCEE come interpretato dalla Corte di giustizia in *Balkan Import Export*¹², laddove venne ricondotto alla discrezionalità del Consiglio nell'am-

⁸ K. LENAERTS, K. GUTMAN, J.T. NOWAK, *EU Procedural Law*, Oxford, 2023, pp. 323-334.

⁹ Sull'indipendenza delle banche centrali, v. M. MONTEAGUDO, *Neutrality of Money and Central Bank Independence*, in M. GIOVAGNOLI, D. DEVOS (eds.), *International Monetary and Financial Law*, Oxford, 2010 p. 483 ss.

¹⁰ Ad esempio, v. Corte giust., 31 gennaio 2019, causa C-225/17 P, *Islamic Republic of Iran Shipping Lines e a. c. Consiglio*.

¹¹ Corte giust., 22 giugno 2021, causa C-872/19 P, *Venezuela c. Consiglio (Affectation d'un État tiers)*, punti 50-53.

¹² Corte giust., 24 ottobre 1973, causa 5/73, *Balkan Import Export*.

bito di tale disposizione il potere di adottare le misure necessarie e temporanee¹³ per contrastare la congiuntura economica, senza che altre basi giuridiche dei trattati possano frapponersi.

Difatti, una lettura congiunta dei primi due motivi (relativi alle censure di *incompetenza* e *sviamento di potere*) ripropone la tradizionale critica rivolta all'art. 122, par. 1, TFUE, ovvero la sua capacità di offrire al Consiglio una base giuridica per evitare le procedure previste dai trattati che prevedono requisiti più dispendiosi in termini di tempo e di compromesso politico come il coinvolgimento del Parlamento europeo o – il caso di specie lo dimostra – il ricorso all'unanimità in luogo della maggioranza qualificata.

Per quanto attiene più specificamente il primo motivo, quest'ultimo propone l'argomento dell'aggiramento di altre basi giuridiche tramite l'art. 122, par. 1, TFUE, che già sta occupando la Corte di giustizia e il Tribunale in cause pendenti aventi ad oggetto altri atti basati sulla medesima disposizione¹⁴. In particolare, la Banca di Russia afferma che il regolamento concretizza «un manifesto aggiramento del quadro istituzionale specifico previsto dai Trattati per l'adozione di tali misure, in violazione della ripartizione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale»; il che non si sarebbe realizzato – così il ricorso – se una tale misura fosse stata basata sull'art. 215 TFUE.

Per quanto attiene al secondo motivo, la Banca centrale russa ravvisa uno sviamento di potere avvenuto tramite il regolamento (UE) 2025/2600, in quanto con il ricorso all'art. 122, par. 1, TFUE, in luogo degli artt. 29 TUE e 215 TFUE, il Consiglio avrebbe adottato una misura servente uno scopo diverso e ultroneo da quello di politica economica, prefigurandosi come un atto di politica estera.

Tale secondo motivo di ricorso ci conduce a quella che è la vera questione sottesa al regolamento (UE) 2025/2600, riassumibile in una domanda¹⁵: quale è l'ambito di applicazione della competenza dell'Unione

¹³ *Ivi*, punto 15.

¹⁴ Si pensi alle azioni di annullamento e ai rinvii pregiudiziali, alcuni dei quali di validità, sul regolamento (UE) Regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, in GUUE, L 261I del 7 ottobre 2022. Sia consentito il rinvio a S. BARBIERI, *Piazza del Quirinale, non Karlsruhe: l'ordinanza n. 21/2025 della Corte costituzionale tra diritto dell'Unione europea al tempo delle crisi e rinvio pregiudiziale*, in UED, 2025, p. 389 ss.

