

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL MOLISE



Dipartimento Giuridico

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN INNOVAZIONE E GESTIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE

CURRICULUM: “GOVERNO E RELAZIONI INTERNAZIONALI”

Ciclo XXXIV

Settori Scientifico-Disciplinari:

Diritto Internazionale (IUS/13) – Diritto dell’Unione europea (IUS/14)

*La “guerra delle sanzioni”:
un’analisi multilivello delle sanzioni internazionali
imposte alla Federazione Russa per la crisi in Ucraina
alla luce del diritto internazionale e del diritto
dell’Unione europea*

Tutor:

Chiar.ma Prof.ssa

Maria Rosaria Mauro

Maria Rosaria Mauro

Coordinatore:

Chiar.mo Prof.

Giovanni Cerchia

Candidato:

Dott. Matteo Fulgenzi

matricola: 164218

Anno Accademico 2020/2021

PRESENTAZIONE DELL'OPERA

Mentre la legittimità delle sanzioni economiche adottate unilateralmente da parte di singoli Stati (o OO.II.) al di fuori del quadro decisionale del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite rimane controversa ai sensi del diritto internazionale e continua a mostrare alcuni punti di incoerenza, la presente ricerca analizza la natura giuridica e le concrete implicazioni delle misure economiche unilaterali adottate nell'ambito della "guerra delle sanzioni" tra l'Occidente e Mosca, individuando infine nell'OMC il quadro giuridico e istituzionale idoneo per la possibile normalizzazione delle relazioni tra l'UE e la Russia. Il meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC, infatti, permette la coerente applicazione delle regole e delle procedure previste nell'ambito di tale Organizzazione attraverso l'attuazione di principi e "precedenti giudiziari" consolidati. Significativamente, questo può contribuire a contrastare l'uso "improprio" del commercio internazionale e delle normative commerciali multilaterali come arma unilaterale di "guerra economica totale" da parte delle grandi Potenze nel contesto dell'odierna interdipendenza economica globale.

The "sanctions war": a multilevel analysis of the international sanctions imposed on the Russian Federation for the crisis in Ukraine in the light of international law and the law of the European Union

While the legitimacy of economic sanctions unilaterally adopted by individual States (or IOs) outside the decision-making framework of the United Nations Security Council remains controversial under international law and shows some points of inconsistency, this research analyzes the juridical nature and the empirical implications of the unilateral economic measures adopted in the context of the "sanctions war" between the West and Moscow, finally identifying the WTO as a suitable legal and institutional framework for possible normalization of EU-Russia relations. Indeed, the WTO Dispute settlement mechanism allows for consistent implementation of WTO rules and procedures through the application of established principles and "legal precedents". Significantly, this can help counter the misuse of commerce and multilateral trade regulations as a unilateral weapon of "total economic warfare" by the major Powers in the context of today's global economic interdependence.

Parole chiave: contromisure; contro-sanzioni; diritto dell'OMC; (in-)efficacia del diritto internazionale; responsabilità dello Stato; sanzioni internazionali; sanzioni mirate.

Key words: countermeasures; counter-sanctions; (in-)effectiveness of international law; international sanctions; State responsibility; targeted sanctions; WTO law.

Le ricerche condotte ai fini della presente disamina assumono come orizzonte temporale la data del 21 febbraio 2022: giorno del riconoscimento, da parte di Mosca, delle autoproclamate repubbliche separatiste del Donbass e preludio all'inizio, il successivo 24 febbraio 2022, della cd. "Operazione Militare Speciale" ("Специальная Военная Операция") russa in Ucraina.

The research conducted for the purposes of this analysis assumes as a time horizon the date of February 21, 2022: the day of recognition by Moscow of the self-proclaimed separatist republics of Donbass and a prelude to the beginning – on February 24, 2022 – of the so-called Russian "Special Military Operation" in Ukraine.

«Law is an order of human behavior. An “order” is a system of rules. Law is not, as it is sometimes said, a rule. It is a set of rules having the kind of unity we understand by a system. It is impossible to grasp the nature of law if we limit our attention to the single isolated rule [...]. The rule of law is not a rule the efficacy of which is secured by another rule providing for a sanction [...].

A rule is a legal rule because it provides for a sanction. The problem of coercion (constraint, sanction) is not the problem, of securing the efficacy of rules, but the problem of the content of the rules».

H. KELSEN, *General Theory of Law and State* (1949), 3rd ed.,
Harvard University Press, 2009, pp. 3 e 29

«Una aspettativa che viene continuamente delusa senza che si registri una reazione, impallidisce. Essa viene inavvertitamente dimenticata e, infine, non è più creduta. È naturale [pertanto] definire il concetto di norma mediante la disponibilità a comminare/irrogare sanzioni nei casi di delusione. In tal modo, però, viene troppo limitato il repertorio di possibilità che è realmente esistente e perlopiù non viene riconosciuto che il mantenimento delle aspettative è più importante della realizzazione di esse. Accanto alle sanzioni ci sono altre strategie, funzionalmente equivalenti, per stabilizzare, in modo contrario ai fatti, le aspettative deluse».

N. LUHMANN, *Rechtssoziologie*, Rowohlt Taschenbuch, Reinbeck bei Hamburg, 1972 (trad. di A. FEBBRAJO), *Sociologia del diritto*, Laterza, Roma-Bari; 1977, pp. 72-75

«Il diritto della sanzione [...] ha la funzione di rendere manifesto il potere. Tale visibilità stabilizza l'aspettativa che c'è un potere che si fonda sul diritto al potere e che c'è un diritto che è sostenuto dal potere. [...] Attraverso la sanzione, il potere manifesto vincola il futuro in quanto introduce il tempo della società nel tempo del diritto. Il futuro si determina, allora, come tempo del diritto, come continuazione del diritto, come continua riattivazione del passato, come un presente senza interruzione. Ciò è reso possibile dall'idea delle conseguenze. Poiché le conseguenze, sia quelle che si verificano sia quelle che non si verificano, si sottraggono all'osservazione empirica, l'idea delle conseguenze giustifica qualsiasi rappresentazione del futuro e quindi qualsiasi terapia del presente».

R. DE GIORGI, *Temi di Filosofia del Diritto*,
Pensa MultiMedia, collana «Scienza del Diritto», Lecce, 2006, pp. 88-89

«Una genuina inclinazione della comunità internazionale per la democrazia dovrebbe di per sé comportare una democratizzazione della stessa comunità; questa, invece, è come sempre dominata da una oligarchia che sceglie i Paesi a cui chiedere, o imporre con la forza, la democrazia a seconda dei propri interessi, o ancora ha una posizione del tutto privilegiata e quasi legibus soluta in seno all'ONU [...] [I]n un ordinamento come quello internazionale, in cui manca un sistema accentrato di garanzie per l'attuazione del diritto, non è il caso di sottilizzare sui mezzi di pressione che gli Stati possono porre in essere per sopperire a tale mancanza, purché si tratti di mezzi leciti. [...] Nella ritorsione insomma è difficile separare le motivazioni politiche da quelle giuridiche, ma non si può per ciò rinunciare a considerarla come forma di autotutela quando le seconde sono presenti».

B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *Diritto Internazionale*, XI edizione, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 31 e 430

«Δοκεῖ δέ μοι καὶ Καρχηδόνα μὴ εἶναι»

«Ceterum autem censeo Carthaginem esse delendam»

«Per il resto, ritengo che Cartagine debba essere distrutta»

«Furthermore, I consider that Carthage must be destroyed»

«Впрочем, я полагаю, что Карфаген должен быть разрушен»

PLUTARCO, *M·PORCIUS·CATO·CENSORIVS*, 27
Βίοι Παράλληλοι (*Vite Parallele*), fine I - inizio II sec. d.C., *editio princeps*: Giunti, Firenze, 1517

INDICE

GLOSSARIO

INTRODUZIONE p. 1

CAPITOLO I - SANZIONI E CONTROMISURE ECONOMICHE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

1.1	La nozione di “sanzione” nel diritto internazionale	p. 11
1.1.1	Le principali tesi relative al concetto di “sanzione” internazionale	p. 16
1.1.2	La dimensione poliedrica e multiforme della “sanzione” nel diritto internazionale	p. 23
1.2	Le sanzioni internazionali unilaterali nel quadro giuridico-istituzionale multilaterale delle Nazioni Unite	p. 28
1.2.1.	Il sistema accentrato di “sicurezza collettiva” delle Nazioni Unite	p. 38
1.2.2.	I parametri indicati dalla CDI in materia di contromisure (economiche): i canoni di ammissibilità delle cd. <i>Third-party Countermeasures</i>	p. 44
1.2.3.	[segue] Gli ulteriori criteri di legittimità, in tema di contromisure, individuati nel testo dei DARSIVA (2001)	p. 59
1.2.4	Il cd. “obbligo di non-riconoscimento” di una situazione illegittima creatasi in conseguenza della violazione di una norma cogente del diritto internazionale	p. 73
1.3	L’istituto delle sanzioni “mirate” nel diritto internazionale	p. 78
1.3.1	La tutela giurisdizionale dei soggetti sanzionati nei confronti delle <i>targeted sanctions</i> e il problema della corretta qualificazione giuridica dei provvedimenti sanzionatori “mirati”: la giurisprudenza <i>Engel and Others v. the Netherlands</i> della Corte europea dei diritti dell’Uomo	p. 91
1.3.2	Il cd. “primato” dello Statuto delle Nazioni Unite: le sentenze della Corte di Strasburgo sul tema dell’interazione tra l’ordinamento dell’ONU e gli obblighi internazionali assunti dai singoli Stati in materia di diritti umani	p. 96
1.3.2.1	Il caso <i>Al-Jedda</i> : la presunzione di “armonizzazione sistemica” tra l’ordinamento dell’ONU e le norme internazionali poste a tutela dei diritti umani	p. 97
1.3.2.2	Il caso <i>Nada</i> : la cd. “interpretazione conforme” e la discrezionalità residua, in capo alle autorità nazionali, nella valutazione della conformità delle sanzioni con la CEDU	p. 100
1.3.2.3	Il caso <i>Al-Dulimi</i> : il principio di “protezione equivalente”	p. 104