¹⁵ Sia consentito il rinvio a S. BARBIERI, *L'art. 122, par. 1, TFUE tra discrezionalità del Consiglio e competenze dell'Unione: il regolamento 2025/2600 sul congelamento degli asset russi*, in BlogDUE, 18 marzo 2026, disponibile in <https://www.aisdue.eu/samuele-barbieri-l-art-122-par-1-tfue-tra-discrezionalità-del-consiglio-e-competenze-dell'unione-il-regolamento-2025-2600-sul-congelamento-degli-asset-russi/>. V. anche T. LEICHSENING, J. POPP, *From Security to Economics: Freezing Russian Assets under Article 122(1) TFEU Violates*

europea in materia di *coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri*? Difatti, dalla risposta discende quali misure può adottare il Consiglio sulla base della disposizione dei trattati e, significativamente, se tra queste possa rientrare anche l'immobilizzazione di proprietà di uno Stato terzo. Del resto, consapevole dell'importanza di ricondurre il regolamento alla politica economica per giustificare il ricorso alla base giuridica, nei *considerando* dell'atto impugnato il Consiglio più volte richiama la necessità di contrastare la congiuntura economica sfavorevole per l'Unione¹⁶.

Quest'ultimo profilo ci porta a sua volta al sesto motivo di ricorso relativo alla presunta violazione della «competenza esclusiva» degli Stati membri, in quanto la confisca e l'espropriazione degli attivi di una Banca centrale di uno Stato terzo non rientrerebbero nelle competenze dell'Unione europea. Tra questo motivo e il precedente sullo sviamento di potere vi è un evidente “filo rosso” sui confini del *coordinamento delle politiche economiche*, ovvero sia il *discrimen* tra ciò che è consentito all'Unione fare in virtù di tale (peculiare) competenza e ciò che invece rimane nella sovranità degli Stati membri. Un tema che se già toccato in alcuni casi aventi ad oggetto il regolamento (UE) 2022/1854 sulla tassazione degli extra-profitti per il suo impatto sulla sovranità fiscale degli Stati membri¹⁷ e sfiorato dal *Bundesverfassungsgericht* nel giudizio sulla legge tedesca di ratifica della decisione sulle risorse proprie¹⁸, acquista nel ricorso della Banca di Russia una magnitudo ancor più forte, in quanto tocca le scelte di politica estera del singolo Stato membro: un settore ancora saldamente custodito dagli Stati membri.

Il ripetuto richiamo del regolamento (UE) 2025/2600 alla sua natura di misura di politica economica – natura che la ricorrente nega ritenendo violate le basi giuridiche in materia di misure restrittive – conduce al terzo motivo di ricorso sulla violazione dell'obbligo di motivazione *ex art.* 296

the Treaties, in *Verfassungsblog*, 23 December 2025, disponibile in <https://verfassungsblog.de/from-security-to-economics/>.

¹⁶ Regolamento (UE) 2025/2600, *considerando* nn. 15 e 18.

¹⁷ Sulle criticità del regolamento (UE) 2022/1854 in punto di rapporti tra competenze dell'Unione e sovranità fiscali degli Stati membri v. F. BERTOCCO, *Beyond Unanimity: EU Taxes as «appropriate measures»*, in *EJ*, 2024, p. 79 ss.

¹⁸ BvR, 6 December 2022, 2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21, parr. 174-176. Sulla quale P. DERMINE, A. BOBIĆ, *Of Winners and Losers: A Commentary of the Bundesverfassungsgericht ORD Judgment of 6 December 2022*, in *ECLR*, 2024, p. 163 ss. Difatti, il regolamento c.d. “EURI” (regolamento UE 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, in *GUUE*, L 433I del 22 dicembre 2020, p. 23 ss.), cruciale per l'istituzione del meccanismo del *NextGenerationEU*, era basato sull'intero art. 122 TFUE, con la conseguenza che anche sulla scelta di siffatta base giuridica si erano impuntate le critiche mosse dal giudice costituzionale tedesco, chiamato formalmente a giudicare della legge di ratifica della decisione sulle risorse proprie.