- 1.3.2.4** Il “precedente” della giurisprudenza *Bosphorus*: il rapporto di “equivalenza” tra la CEDU e l’ordinamento dell’UE sul piano della protezione dei diritti fondamentali p. 108
- 1.4** Le procedure di *de-listing* nell’ordinamento dell’ONU e il diritto alla reputazione dei soggetti inclusi nelle “liste nere” delle sanzioni p. 112

CAPITOLO II - GLI STRUMENTI DI *NON-FORCIBLE COERCION* NEL DIRITTO DELL’UNIONE EUROPEA

- 2.1** Le sanzioni internazionali unilaterali alla luce dell’ordinamento dell’UE p. 117
- 2.2** Le misure restrittive “intelligenti” nell’ordinamento dell’Unione Europea: il fondamento giuridico delle *smart sanctions* adottate dall’UE p. 134
- 2.3** Le pronunce del giudice dell’Unione in materia di *listing* p. 141
- 2.3.1** L’effettività della tutela giurisdizionale garantita ai cd. soggetti “listati” nell’ambito dell’ordinamento dell’UE: le sentenze del filone *Kadi* p. 145
- 2.3.2** La “pietra miliare” del caso *Segi*: l’impulso verso l’ampliamento della competenza della CGUE in materia di legittimità degli atti afferenti al settore della PESC idonei a incidere su diritti individuali fondamentali p. 156
- 2.3.3** Il caso *Safa Nicu*: la configurazione della risarcibilità del danno da *listing* nel quadro dell’ordinamento dell’UE p. 162
- 2.3.4** La sentenza *Venezuela v. Council*: uno Stato terzo è legittimato a impugnare, innanzi ai giudici di Lussemburgo, le misure restrittive imposte dall’UE? p. 168
- 2.4** Il *Global Human Rights Sanctions Regime* dell’Unione europea (EU-GHRSSR): un nuovo “strumento-chiave” per la politica estera dell’UE? p. 180
- 2.4.1** La struttura formale dell’EU-GHRSSR p. 182
- 2.4.2** Le prime designazioni “orizzontali” ai sensi dell’EU-GHRSSR p. 187
- 2.4.3** Potenzialità e criticità del nuovo meccanismo sanzionatorio “orizzontale” dell’Unione europea p. 191
- 2.5** I canoni operativi della *external policy* dell’UE al vaglio dei parametri di legittimità derivanti dal diritto internazionale: alcune considerazioni problematiche p. 205

CAPITOLO III - LE SANZIONI INTERNAZIONALI IMPOSTE DALL’OCCIDENTE NEI CONFRONTI DELLA FEDERAZIONE RUSSA E LE “CONTROMISURE” ADOTTATE DAL CREMLINO

- 3.1** Le *restrictive measures* imposte dall’UE contro la Federazione Russa p. 227
- 3.2** Le *international sanctions* imposte dagli USA contro la Russia p. 235

3.3	La controversa legittimità delle sanzioni economiche unilaterali a carattere “extra-territoriale”: il concetto di “giurisdizione dello Stato” nel diritto internazionale	p. 248
3.3.1	Giurisdizione extraterritoriale e sanzioni “secondarie”	p. 265
3.3.2	La “dottrina degli effetti”	p. 269
3.3.3	Profili di illegittimità internazionale dell’applicazione “extraterritoriale” delle misure economiche unilaterali: le contestazioni avanzate da parte dell’UE nei confronti dell’estensione <i>ultra vires</i> della validità delle sanzioni statunitensi	p. 280
3.3.4	Uno strumento di difesa contro l’ingerenza extraterritoriale delle <i>secondary sanctions</i> : il cd. “Statuto (o Regolamento) di Blocco”	p. 293
3.3.5	La sentenza della CGUE (Grande Sezione) nella causa <i>Bank Melli Iran v. Telekom Deutschland GmbH</i> : l’ambito di applicazione dello Statuto di blocco dell’UE	p. 305
3.3.6	[segue] L’impatto sulle società dell’Unione europea	p. 316
3.4	Il coordinamento “multilivello” dei regimi sanzionatori internazionali di Bruxelles e Washington nei confronti della Federazione Russa	p. 323
3.5	Le sanzioni internazionali alla Russia declinate nella prospettiva occidentale: <i>self-referentiality</i> e <i>disguised protectionism</i> come fattore di criticità	p. 328
3.6	Le “contromisure” della Federazione Russa	p. 339
3.7	Il programma russo di “sostituzione dell’import” e il cd. “ <i>pivot to Asia</i> ” di Mosca	p. 346
3.8	La sussunzione delle sanzioni internazionali nel concetto transnazionale di “forza maggiore” e le conseguenze delle sanzioni economiche imposte alla Federazione Russa (e delle “contro-sanzioni” di Mosca) sui contratti commerciali internazionali	p. 356
3.8.1	La giurisprudenza dei tribunali russi riguardo alle conseguenze civilistiche derivanti dall’applicazione delle “sanzioni” e delle “contro-sanzioni”	p. 377
3.9	Le controversie sugli investimenti diretti “esteri” sorte tra Mosca e Kiev in seguito all’annessione della Crimea da parte della Federazione Russa	p. 385

CAPITOLO IV – IL DIBATTITO SULLA LEGITTIMITÀ DELLE SANZIONI ECONOMICHE UNILATERALI NEL CONTESTO DELLA “GUERRA DELLE SANZIONI” SULLA QUESTIONE “UCRAINA”

4.1	La controversia sulla legittimità internazionale dell’imposizione di sanzioni economiche unilaterali da parte di singoli Stati e organizzazioni regionali: le argomentazioni giuridico-internazionalistiche perorate da Mosca	p. 389
4.1.1	La rinnovata centralità delle funzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel nuovo ordine mondiale “multivettoriale”	p. 398
4.1.2	Le condizioni di legittimità per il ricorso alle cd. <i>Security Exceptions</i> nel quadro giuridico dell’OMC	p. 402

4.1.3	“Egemonia normativa” e “doppi-standard” nell’approccio occidentale alle regole del diritto internazionale: l’intento “riequilibrativo” di Mosca attraverso il recupero dei cd. “principi di Westfalia”	p. 404
4.1.4	[segue] Il ruolo emergente dei cd. “paesi BRICS” nel contesto del nuovo mondo “multipolare”	p. 415
4.1.5	La problematica dell’ammissibilità della “guerra economica” alla luce di alcuni principi cardine del diritto internazionale	p. 418
4.1.5.1	Il principio di “eguaglianza sovrana” degli Stati e il principio di “non-ingerenza” negli affari interni	p. 424
4.1.5.2	Il divieto dell’uso internazionale della forza (economica)	p. 426
4.1.5.3	Il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario	p. 430
4.1.5.4	Il diritto dei popoli all’autodeterminazione e il diritto allo sviluppo	p. 439
4.1.5.5	L’evoluzione del diritto internazionale verso la possibile affermazione di un divieto generale riguardante l’applicazione di sanzioni economiche unilaterali	p. 441
4.2	L’(in-)efficacia del diritto della “comunità degli Stati”	p. 448
4.3	La protezione dei diritti fondamentali dei soggetti colpiti dalle sanzioni “intelligenti” dell’Unione Europea nella “guerra delle sanzioni” contro la Russia	p. 456
4.3.1	Il caso <i>Rotenberg</i> : « <i>manifest errors of assessment</i> » nella motivazione adottata dal Consiglio a sostegno dell’iscrizione del ricorrente nella <i>blacklist</i>	p. 461
4.3.2	Il caso <i>Portnov</i> : i “presupposti idonei” a giustificare l’espletamento, da parte del Consiglio, della procedura di <i>listing</i> che ha coinvolto il nominativo del ricorrente	p. 466
4.3.3	Il caso <i>Azarov</i> : il vaglio della fondatezza e della consistenza degli elementi di fatto presentati da parte di autorità nazionali di Stati terzi e adottati dal Consiglio a fondamento dell’adozione di misure “selettive” individuali	p. 470
4.3.4	I casi <i>Yanukovych, Klyuyev, et al.</i> innanzi al giudice dell’UE: l’obbligo di comprovare la “ragionevolezza” delle misure restrittive individuali imposte dal Consiglio	p. 474
4.3.5	Il filone <i>ROSNEFT</i> : la tutela di “ <i>essential security interests</i> ” dell’UE	p. 480
4.3.6	[segue] L’affermazione, ad opera della CGUE, della legittimità delle misure che non si dimostrino “manifestamente inadeguate” al perseguimento degli “interessi essenziali di sicurezza” dell’Unione	p. 489
4.4	Le misure restrittive dell’Unione europea in rapporto alle norme del diritto internazionale: alcune considerazioni problematiche agli occhi di Mosca	p. 492
4.4.1	Un limite estrinseco all’efficacia delle sanzioni “mirate” imposte dall’Occidente contro Mosca: gli equilibri contingenti del potere e della ricchezza nella realtà politica, economica e sociale della Federazione Russa	p. 495
4.4.2	Il precedente della “piccola” Bielorussia: il caso <i>Sannikov</i>	p. 496
4.4.3	Il potere <i>sui generis</i> degli “oligarchi” russi: quali sono i soggetti realmente danneggiati delle sanzioni “selettive” unilaterali varate contro la Federazione Russa?	p. 499

- 4.5** Le “contromisure” russe in risposta al complesso delle sanzioni occidentali: il contro-verso approccio del Cremlino alle regole del diritto internazionale del commercio p. 508
- 4.5.1** Le “contromisure” della Federazione Russa nel contesto degli assetti normativi e istituzionali dell’Unione economica eurasiatica p. 510
- 4.5.2** Ulteriori profili critici delle “contro-sanzioni” adottate dalla Federazione Russa, in riferimento al diritto internazionale generale e alla *lex specialis* del diritto dell’OMC p. 513

CAPITOLO V – LA “GUERRA DELLE SANZIONI” TRA L’OCCIDENTE E LA FEDERAZIONE RUSSA: UN’ANALISI ALLA LUCE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL’ECONOMIA