TFUE, la quale – secondo il ricorso – è «vaga, generica, insufficiente» tale da non far comprendere la «grave e attuale difficoltà economica che interessi uno o più Stati membri» in presenza della quale è possibile utilizzare l'art. 122, par. 1, TFUE. Nelle righe di questo motivo emerge un altro dato saliente della disposizione dei trattati quale la discrezionalità del Consiglio sull'*an* e sul *quomodo* del suo utilizzo¹⁹.

Tale motivo si lega poi al quarto, relativo alla violazione del *principio di proporzionalità* per non avere il Consiglio soppesato accuratamente gli effetti del regolamento, andando oltre quanto necessario per raggiungere il fine di stabilizzare l'economia europea.

Detto in altri termini, dai motivi terzo e quarto emerge che (secondo la ricorrente) anche a voler sostenere corretta l'individuazione della base giuridica dell'art. 122, par. 1, TFUE, è l'utilizzo di quest'ultimo da parte del Consiglio ad essere illegittimo in virtù di una motivazione insufficiente e arbitraria e della mancata e/o inesatta valutazione del principio di proporzionalità.

Ebbene, la lettura coordinata di questi due motivi porta a riflettere su un tema sotteso alla causa e, in generale, all'impiego dell'art. 122 TFUE: il confine, di non agile mappatura, tra il sindacato giurisdizionale del Kirchberg, formalmente limitato alla legittimità dell'atto impugnato, e la discrezionalità politica delle istituzioni, in particolare del Consiglio quale espressione del potere esecutivo dell'Unione, come tale chiamato da talune disposizioni dei trattati²⁰ – l'art. 122 TFUE su tutte – ad assumere le misure necessarie in situazioni di emergenza.

Infine, troviamo i due motivi relativi al patrimonio della ricorrente. Difatti, il quinto motivo riguarda la violazione del *principio di diritto internazionale di immunità degli Stati*, portando in causa il (delicato) tema del rapporto tra il diritto dell'Unione europea e le regole del diritto internazionale²¹. Un motivo di ricorso sul cui sfondo si staglia un dibattito alquanto tecnico sull'estensione del principio di immunità statale, oltretutto se quest'ultimo possa riguardare oltre che gli *asset* finanziari anche gli utili generati. Al contrario, il sesto motivo riguarda la violazione del protocollo

¹⁹ Corte giust., *Balkan Import Export*, cit., punto 15.

²⁰ Senza pretesa di esaustività, in tema v. C. CINARELLA, 'Emergency Powers' of the European Union: An Inquiry on the Supranational Model, in EP, 2025, p. 525 ss. e I. ANRÒ, Le procedure decisionali d'urgenza dell'Unione europea in tempi di crisi, in EJ, 13 giugno 2017.

²¹ Un tema cruciale per il diritto dell'Unione europea e anche per la sua autonomia. Senza pretesa di esaustività, v. P. PESCATORE, *International Law and Community Law: A Comparative Analysis*, in CMLR, 1970, p. 167 ss. e F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2008. In riferimento alla vicenda degli *asset* russi, v. A. MOISEINKO, *Frozen Russian State Assets The Key to Enforcing the Largest Financial Debt of Our Times*, in *Verfassungsblog*, 4 April 2025, disponibile in <https://verfassungsblog.de/frozen-russian-state-assets/>.

addizionale alla CEDU sul diritto di proprietà e dell'art. 17 CdFUE, il quale consacra nell'ordinamento "comunitario" tale diritto fondamentale.

Pur in assenza del ricorso, è possibile argomentare che il tema sotteso a tale doglianza sia quello del carattere non proporzionato della misura, la quale ha richiesto – dalla prospettiva della ricorrente – un sacrificio della propria posizione giuridica che va oltre a quanto necessario per gli scopi che il Consiglio si prometteva di raggiungere²².

Peraltro, il tema porta alla luce anche il problema della futura adesione dell'Unione alla CEDU²³ e del potenziale controllo della Corte EDU sugli atti dell'Unione in un caso come quello di specie: in attesa della risposta di Lussemburgo, ci si potrebbe interrogare su quale sarebbe la risposta di Strasburgo.