- 5.1** L’Organizzazione mondiale del commercio: il diritto internazionale dell’economia come limite formale e sostanziale alla legittimità delle sanzioni internazionali di natura economica p. 519
- 5.1.1** L’art. XXI:(b) GATT-1994: l’attuazione, da parte di un Membro dell’OMC, di misure ritenute necessarie per la protezione di propri *essential security interests* p. 525
- 5.1.2** L’art. XXI:(c) GATT-1994: l’attuazione, da parte di Membri dell’OMC, dei provvedimenti dell’ONU in materia di pace e sicurezza internazionale p. 532
- 5.1.3** *General Exceptions* e *Security Exceptions* nel quadro giuridico delle disposizioni del GATT-1994 p. 534
- 5.2** L’ingresso della Federazione Russa nell’OMC (2012): un nuovo fondamento giuridico-istituzionale per le relazioni tra Bruxelles e Mosca p. 537
- 5.3** L’OMC e l’Unione economica eurasiatica (EAEU) p. 543
- 5.4** L’Unione Europea e la Federazione Russa dinanzi alle strutture giudicanti dell’OMC: verso il consolidamento di un nuovo “*acquis*” giurisprudenziale in materia di contromisure di matrice economico-commerciale? p. 545
- 5.5** Il commercio internazionale come arma di *hybrid-economic warfare*: il divieto di «*contromisure incrociate interne*» nel sistema dell’OMC p. 551
- 5.6** La controversia sulla natura *self-judging* delle “eccezioni di sicurezza” ex art. XXI GATT-1994: la condizione *bona fide* e il divieto di “abuso del diritto” come parametri di coerenza e tenuta ordinamentale nel sistema dell’OMC p. 555
- 5.7** Il caso *Russia – Pigs (EU)*: “*regionalization*” e “*appropriate level of sanitary or phytosanitary protection*” nel quadro delle regole dell’OMC p. 565
- 5.8** Le implicazioni della vicenda *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit* per il diritto internazionale dell’economia: i parametri di legittimità per l’invocazione di “*essential security interests*” da parte di un Membro dell’OMC p. 571
- 5.8.1** La centralità della *plausibility review* condotta dal panel in relazione al caso *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit* p. 577

5.8.2 Il principio di “buona fede” e il divieto di “abuso del diritto”: riferimenti cardine nell’interpretazione e nell’applicazione del diritto dell’OMC p. 580

5.9 La rilevanza “extra-sistemica” del diritto dell’OMC: il report del panel arbitrale nel caso *Ukraine-Wood Products* p. 584

CONCLUSIONI p. 593

BIBLIOGRAFIA p. 605

GLOSSARIO

<i>Acronimi et al.:</i>	
AA	Association Agreement
AALCO	Asian-African legal consultative organization
AAWH	American Association for World Health
ACP	(Paesi) dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico
AFDI	Annuaire Français de Droit International
AI	Avian influenza
AIEA (IAEA)	Agenzia int. per l’energia atomica (International Atomic Energy Agency)
AJIL	American Journal of International Law
ALOP	Appropriate level of protection
Am. Econ. Rev.	American Economic Review
Am. J. Comp. L.	American Journal of Comparative Law
ANF	Al-Nusra Front
AoA	Agreement on Agriculture
AP	Additional Protocol (Geneva Conventions of 12 August 1949)
APCE (PACE)	Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa (Parliamentary Assembly of the Council of Europe)
ARIA	The American Review of International Arbitration
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASF	African swine fever (Peste suina Africana)
ASIL	American Society of International Law
ATO	Anti-Terrorism Operation
BCE (ECB)	Banca centrale europea (European Central Bank)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch (Codice civile della Germania)
BGer	Schweizerisches Bundesgericht (Tribunale federale svizzero)
BverfGE	Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale tedesca)
BIS	Bureau of Industry and Security (USA)
BIT	Bilateral Investment Treaty
BMI	Bank Melli Iran
BnetzA	Bundesnetzagentur (German Federal Network Agency)
BRI (OBOR)	Belt and Road Initiative (One Belt – One Road)
B.U. Int’l L.J.	Boston University International Law Journal
BYIL	British Yearbook of International Law
CAATSA	Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act (USA)
CACR	Cuban Assets Control Regulations (USA)
Carta (Charter)	Carta [Statuto] delle Nazioni Unite (Charter of the United Nations)
Case W. Res. J. Int’l L.	Case Western Reserve Journal of International Law
CATPRN	Canadian Agricultural Trade Policy and Competitiveness Research Network
CBW	Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act (USA)
CDA	Cuban Democracy Act (USA)
CDI (ILC)	Commissione di diritto internazionale (International Law Commission)
CEB	Chief Executive Board (UN System)

C[E]E (E[E]C)	Comunità [economica] europea (European [Economic] Community)
CEDIN	Centre de droit international de Nanterre
CEDU (ECHR)	Convenzione europea dei diritti dell'Uomo / Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (European Convention on Human Rights / Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)
CEPS	Centre for European Policy Studies
CERD	Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
CESPI	Centro Studi di Politica Internazionale
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
[C]IHL	[Customary] International Humanitarian Law
CGAI	Cooperazione in materia di giustizia e affari interni
CGCE	Corte di Giustizia delle Comunità europee
CGUE (ECJ)	Corte di Giustizia europea (European Court of Justice)
Chi. J. Int'l. L.	Chicago Journal of International Law
CIA	Central Intelligence Agency
CIG (ICJ)	Corte Internazionale di Giustizia (International Court of Justice)
CIPS	Cross-Border Interbank Payment System (Cina)
CISG	Convention on Contracts for the International Sale of Goods
CJIL	Chinese Journal of International Law
CJLT	Canadian Journal of Learning and Technology
CMLR	Common Market Law Review
COE	Council of Europe
“comunitario” (“unionale”)	termine utilizzato nell'accezione di: “relativo alla Comunità europea” o “relativo all'Unione europea (ex-Comunità europea)”
Corte EDU (ECtHR)	Corte europea dei diritti dell'Uomo (European Court of Human Rights)
COSO[s]	Conflict society organization[s]
CPA (PCA)	Corte Permanente di Arbitrato (Permanent Court of Arbitration)
CPGI (PCIJ)	Corte Permanente di Giustizia Internazionale (Permanent Court of International Justice)
CPI (ICC)	Corte Penale Internazionale (International Criminal Court)
CPPCG	Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide
CRC	Convention on the Rights of the Child
CSEF	Центр Стратегических Оценок и Прогнозов (Tsentr Strategicheskikh Otsenok i Prognozov) [Center for Strategic Assessments and Forecasts]
CSI (CIS) (CHI)	Comunità degli Stati Indipendenti (in inglese: Commonwealth of Independent States; in lingua russa: Содружество Независимых Государств; tras.: Sodruzhestvo Nezavizmykh Gossoudarstv)
CSIS	Center for Strategic and International Studies
CSO[s]	Civil society organization[s]
CWC	Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area
DDTC	Directorate of Defense Trade Controls (USA)
Denv. J. Int'l. & Pol'y	Denver Journal of International Law and Policy

Dir. comm. int.	Diritto del commercio internazionale
DNR (ДНР)	[autoproclamata] Repubblica popolare di Donetsk (in russo: Донецкая Народная Республика; tras.: Donetskaya Narodnaya Respublika)
Draft Articles (DARSIWA)	Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato per atti illeciti int.)
DSB	Dispute Settlement Body (Organo di risoluzione delle controversie)
DSU (Intesa)	Dispute Settlement Understanding (Intesa sulla risoluzione delle controversie)
DUDI	Diritti umani e diritto internazionale
EAEC	Eurasian Economic Community
EAEU	Eurasian Economic Union
EAR	Export Administration Regulations (USA)
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	European Commission (Commissione Europea)
ECFR	European Council on Foreign Relations
ECOSOC	Economic and Social Council (UN)
ECOWAS	Economic Community of West African State
ECPR	The European Consortium for Political Research
EFAR	European Foreign Affairs Review
EFTA	European Free Trade Association
EIB	European Investment Bank
EJIL	European Journal of International Law
EJIL – blog	Blog of the European Journal of International Law
ELJ	European Law Journal
ENP (PEV)	European Neighbourhood Policy (Politica europea di vicinato)
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz [German Energy Industry Act] (Germania)
EJLS	European Journal of Legal Studies
ESIL	European Society of International Law
EJRR	European Journal of Risk Regulation
EuConst	European Constitutional Law Review
FACFOA	Freezing Assets of Corrupt Foreigns Official Act (Canada)
FAS	Federal Antimonopoly Service (Russia)
FCN	Treaty of Friendship, Commerce and Navigation
FDI	Foreign Direct Investment
FEMA	Foreign Extraterritorial Measures Act (Canada)
FMI (IMF)	Fondo monetario internazionale (International Monetary Fund)
Fordham Int'l L.J.	Fordham International Law Journal
FPA	Foreign Policy Analysis
FSIA	Foreign Sovereign Immunities Act (USA)
FSIN (ФСИН)	Federal Penitentiary Service (Russia) (Федеральная служба исполнения наказаний)
FTA	Free trade agreement
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT(-1994)	General Agreement on Tariffs and Trade (-1994)
GC	Geneva Convention[s I-IV] of 12 August 1949
GDR	Global Depository Receipts

GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Germania)
GLJ	German Law Journal
GOJIL	Göttingen Journal of International Law
GPA	Agreement on Government Procurement
GSP	Generalized System of Preferences
G.U.	Gazzetta Ufficiale [della Repubblica Italiana]
GYIL	German Yearbook of International Law
Harvard ILJ	Harvard International Law Journal
HICLR	Hastings International and Comparative Law Review
HoM[s]	Head of Mission[s]
HRC	Human Rights Council (UN)
IAI	Istituto Affari Internazionali
IAASP	Istituto di Alti Studi Strategici e Politici
IATP	Institute for Agriculture and Trade Policy
IBLJ	International Business Law Journal
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICC	International Chamber of Commerce
ICCA	International Council for Commercial Arbitration
ICCLR	International Center for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
ICE	Istituto nazionale per il commercio estero
ICLQ	The International & Comparative Law Quarterly
ICRC	International Committee of the Red Cross
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
IDI (IIL)	Institut de Droit international (Institute of International Law)
IEEPA	International Emergency Economic Powers Act (USA)
IFCA	Iran Freedom and Counter-Proliferation Act (USA)
IIA[s]	International Investment Agreement[s]
IJ	International Journal
IJHR	The International Journal of Human Rights
ILM	International Legal Materials
ILSA	Iran and Libya Sanctions Act (USA)
IMO	International Maritime Organization
Int'l Fin. L. Rev.	International Financial Law Review
INT'L ORG.	International Organization (Journal)
INTERPOL	International Criminal Police Organization
IPO	International Progress Organization
IRRC	International Review of the Red Cross
ISIL (ISIS)	Islamic State in Iraq and the Levant (Islamic State of Iraq and Syria)
ISPI	Istituto per gli studi di politica internazionale
ISR	International Studies Review
ITAR	International Traffic in Arms Regulations (USA)
ITLOS	International Tribunal for the Law of the Sea

IYIL	The Italian Yearbook of International Law
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action
JCSL	Journal of Conflict and Security Law
JDI	Journal du droit international
J. Int'l. Crim. Just.	Journal of International Criminal Justice
JIEL	Journal of International Economic Law
J. Polit. Econ.	Journal of Political Economy
JPrIL	Journal of Private International Law
JWT	Journal of World Trade
Law & Pol'y Int'l Bus.	Law and Policy in International Business
LCIA	London Court of International Arbitration
LIEI	Legal Issues of Economic Integration
LJIL	Leiden Journal of International Law
LNR (JHP)	[autoproclamata] Repubblica popolare di Lugansk (in russo: Луганская Народная Республика; tras.: Luganskaya Narodnaya Respublika)
LPNAI	Low pathogenicity avian influenza
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze [della Repubblica Italiana]
Mich. L. Rev.	Michigan Law Review
Mich. J. Int'l. L.	Michigan Journal of International Law
MISE	Ministero dello sviluppo economico [della Repubblica Italiana]
MLR	Modern Law Review
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
NAM	Non-Aligned Movement
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDAA	National Defense Authorization Act (USA)
NYU Ann. Surv. Am. L.	New York University Annual Survey of American Law
NYUJILP	New York University Journal of International Law and Politics
OAS	Organization of American States
OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OCSE (OECD)	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Organization for Economic Co-operation and Development)
OFAC	Office of Foreign Assets Control (USA)
OHCFL	Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OIL (ILO)	Organizzazione int. del Lavoro (International Labour Organization)
OJEC	Official Journal of the European Communities
OJEU	Official Journal of the European Union
OMC (WTO)	Organizzazione mondiale del commercio (World Trade Organization)
OMS (WHO)	Organizzazione Mondiale della Sanità (World Health Organization)
ONG (NGO)	Organizzazione non governativa (Non-governmental organization)
ONU (UN)	Organizzazione delle Nazioni Unite (United Nations)
OO.II. (IOs)	Organizzazioni internazionali (International Organizations)
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Organization for Security and Co-operation in Europe)

OTSC (ОДКБ) (CSTO)	Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (Организация Договора о Коллективной Безопасности; tras. Organizatsiya Dogovora o Kollektivnoy Bezopasnosti; Collective Security Treaty Organization)
OUA	Organizzazione dell'Unità africana
PCA (APC)	Partnership and Cooperation Agreement
PECL	Principles of European Contract Law
PEIO	Political Economy of International Organizations
PFp	Partnership for Peace (Partenariato per la Pace – NATO)
PIL (GDP)	Prodotto interno lordo (Gross Domestic Product)
PESC (CFSP)	Politica estera e di sicurezza comune (Common Foreign and Security Policy)
PSDC (CSDP)	Politica di sicurezza e di difesa comune (Common Security and Defence Policy)
PSPP	Public Sector Purchase Programme
PTA[s]	Preferential trade agreement[s]
PVS	Paesi in via di sviluppo
QIL[J]	Questions of International Law (Journal)
RBDI	Revue Belge de Droit International
RCADI	Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye (Collected Courses of the Hague Academy of International Law)
RDCE	Revista de Derecho Comunitario Europeo
RDI	Rivista di Diritto Internazionale
RELEX	Foreign Relations Counsellors Working party (EU)
Rev. crit. dr. int. Pr.	Revue critique de droit international privé
Rev. Int'l Stud.	Review of International Studies
RGDIP	Revue générale de droit international public
RIAA	Reports of International Arbitral Awards
RIAC	Russian International Affairs Council
RIDC	Revue internationale de droit comparé
Rosfinmonitoring	Federal Financial Monitoring Service (Russia)
Rospotrebnadzor	Federal Service for Surveillance on Consumer Rights Protection and Human Wellbeing (Russia)
Rosselkhoznadzor	Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Surveillance (Russia)
ROSSTAT	Russian Federal State Statistics Service (Russia)
RUSI	Royal United Services Institute
SCM	Subsidies and Countervailing Measures
SCMP	South China Morning Post
SDN[s]	Specially Designated National[s] (USA)
SEAE (EEAS)	Servizio Europeo per l'Azione Esterna - servizio diplomatico dell'UE (European External Action Service - EU's diplomatic service)
SEE	Spazio economico europeo
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SPFS	System for Transfer of Financial Messages (Federazione Russa)
SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures (Agreement)
SSI	Sectoral Sanctions Identifications (USA)
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TBT	Technical Barriers to Trade (Agreement)

TCG	Trilateral Contact Group (Gruppo di contatto trilaterale)
TEC (TCE)	Treaty establishing the European Community (Trattato che istituisce la CE)
[T]EU (TUE)	Treaty on European Union (Trattato sull'Unione europea)
TFEU (TFUE)	Treaty on the Functioning of the EU (Trattato sul funzionamento dell'UE)
TPIJ (ICTY)	Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia)
Trib. dell'UE	Tribunale dell'Unione europea (General Court)
Trib. di I grado	Tribunale di primo grado (Court of First Instance)
TSD	Trade and Sustainable Development
TTIP [TAFTA]	Transatlantic Trade and Investment Partnership [TransAtlantic Free Trade Area]
TWEA	Trading with the Enemy Act (USA)
UA (AU)	Unione africana (African Union)
U.C.C.	Uniform Commercial Code (USA)
UE (EU)	Unione europea (European Union)
UK	United Kingdom
UKHL	House of Lords (UK)
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCIO	United Nations Conference on International Organization
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law
UNCJISTP	UN Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNEF	United Nations Emergency Force (Forza di emergenza dell'ONU)
UNEP	United Nations Environment Programme
UNIDROIT	Institut international pour l'unification du droit privé (International Institute for the Unification of Private Law)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNGA	United Nation General Assembly
UNITA	União nacional para a independência total de Angola
UNSC	United Nation Security Council
UNSG	United Nation Secretary-General
UNTS	United Nation Treaty Series
URSS (USSR)	Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (Soviet Union)
US[A] (U.S.)	United States [of America]
USMCA	United States-Mexico-Canada Agreement
USTR	[Office of the] U.S. Trade Representative (USA)
U. Pa. J. Int'l L.	University of Pennsylvania Journal of International Law
Utah L. Rev.	Utah Law Review
VA J. Int'l L.	Virginia Journal of International Law
VCLT	Vienna Convention on the Law of Treaties (1969)
VUWLR	Victoria University of Wellington Law Review
WCMC	World Conservation Monitoring Centre (UNEP)
WCO	World Customs Organization
WMD	Weapons of Mass Destruction (Armi di distruzione di massa)

YALE L. J.	Yale Law Journal
YBILC	Yearbook of the International Law Commission
YCA	Yearbook of Commercial Arbitration
YEL	Yearbook of European Law
YJIL	Yale Journal of International Law
ZaöRV (HJIL)	Heidelberg Journal of International Law
ZES (SEZ)	Zona economica speciale (Special economic zone)
<i>Abbreviazioni:</i>	
art[t].	articolo[i]
cap.	capitolo
Cass. (Civ. / Pen.)	Corte di Cassazione [della Repubblica Italiana] (Civile / Penale)
cc.	Codice civile [della Repubblica Italiana]
cd.	cosiddetto/a
cfr.	<i>confer</i> (lat. = “confronta”)
cit.	citato/a - citazione
co.	comma
cp.	Codice penale [della Repubblica Italiana]
D.lgs.	decreto legislativo
doc.	documento
e.g.	<i>exempli gratia</i> (lat. = “ad esempio”)
E.O.	<i>Executive Order</i> [Ordine esecutivo] (USA)
et al.	lat.: <i>et alii</i> (= “e altri”), <i>et aliae</i> (= “e altre”), <i>et alia</i> (= “e altre cose”)
Id./Ead./Id./Iid.	<i>Idem/Eadem/Idem/Iidem</i> (lat. = “lo/la/lo/gli stesso/a/o/i”)
i.e.	<i>id est</i> (lat. = “ossia”)
int.	internazionale[i]
lat.	Latino
lett.	lettera
Ltd.	Limited
n[n]°	numero[i]
op. cit.	<i>opere citato</i> (lat. = “nell'opera citata”)
ric.	ricorso
Ris.	Risoluzione
sec.	secolo
sez.	sezione
sig.[ra]	signor[a]
ss.	seguenti
trad.	traduzione
tras.	traslitterazione
ult. agg.	ultimo aggiornamento
ult. cons.	ultima consultazione
v[s].	<i>versus</i> (lat. = “contro”)
<i>Simboli:</i>	
[...]	<i>ceteris omissis</i> (lat. = “omesse le altre cose”)
§[§]	paragrafo[i]

INTRODUZIONE

Sullo sfondo delle controverse vicende che, nel 2014, hanno condotto all’annessione della Crimea da parte della Russia ai danni dell’Ucraina e all’insurrezione dei ribelli filo-russi nella regione del Donbass, il presente lavoro di ricerca ha inteso proporre un’approfondita analisi giuridica – alla luce delle norme del diritto internazionale, pubblico e dell’economia, e del diritto dell’Unione europea – delle misure economiche unilaterali che compongono l’ormai annosa “guerra delle sanzioni” tra l’Occidente e la Federazione Russa. Occorre specificare, tuttavia, che le ricerche condotte ai fini della presente disamina hanno assunto come orizzonte temporale la data del 21 febbraio 2022 ovvero il giorno del riconoscimento, da parte di Mosca, delle autoproclamate repubbliche separatiste di Donetsk e Lugansk nonché preludio all’inizio – il successivo 24 febbraio 2022 – della cd. “Operazione Militare Speciale” russa in Ucraina e dell’inevitabile *escalation* nei rapporti diplomatici ed economici tra la Russia e i paesi dell’Occidente registrata a causa di tali gravissimi eventi.