Due questioni per i giudici di Lussemburgo: la natura dell'art. 122, par. 1, TFUE e il confine tra sindacato giurisdizionale e discrezionalità del Consiglio

Il ricorso della Banca di Russia, qui brevemente descritto, rappresenta un prisma attraverso il quale si irradiano molteplici questioni, di cui due meritano particolare attenzione per i chiarimenti che si attendono dai giudici di Lussemburgo.

Il primo tema che si pone all'attenzione all'interprete è il ruolo dell'art. 122, par. 1, TFUE quale "valvola di emergenza" del sistema dei trattati, piegata verso le necessità individuate dal Consiglio (e dalla Commissione in sede di proposta). Se la causa arriverà a decisione, non vi è dubbio che il Tribunale (e, in futuro, eventualmente la Corte di giustizia) sarà chiamato ad affrontare i nodi problematici sollevati dall'utilizzo della disposizione, latenti nella prassi sin dal risalente precedente *Balkan Import Export* che ancora oggi orienta il suo impiego: dalla discrezionalità del Consiglio nell'attivazione della base giuridica, sino alla necessaria temporaneità delle misure. Tra i vari problemi che la disposizione solleva, la questione fondamentale sul punto pare una: la natura della competenza del Consiglio nell'ambito dell'art. 122, par. 1, TFUE. Un tema che incrocia, inevitabilmente, quello della scelta della base giuridica²⁴, il quale diviene altamente complessa quando la disposizione dei trattati – come appunto quella in discorso – affida all'Istituzione un margine discrezionale particolarmente ampio.

²² Anche se non compare nella sintesi di ricorso pubblicata in *GUUE*, si può ritenere che il motivo chiami in causa anche l'art. 52, par. 1, CdFUE.

²³ V. N. BERGAMASCHI, *Prime considerazioni sul nuovo tentativo di adesione dell'Unione alla CEDU e sui suoi principali ostacoli*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 13 ss.

²⁴ Profili diffusamente indagati da A. NATO, *Profili critici del Regolamento (UE) n. 2025/2600 sugli assets russi*, cit., pp. 16-22.

Questa prima questione conduce alla seconda, di respiro ancor più generale, relativa alla linea di demarcazione tra il sindacato del giudice dell'Unione e le scelte discrezionali delle istituzioni (in questo caso, del Consiglio), in particolare in momenti di emergenza e in materie, come quella delle misure adottate nei confronti di Stati terzi, che risentono di un rilevante spazio di manovra politica. Sebbene sia troppo presto per elaborare previsioni, non sembra vano interrogarsi sul contributo della causa all'emersione di una dottrina dell'*atto politico* del giudice del Kirchberg, la cui manifestazione già si apprezza (con i distinguo del caso) in altre vicende²⁵.

Forse proprio quest'ultima è la questione più spinosa perché ci riporta all'essenza del sindacato giurisdizionale quale controllo dell'agire degli attori del sistema politico-istituzionale, capace di limitare tanto gli altrui poteri, quanto i propri, quando vi sono decisioni di pertinenza della politica. Una questione che si impone ad ogni ordinamento nazionale e, pur nella sua peculiarità, anche al diritto dell'Unione europea, il quale del resto pretende di essere un ordinamento autonomo fondato sulla consapevolezza di avere anch'esso un'architettura giudiziale coerente e completa²⁶: insomma, di avere un giudice a Lussemburgo.

²⁵ Corte giust., 10 settembre 2024, cause riunite C-29/22 P e C-44/22 P, *KS e KD*. Sulle quali v. L. GROSSIO, *One Step too Far, One Step too Close. The Rocky Road Towards Defining the Scope of Judicial Review in CFSP Matters in light of KS and KD v Council and others and Neves77 Solutions*, in questa Rivista, 6 dicembre 2024.

²⁶ K. LENAERTS, *The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union*, in *CMLR*, 2007, p. 1625 ss.