Questo studio, pertanto, si concentra sulla disamina dei poliedrici strumenti sanzionatori posti in essere unilateralmente dall’Unione europea e dagli Stati Uniti d’America (insieme ad altri paesi del cd. “Occidente”) nei confronti di Mosca, non mancando inoltre di estendere l’indagine anche all’esame delle “contro-sanzioni” economiche dispiegate dal Cremlino in risposta ai provvedimenti adottati dai “sanzionanti” occidentali. In tale contesto, l’UE ha ripetutamente giustificato l’introduzione delle proprie misure restrittive di carattere economico in qualità di reazione “dovuta e legittima” alle gravi violazioni imputate alla Federazione Russa per il mancato rispetto di norme di rango imperativo del diritto internazionale (*jus cogens*) come, appunto, il divieto perentorio dell’uso internazionale della forza (militare) cristallizzato nel dettato dell’art. 2.4 della Carta delle Nazioni Unite. Da parte sua, Mosca ha sempre negato ogni accusa e – contestando a sua volta la legittimità, in base al diritto internazionale, delle sanzioni impostele da parte dell’UE e degli altri attori occidentali – ha prontamente introdotto le proprie “contro-sanzioni”, nelle vesti di una “necessaria” risposta a quello che il Cremlino ha inteso recepire al pari di un deliberato “attacco” *on the Russian flag* ad opera dell’Occidente.

La disamina, sul piano giuridico, degli articolati provvedimenti normativi in cui i reciproci regimi sanzionatori si sono concretamente articolati nel tempo è stata effettuata strutturando l’indagine nei cinque capitoli in cui è ripartito il testo della tesi, programmaticamente incentrati: (a) su un imprescindibile inquadramento generale del concetto di sanzione ai sensi del diritto internazionale pubblico e del diritto dell’Unione europea, nonché sulla base dei principali orientamenti offerti dalla dottrina e dalla giurisprudenza in campo internazionalistico; (b) sull’analisi degli specifici provvedimenti sanzionatori introdotti dall’UE e dagli USA nei confronti della Russia, nonché sul vaglio delle “contromisure” adottate dal Cremlino in reazione alle scelte dell’Occidente; (c) sull’esame delle molteplici (e, ovviamente, contrastanti) argomentazioni giuridico-internazionalistiche, concernenti la dibattuta materia della legittimità

dell'imposizione di sanzioni economiche internazionali in via unilaterale (nonché "extraterritoriale"), spese dalle parti opposte nella "contesa" ucraina; e infine (d) sullo studio, alla luce del diritto internazionale dell'economia – e, segnatamente, del diritto dell'OMC – delle implicazioni giuridiche legate allo scambio di sanzioni commerciali in atto tra l'Occidente e Mosca, a partire dagli eventi in Crimea e nel Donbass.

La parte iniziale dell'elaborato, pertanto, introduce l'analisi del concetto di "sanzione" in base ai riferimenti e agli strumenti offerti, rispettivamente, dal diritto internazionale e dal diritto dell'UE. La qualificazione prospettica di tale istituto giuridico permea d'altronde il corso dell'intera trattazione, declinando *in primis* la sanzione internazionale come mezzo cd. "non-forcible" di autotutela per poi soffermarsi sulle accezioni che ne identificano la natura giuridica – alternativamente – quale strumento di "oggettivazione" della responsabilità dello Stato correlata al rispetto dei vincoli istituzionali "interni" all'ordinamento delle OO.II. di cui lo stesso Stato detenga la *membership* (in riferimento, ad esempio, al caso "principe" del sistema dell'ONU) oppure come "contromisura" di tipo economico-commerciale, funzionale all'attuazione delle strategie di azione "esterna" degli Stati e delle OO.II. a carattere regionale (come l'UE).

Nel primo capitolo (*Sanzioni e contromisure economiche nel diritto internazionale*), l'indagine individua l'annosa *quaestio* concernente la discussa legittimità internazionale delle sanzioni economiche definite "unilaterali", poiché adottate dai singoli Stati in via "autonoma" e "decentrata" – ossia al di fuori del quadro decisionale del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – e, dunque, senza il coinvolgimento dell'organo predisposto, nel *framework* dell'ONU, al conseguimento del primario obiettivo di garantire la pace e la sicurezza internazionale. Lo studio, pertanto, pone in evidenza come la problematica della liceità delle sanzioni unilaterali rimanga un tema controverso in campo giuridico-internazionalistico. Tutto ciò, sullo sfondo dell'essenza intrinsecamente normativa che i valori fondamentali della pace e della sicurezza internazionale hanno in ogni caso assunto nell'ordinamento internazionale contemporaneo, nonché della dibattuta "enforceability through sanctions" che tali principi – al pari delle altre norme del cd. *jus cogens* – deriverebbero di conseguenza nell'alveo di una proiezione estensiva e globale della dottrina della cd. "responsibility to protect".

Muovendo dai riferimenti giuridici offerti dal diritto internazionale pubblico – nonché dalla dottrina internazionalistica prevalente – lo studio riprende quindi la complessa problematica riguardante la controversa compatibilità dell'utilizzo unilaterale dello strumento delle sanzioni internazionali, da parte degli Stati o delle OO.II. regionali, rispetto al quadro giuridico-istituzionale multilaterale configurato dalla Carta delle Nazioni Unite. L'analisi si indirizza pertanto verso i parametri di legittimità, in materia di contromisure economiche, individuati nel 2001 dalla CDI nel testo dei *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, con l'indicazione dei criteri di "necessità", "proporzionalità" e "temporaneità" (oltre che di coerente "reversibilità") volti a configurare tali misure come provvedimenti di *extrema ratio*, "non punitivi" ed esclusivamente funzionali al ripristino della legalità internazionale che si assuma violata.

L'indagine, inoltre, si concentra sulla genesi, sulla disciplina giuridica e sulla prassi applicativa delle cd. *smart sanctions*, sicché alcune criticità connaturate al *genus* delle cd. “sanzioni intelligenti” vengono evidenziate, in particolare, ai sensi delle norme internazionali sulla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali. La ricerca perviene allora alla disamina delle istanze di carattere politico e, soprattutto, dei rimedi giurisdizionali che – nel contesto delle articolazioni dell'ordinamento internazionale sottoposte a indagine – risultano generalmente attivabili da parte dei soggetti che si ritengono ingiustamente raggiunti dall'imposizione di misure restrittive “mirate”. Lo studio, pertanto, si sofferma segnatamente sul portato evolutivo dell'inerente giurisprudenza della Corte EDU (i.e., i casi *Engel and Others v. the Netherlands*, *Bosphorus*, *Al-Jedda*, *Nada*, *Al-Dulimi*).

Nel secondo capitolo (*Gli strumenti di “non-forcible coercion” nel diritto dell'Unione europea*), la ricerca provvede a enucleare le specifiche fondamentali normative – e le peculiari articolazioni applicative – dell'istituto delle “misure restrittive” nel quadro dell'ordinamento dell'UE, strutturando la disamina dei canoni operativi della *external policy* dell'Unione alla luce dei parametri di legittimità derivanti dal diritto internazionale. Conservando come riferimento i Trattati e la legislazione dell'Unione europea, lo studio si concentra dunque sull'analisi dei criteri ordinamentali sui quali insiste l'adozione di sanzioni “mirate” da parte dell'UE nel perseguimento degli obiettivi delineati nel contesto della PESC. La trattazione, pertanto, converge ineluttabilmente sullo studio delle pronunce cardine prodotte dalla Corte di Lussemburgo in materia di misure restrittive “mirate”, concernenti (a) l'effettività della tutela giurisdizionale garantita ai cd. soggetti “listati” nell'ambito dell'ordinamento dell'UE e l'annullamento degli atti di *listing* dell'Unione segnati da profili di illegittimità (i.e., filone *Kadi*) nonché (b) la problematica della risarcibilità del danno tramite questi ultimi cagionato ai soggetti illecitamente o erroneamente designati (i.e., sentenze *Safa Nicu*), passando per (c) la “pietra miliare” del caso *Segi* verso l'ampliamento della competenza della CGUE in materia di legittimità degli atti afferenti al settore della PESC e idonei a incidere su diritti individuali fondamentali.

Tale sezione – che si conclude con l'analisi della storica sentenza *Venezuela v. Council* del 22 giugno 2021, con la quale la Grande Camera della Corte di Giustizia dell'UE ha riconosciuto la possibilità che uno Stato terzo rispetto all'Unione sia legittimato a impugnare, innanzi ai giudici di Lussemburgo, le misure restrittive unilaterali imposte dall'UE a suo carico (a condizione che i requisiti di cui all'art. 263, co. 4 TFUE siano *in toto* soddisfatti) – prelude d'altronde alla conseguente disamina (approfondita, di seguito, nel quarto capitolo) delle sentenze del Giudice dell'UE intervenute in riferimento alle sanzioni “settoriali” e “individuali” progressivamente imposte da parte di Bruxelles in risposta alla “crisi ucraina”. L'appendice del secondo capitolo, inoltre, presenta un'analisi dell'*EU Global Human Rights Sanctions Regime* (EU-GHRSR). L'indagine contestualizza il recente provvedimento dell'UE in tema di diritti umani nel quadro dei pilastri costitutivi della politica estera dell'Unione e pone in rilievo le potenzialità – insieme alle criticità – insite nel nuovo meccanismo sanzionatorio “orizzontale” introdotto nel 2020 dall'Unione europea, evidenziando e problematizzando l'intrinseca natura del cd. “*Magnitsky Act*” dell'UE quale nuova “arma” di Bruxelles nella costante “battaglia” per

la tutela internazionale dei diritti dell’Uomo che – tra i diversi “fronti” ad oggi aperti – vede l’Unione europea ancora una volta contrapposta alla Russia (e alla Cina).

Il terzo capitolo della tesi (*Le sanzioni internazionali imposte dall’Occidente nei confronti della Federazione Russa e le “contromisure” adottate dal Cremlino*) – muovendo dal prisma interpretativo delineato nei primi due capitoli – procede dunque con l’elencazione, in chiave diacronica, dei provvedimenti sanzionatori varati da parte dell’Unione europea e degli Stati Uniti nei confronti della Federazione Russa per poi enumerare, in prospettiva sincronica, le “contro-sanzioni” conseguentemente adottate dal Cremlino in qualità di reazione “speculare” (ma “asimmetrica”) all’iniziativa occidentale. La trattazione, in questa sede, non può peraltro prescindere da una lettura “critica” dei regimi sanzionatori occidentali, focalizzata sul delicato tema del coordinamento tra le *restrictive measures* dell’UE e le *international sanctions* adottate dagli USA. Questo, anche in considerazione delle dissimulate finalità “protezionistiche” che parrebbero talora sottese alle misure statunitensi nonché dell’irrisolta questione relativa alla cd. “extraterritorialità” che, segnatamente, denota alcune tra le più severe e pervasive restrizioni economico-finanziarie imposte alla Russia ad opera di Washington. D’altra parte, la questione della discussa liceità internazionale delle cd. misure “extraterritoriali” – di carattere “ultroneo” rispetto all’alveo territoriale “naturale” della giurisdizione statale – rimane ancora aperta sulla base dei parametri normativi offerti dal diritto internazionale (e ciò, nonostante l’ampio impiego di simili provvedimenti attestato, in particolare, da parte americana¹ sulla base della cd. “dottrina degli effetti”).

Specificata attenzione, oltretutto, è riservata alla peculiare matrice “settoriale” assunta dalle sanzioni economiche introdotte dall’Unione europea e dagli Stati Uniti d’America nei confronti della Federazione Russa, giacché la maggior parte delle misure sanzionatorie imposte contro Mosca risulta infatti indirizzata a colpire – in ottica strutturale – alcuni ambiti di rilevanza strategica dell’economia della Russia considerati fondamentali per la definizione del *budget* statale russo, come nel caso del settore energetico e di quello finanziario (da cui il settore *Oil & Gas*, per ovvi motivi operativi, è a sua volta fortemente dipendente). Le misure occidentali, inoltre, parrebbero perseguire il più ambizioso disegno di escludere progressivamente Mosca – e, segnatamente, le sue “controllate” attive in campo economico – dalle catene di valore dell’economia globale, oltre che l’obiettivo di estromettere *tout court* la Federazione Russa dai consessi internazionali guidati dall’Occidente.

Il carattere “necessario” (cd. “*overriding*”) connaturato all’applicazione delle sanzioni internazionali di matrice economica – e al cd. *Factum Principis* in cui queste misure si sostanziano nell’ambito della *Lex fori* così come della *Lex causae* contrattuale, alla stregua di un evento di *Force Majeure* – è quindi valutato allo scopo di analizzare, nel contesto dei diversi ordinamenti interni direttamente coinvolti, le conseguenze civilistiche prodotte dalla vigenza dei reciproci regimi sanzionatori sui contratti commerciali stipulati tra operatori economici occidentali e russi. La sezione, infine, affronta il tema degli investimenti esteri diretti dislocati sul territorio

¹ L’aggettivo “americano” è qui (come anche di seguito nella trattazione) riferito per metonimia agli Stati Uniti d’America (USA), secondo peraltro il suo consueto utilizzo nel linguaggio corrente.

della penisola di Crimea “occupata” dalla Federazione Russa, nonché l’annesso contenzioso emerso tra Kiev e Mosca in relazione alla sorte degli *asset* ucraini presenti sulla penisola.

Nel quarto capitolo (*Il dibattito sulla legittimità delle sanzioni economiche unilaterali nel contesto della “guerra delle sanzioni” sulla questione “ucraina”*), la trattazione sviluppa la disamina delle argomentazioni giuridico-internazionalistiche perorate da Mosca a confutazione della liceità delle sanzioni collettive autonome varate nei suoi confronti da parte degli USA e dell’UE e, in generale, della legittimità internazionale dell’imposizione di sanzioni unilaterali ad opera di cd. “terze parti” (identificata, perlopiù, come una prassi “occidentale”). Il Cremlino, in merito, incardina le proprie ragioni sulla convinta riaffermazione della centralità dell’ordinamento multilaterale dell’ONU nel diritto internazionale, identificando l’assetto normativo e istituzionale sancito dalla Carta delle Nazioni Unite del 1945 tanto (a) nelle vesti di primario garante avverso ogni possibile strumentalizzazione unilaterale dell’istituto delle sanzioni internazionali da parte delle grandi Potenze economiche e militari del globo, quanto (b) nel ruolo di fondamentale e imprescindibile baluardo di pacifica coesistenza nel contesto di un “nuovo ordine mondiale” definito come necessariamente “multipolare”.

La visione promossa dai protagonisti emergenti di questo nuovo assetto “multivettoriale” delle relazioni internazionali – ossia i paesi del cd. “gruppo BRICS” e, in particolare, la Russia e la Cina nella loro recente “convergenza di intenti” facilitata proprio dal varo delle sanzioni occidentali contro Mosca – si presenterebbe peraltro presidiata dalla dibattuta “estensione” interpretativa del divieto dell’uso internazionale della “forza armata” anche al concetto di “forza economica”. Tutto ciò, fino alla possibile configurazione dell’inammissibilità della cd. “guerra economica” (*economic warfare*) alla luce di principi cardine del diritto internazionale come l’uguaglianza tra Stati sovrani, la “non-ingerenza” negli affari interni degli Stati, il rispetto dei diritti umani e delle regole del diritto internazionale umanitario, il diritto dei popoli all’auto-determinazione e il diritto allo sviluppo.

Muovendo dal tenore marcatamente “nazionalistico” (se non propriamente “autarchico”) dimostrato dalle “contromisure” congeniate da Mosca in risposta all’imposizione delle sanzioni occidentali – e soffermandosi sulle contestazioni avanzate, da parte del Cremlino, nei confronti dei “doppi standard” che risulterebbero applicati da Bruxelles e Washington nella trattazione di temi fondamentali del diritto e delle relazioni internazionali – la ricerca si concentra pertanto sull’identificazione del livello di “efficacia” in concreto ascrivibile alle prescrizioni del diritto internazionale e, segnatamente, al momento rimediabile delle sue norme. Lo studio, a tale scopo, individua compiutamente i termini in cui i provvedimenti restrittivi varati dall’Occidente – adempiendo ai propri obiettivi costitutivi – hanno effettivamente influito sulla condotta tenuta dalla Federazione Russa sul piano internazionale.

Proseguendo nell’analisi delle argomentazioni giuridiche spese da Mosca a sostegno delle proprie posizioni nell’ambito della “guerra delle sanzioni” con l’Occidente, lo studio non manca oltretutto di introdurre l’acceso dibattito giuridico (poi ulteriormente approfondito nel corso del quinto capitolo) circa la sussistenza, nel caso in esame, dei presupposti richiesti per la legittima attivazione delle *Security Exceptions* previste dall’ordinamento dell’OMC. L’imposizione dei

reciproci regimi di sanzioni economiche internazionali, d'altronde, è stata ampiamente giustificata da ciascuno degli opposti "contendenti" anche in qualità di legittimo appello al diritto di tutelare propri "interessi essenziali di sicurezza" emersi in "tempo di guerra o altra emergenza nelle relazioni internazionali" così come previsto, per i Membri dell'Organizzazione mondiale del commercio, dall'art. XXI:(b)(iii) del GATT-1994 e dall'art. XIV-bis:(1)(b)(iii) GATS.

Il testo, dunque, addivene alla disamina della "coerenza" del costruito sanzionatorio unilaterale varato da Bruxelles contro Mosca rispetto ai propri presupposti giuridici ordinamentali e alle proprie finalità costitutive. Sono pertanto opportunamente estrapolate alcune delle criticità "intrinseche" manifestate – sulla base dei riferimenti offerti dal diritto internazionale e dallo stesso diritto dell'Unione europea – dai provvedimenti introdotti dall'UE nei confronti della Russia oltre che, in generale, dalla più ampia prassi sanzionatoria emersa nel contesto dell'attuazione della Politica estera e di sicurezza dell'Unione. Questo, senza tuttavia trascurare l'inerte indagine con riguardo alla persistenza di alcune limitazioni "estrinseche" all'efficacia delle sanzioni "mirate" imposte alla Federazione Russa dall'Occidente. Tali limiti "fattuali", del resto, risulterebbero connaturati alle specificità contingenti evidenziate dall'assetto politico, economico e socio-culturale del paese obiettivo, da identificare – in particolare – nei marcati squilibri economici che ne permeano il tessuto sociale, tanto più sullo sfondo del formidabile potere politico e finanziario dei cd. "oligarchi". Tutto ciò, tenuto altresì conto dei fenomeni di "revanscismo" (il cd. "*rally around the flag*") che si manifestano non di rado associati ai casi in cui l'imposizione delle sanzioni internazionali venga recepita dalla cittadinanza dello Stato "*target*" come un "attacco alla bandiera" del proprio paese, producendo allora un risultato paradossalmente opposto al cambiamento di *policy* (o addirittura al "*regime change*") cui le sanzioni sono *in nuce* dirette.

Un distinto approfondimento, quindi, è dedicato al tema della tutela – in sede giurisdizionale – dei diritti e delle libertà fondamentali dei soggetti della Federazione Russa (e dell'Ucraina) direttamente raggiunti dalle sanzioni "intelligenti" dell'Unione europea. A tal fine, lo studio annovera il ruolo cruciale svolto dalla relativa giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, da un lato, (a) nell'enucleazione delle condizioni di garanzia preposte all'imposizione di sanzioni individuali in conformità con le tutele previste dall'ordinamento dell'Unione (*i.e.*, casi *Rotenberg, Portnov, Azarov, Yanukovych, Klyuyev, et al.*) e, dall'altro, (b) nella definizione della legittimità delle misure restrittive "mirate" dell'UE che non si dimostrino "manifestamente inadeguate" al perseguimento di "interessi essenziali di sicurezza" dell'Unione europea (*i.e.*, caso *ROSNEFT*).

La ricerca evince inoltre gli elementi di criticità riscontrabili, nell'impianto delle "contro-sanzioni" adottate dalla Federazione Russa, alla luce del diritto internazionale generale nonché, in particolare, ai sensi della *lex specialis* del diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio. L'indagine considera altresì le contraddizioni emerse nella condotta del Cremlino con riguardo ad alcuni precedenti applicativi della normativa dell'OMC, concretatisi nell'improprio ricorso, da parte di Mosca, a talune delle specifiche guarentigie contemplate dall'ordinamento di tale Organizzazione (*i.e.*, dall'Accordo SPS) ai fini della dissimulazione dell'imposizione di vere e proprie misure economiche autonome nei confronti di paesi limitrofi. Lo studio, inoltre, giunge

ad evidenziare alcuni aspetti di incompatibilità “sistemica” delle dinamiche operative, impresse agli opposti regimi sanzionatori europeo e russo, con gli assetti ordinamentali dell’EAEU. Questo, considerando come la mancanza di relazioni ufficiali tra l’Unione europea e l’Unione economica eurasiatica abbia peraltro determinato una serie di incongruenze giuridiche e funzionali anche nella sfera della concreta attuazione – e, dunque, dell’efficacia – dei reciproci regimi di sanzioni economiche in vigore tra Bruxelles e Mosca (*e.g.*, si pensi al fenomeno delle cd. “triangolazioni” commerciali).

In tale prospettiva, il quinto capitolo della trattazione (*La “guerra delle sanzioni” tra l’Occidente e la Federazione Russa: un’analisi alla luce del diritto internazionale dell’economia*) conduce un’analisi della contrapposizione tra i reciproci regimi di sanzioni dell’Occidente e della Federazione Russa alla luce del diritto internazionale dell’economia, concentrandosi – segnatamente – sulla natura vincolante degli obblighi giuridici gravanti sull’Unione europea e sulla Federazione Russa in qualità di Membri dell’OMC. La trattazione, di conseguenza, si sofferma nell’evidenziare l’ulteriore rilevanza che le regole e i principi di tale Organizzazione (di portata, ormai, pressoché universale) sono destinate ad assumere allo scopo del compiuto inquadramento giuridico – se non persino della possibile soluzione “giudiziale” – di una “guerra economica” altrimenti destinata, di fatto, a perdurare indefinitamente nel tempo. Tutto ciò, per quanto si possano registrare posizioni che, al contrario, individuano proprio nella “eccezioni di sicurezza” previste dal GATT-1994 e dal GATS la base su cui fondare la legittimità internazionale dell’imposizione di contromisure unilaterali da parte di Stati terzi non “direttamente lesi” (cd. *Third-parties*) dalla condotta contestata allo Stato raggiunto dalle sanzioni.

La ricerca, pertanto, rileva come l’utilizzo “strumentale” del commercio internazionale in qualità di “arma” unilaterale di *economic warfare* – nella veste di “sviamento” e “abuso”, per autoreferenziali finalità di matrice politico-economica, delle regole della disciplina multilaterale dell’OMC in materia di scambi globali di merci e servizi – manifesti un’evidente incompatibilità con il sistema normativo e istituzionale delineato dall’Accordo di Marrakesh che ha sancito la nascita dell’Organizzazione mondiale del commercio. Questo, in ragione del valore fondante e organico che la garanzia giuridica della “trasparenza”, della “prevedibilità” e della “stabilità” delle relazioni commerciali tra i Membri assume nell’ambito dell’ordinamento dell’OMC. Lo studio, conseguentemente, indaga la possibile affermazione – sulla base delle posizioni della dottrina e della pertinente giurisprudenza – di un generale divieto relativo all’adozione di “contromisure incrociate interne” tra Membri dell’OMC, da coniugare alle già chiare preclusioni in materia di misure “punitive” e “collettive” derivanti dall’ordinamento di tale Organizzazione.

Dunque, attraverso l’analisi delle implicazioni delle vicende *DS475: Russia – Pigs (EU)* e *DS512: Russia – Traffic in Transit* – condotta congiuntamente alla disamina della pretesa natura *self-judging* delle “eccezioni di sicurezza” di cui all’art. XXI GATT-1994 e all’art. XIV-bis GATS – la ricerca approfondisce il fondamentale contributo reso dagli organi giudicanti del meccanismo (quasi-)giurisdizionale previsto dal Sistema di *dispute settlement* dell’OMC nella definizione delle condizioni che presiedono alla giustificata imposizione di restrizioni al commercio internazionale ad opera di Membri dell’OMC, in conformità con le disposizioni

formali e sostanziali contenute negli Accordi di tale Organizzazione. In questa prospettiva, l'indagine si sofferma sulla centrale rilevanza assunta dalla *plausibility review* tramite la quale un panel costituito dal DSB può individuare – nelle misure sottoposte al suo esame – l'eventuale dissimulazione di interessi estranei o contrari all'ordinamento dell'OMC, vagliando la coerenza obiettivamente ascrivibile ai provvedimenti assunti dai Membri rispetto alle essenziali finalità di sicurezza da questi ultimi in concreto rivendicate.

La trattazione, quindi, enuclea i criteri individuati dalla giurisprudenza degli organi giudicanti dell'OMC in riferimento alla valutazione della legittimità dell'adozione di misure di matrice economico-commerciale nei casi imperniati sull'invocazione delle *Security Exceptions* previste dal GATT-1994 e dal GATS. Il diritto internazionale del commercio, d'altronde, non può che essere identificato come viatico preferenziale – se non propriamente “obbligatorio” – per un “sostenibile” superamento della complessa crisi internazionale che si staglia sullo sfondo della presente indagine. Nella cornice giuridica in tal modo individuata, infatti, viene in risalto la fondamentale importanza assunta dal contributo giurisprudenziale degli organi giudicanti del meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC. Questo, in considerazione tanto (a) della natura vincolante, per i Membri dell'OMC, delle disposizioni procedurali previste dall'Intesa di cui all'Allegato 2 (*Dispute Settlement Understanding*) dell'Accordo istitutivo dell'OMC, quanto tenuto conto (b) della rilevanza che tale sistema di composizione delle controversie tra Membri dell'OMC assume in veste di «*dispute settlement procedure applicable*» – ex art. 50, § 2(a) DARSIVA – nel quadro di legittimità delineato dalla CDI per l'adozione di atti qualificabili come contromisure.

Sebbene entrambi non direttamente contemplati nel dato convenzionale degli Accordi, l'effetto “nomofilattico” in concreto ascrivibile all'attività degli organi giudicanti dell'OMC e il valore di “precedente” di fatto assunto dal risultato dell'azione ermeneutica condotta dai panel e (soprattutto) dall'Organo d'appello dell'OMC presiedono del resto al consolidamento di un dettagliato *acquis* giurisprudenziale, preposto ad assicurare la corretta interpretazione e, di conseguenza, una costante e omogenea applicazione della normativa dell'OMC. Questo, al fine di impedire l'introduzione e il mantenimento di indebite restrizioni al commercio internazionale che si traducano nella mera dissimulazione, da parte di Membri dell'OMC, di interessi di matrice protezionistica o, in ogni caso, di natura estranea o contraria ai canoni sistemici dell'Organizzazione mondiale del commercio.

Ancor più alla luce dello “slancio” costitutivo – espresso nel testo del Preambolo e degli artt. 2 e 21 del Trattato sull'Unione europea – verso l'affermazione universale della *Rule of Law* e di un sistema internazionale di “buon governo mondiale” basato su una cooperazione multilaterale “rafforzata” mirante all'integrazione di tutti i paesi nell'economia globale (anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali), lo studio perviene dunque alla conferma del fondamentale valore sistemico di assunti-chiave come il principio di “buona fede” e il divieto di “abuso del diritto”. Questi, in qualità di riferimenti cardine nell'interpretazione e nell'attuazione del diritto dell'OMC, si impongono infatti come imprescindibili parametri di coerenza e tenuta ordinamentale dell'intera disciplina multilaterale

del commercio internazionale sancita il 15 aprile 1994 con la firma dell'Atto finale del celebre *Uruguay round* e, di conseguenza, possono assurgere al ruolo di auspicabile “argine” giuridico all'infuriare della “guerra economica” in atto tra l'Occidente e la Russia.

In conclusione, la tesi sottolinea come – in base ai riferimenti offerti dal diritto internazionale pubblico e dell'economia – le uniche misure “di terze parti” ritenute generalmente ammissibili siano ancora da identificare negli atti di carattere “diplomatico” oltre che, naturalmente, nelle azioni e negli atteggiamenti cd. “ritorsivi” o “inamichevoli” comunque collocabili nel novero delle condotte considerate internazionalmente lecite. Le contromisure “collettive” adottate in via unilaterale sul piano economico-commerciale e volte all'utilizzo strumentale del “sistema sponda” della regolamentazione multilaterale del commercio al solo fine di compensare il cd. “fallimento sistemico” di un distinto complesso ordinamentale – nel caso in esame, quello dell'ONU, “bloccato” dal potere di veto di un Membro permanente dell'UNSC – risulterebbero infatti da escludere sulla base di rilevanti posizioni della dottrina e, soprattutto, alla luce delle recenti evoluzioni della giurisprudenza prodotta dagli organi giudicanti del sistema dell'OMC.

Tutto ciò, sebbene le istanze rivolte a presidio di principi e valori fondamentali per la tenuta dell'ordinamento internazionale non possano comunque essere lasciate prive della necessaria considerazione. Le sanzioni occidentali – formalmente giustificate quale reazione “collettiva” di *self-defence* attuata, in risposta ad un attacco armato, «*until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security*» (ex art. 51 della Carta dell'ONU) e modulata, in chiave analogica, sulle «*measures not involving the use of armed force*» che la Carta (ex art. 41) riserva al Consiglio di Sicurezza «*to give effect to its decisions*» – sono state del resto concepite al fine di inviare un forte segnale di disapprovazione verso le azioni poste in essere dalla Federazione Russa e dai suoi attori decisionali nel contesto della crisi in Ucraina.

CAPITOLO I

SANZIONI E CONTROMISURE ECONOMICHE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

1.1 La nozione di “sanzione” nel diritto internazionale

Sebbene non costituiscano storicamente² un elemento di novità nel contesto delle complesse relazioni interstatali, le “sanzioni” internazionali continuano a figurare tra gli elementi più studiati e discussi del diritto internazionale³ dato che – seguendo una tendenza peraltro crescente negli ultimi anni – hanno fortemente caratterizzato alcuni degli scenari

² Il fenomeno delle sanzioni economiche internazionali, del resto, annovera una storia lunga e controversa. Già ai tempi della Grecia antica, ad esempio, Pericle promosse l'adozione di restrizioni economiche nei confronti dei rivali della città di Megara attraverso l'adozione di un decreto (432 a.C.) che limitava l'ingresso di prodotti megaresi nei porti e nei mercati di Atene. L'intento ateniese di danneggiare pesantemente le fondamenta dell'economia di Megara determinò inoltre il coinvolgimento della *polis* di Sparta, alleata dei megaresi nella lega peloponnesiaca, precludendo allo scoppio della Guerra del Peloponneso (431 a. C.). Cfr. B. E. CARTER, *Economic Coercion*, in R. WOLFRUM (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2009, § 7. Si veda inoltre la voce: *Peloponneso, guerra del*, in *Treccani – enciclopedia*, ult. cons. 1° luglio 2021.

³ Cfr.: M. DELEVIC, *Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool: The Case of Yugoslavia*, in *International Journal of Peace Studies*, 1998, vol. 3, n°1, pp. 183-208; L. PICCHIO FORLATI, *The Legal Core of International Economic Sanctions*, in L. PICCHIO FORLATI, L.-A. SICILIANOS (a cura di), *Economic Sanctions in International Law / Les sanctions économiques en droit international*, Académie de droit international, Martinus Nijhoff, L'Aia, 2004, pp. 99-207; R. CARUSO, *Beyond deterrence and decline: Towards a general understanding of peace economics*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 2015, vol. 128, n°1, pp. 57-74; S. SILINGARDI, *Le sanzioni unilaterali e le sanzioni con applicazione extra-territoriale nel diritto internazionale*, collana «Centro di ricerca coordinato studi sulla giustizia», Giuffrè, Milano, 2020. Per un fondamentale inquadramento della materia, si vedano: M. L. FORLATI PICCHIO, *La sanzione nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 1974; C. LEBEN, *Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées*, Bruylant, Bruxelles, 1979; ID., *Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale*, in *AFDI*, 1982, vol. 28, pp. 9-77; E. ZOLLER, *Peacetime Unilateral Remedies: An Analysis of Countermeasures*, Dobbs Ferry-Transnational Publishers, New York, 1984; O. Y. ELAGAB, *The Legality of Non-Forcible Countermeasures in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1988; L.-A. SICILIANOS, *Les réactions décentralisées à l'illicite: des contre-mesures à la légitime défense*, LGDJ, Parigi, 1990; L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Les contre-mesures dans les relations internationales économiques*, Éd. Pédone, Parigi, 1992; D. ALLAND, *Justice privée et ordre juridique international. Etude théorique des contre-mesures en droit international public*, Éd. Pédone, Parigi, 1994; M. P. DOXEY, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, 2° ed., Macmillan, Londra, 1996; M. E. O'CONNELL, *Debating the Law of Sanctions*, in *EJIL*, 2002, vol. 13, n°1, pp. 63-79; P. WALLENSTEEN, C. STAIBANO (a cura di), *International Sanctions: between Words and Wars in the Global System*, Routledge, Frank Cass, Londra, 2005; L. PICCHIO FORLATI, L.-A. SICILIANOS (a cura di), *op. cit.*; M. FORTEAU, *Droit de la responsabilité collective et droit de la responsabilité internationale de l'état*, Éd. Pédone, Parigi, 2006; A. Z. MAROSSI, M. R. BASSETT (a cura di), *Economic sanctions under International Law – Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy and Consequences*, Springer, L'Aia, 2015; N. RONZITTI (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Martinus Nijhoff, 2016; M. HAPPOLD, P. EDEN (a cura di), *Economic sanctions and International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2016; L. VANDEN HERIK (a cura di), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Edward Elgar, 2016; J. ILIEVA., A. DASHTEVSKI, F. KOKOTOVIC, *Economic Sanctions in International Law*, in *UTMS Journal of Economics*, 2018, vol. 9, n°2, pp. 201-211; M. ASADA (a cura di), *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Routledge, Abingdon-Oxon-New York, 2019; R. GORDON, M. SMYTH., T. CORNELL, *Sanctions Law*, Hart Publishing, Oxford, 2019; S. P. SUBEDI (a cura di), *Unilateral Sanctions in International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2021.

di maggiore tensione nel presente contesto internazionale non mancando, in particolare, di alimentarne la dimensione prettamente “mediatica”⁴.

Nel diritto della “comunità degli Stati”⁵, il concetto di “sanzione” richiama tradizionalmente qualsiasi azione intrapresa nei confronti di uno Stato al fine di indurlo ad adempiere ai propri obblighi derivanti dal diritto internazionale o di infliggergli una “punizione” per l’inosservanza di norme internazionali⁶. Quest’ultima concezione, tuttavia, sembrerebbe muovere da un improprio parallelismo tra l’ordinamento internazionale e i sistemi giuridici interni dei singoli Stati, dove l’idea di “sanzione” si traduce perlopiù nell’azione coercitiva che può essere intrapresa d’imperio nei confronti del trasgressore di una norma giuridica⁷.

Il concetto di “sanzione” come mezzo per costringere uno Stato al rispetto delle regole internazionali richiamerebbe peraltro l’annoso dibattito sulla natura stessa del diritto interna-

⁴ Si pensi, tra i numerosi esempi disponibili, alle sanzioni imposte dall’ONU nel 2006 (S/RES/1718) per il contenimento della proliferazione nucleare in Corea del Nord, alle misure restrittive imposte autonomamente dall’UE a partire dal 2011 per contrastare il regime siriano o al sistema di sanzioni “extraterritoriali” attivato a più riprese unilateralmente dagli USA sul nucleare iraniano. Cfr.: T. RUYTS, *Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework*, in L. VAN DEN HERIK (a cura di), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, cit., pp. 19-51; N. RONZITTI, *Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy: An International Law Perspective*, in ID. (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, cit., pp. 1-32; J. ILIEVA, A. DASHTEVSKI, F. KOKOTOVIC, *op. cit.*, pp. 201-211.

⁵ «*International law embodies the rules, principles and processes that regulate the conduct of States and international organisations*». K. ALEXANDER, *The International Legal Dimension of Economic Sanctions*, in ID., *Economic Sanctions*, Palgrave Macmillan, Londra, 2009, cap. 3, p. 55. Inoltre, cfr. R. HIGGINS, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford University Press, 1994, pp. 2-3.

⁶ Le cd. misure di “autotutela” sono principalmente rivolte a ripristinare l’ordine giuridico internazionale violato, inducendo il trasgressore alla cessazione dell’illecito e rimuovendo, se possibile, le conseguenze di quest’ultimo. Rileva, in merito, la regola *inadimplenti non est adimplendum* (trad. dal latino: “*all’inadempiente non è dovuto l’adempimento*”) di cui all’art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. La *non-implementation* è stata concepita in qualità di “contromisura” persino nei confronti della (pretesa) illegittimità di alcune delle sanzioni imposte in attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell’ONU, configurabile in quanto tale sulla base dell’applicazione di principi fondamentali statuiti a livello costituzionale oppure enunciati nel corpo di Convenzioni internazionali come la CEDU o negli strumenti costitutivi di OO.II. regionali come l’UE (cd. “contro-limiti”). Cfr.: A. TZANAKOPOULOS, *The Countermeasures of Disobedience*, in M. RAGAZZI (a cura di), *The Responsibility of International Organizations*, Martinus Nijhoff, 2013, pp. 171-172; M. TALLARICO, *La soluzione pacifica delle controversie internazionali e le contromisure*, in *Rivista Giuridica Italiana*, 2000, pp. 1-12; C. C. JOYNER, *Collective Sanctions as Peaceful Coercion: Lessons from the United Nations Experience*, in *Australian Year Book of International Law*, 1995, vol. 16, n°1, pp. 241-271. Si vedano, inoltre, le seguenti voci enciclopediche: F. LATTANZI, *Sanzioni internazionali*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLI, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 536 ss.; F. FRANCONI, *Sanzione: V) Sanzioni Internazionali*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXXII, Treccani, Roma, 1994, pp. 1 ss.; in particolare, i lemmi: *Sanction* in J. LAW, E. A. MARTIN (a cura di), *A Dictionary of Law*, 7° ed., Oxford University Press, 2014; *Sanzioni internazionali* in *Treccani – enciclopedia*, ult. cons. 4 giugno 2021 e le voci ivi correlate nella sezione giuridico-internazionalistica. Sull’argomento, tra i numerosi contributi, si vedano ancora: E. FUKATSU, *Coercion and the Theory of Sanctions in International Law*, in R. ST. J. MACDONALD, D. M. JOHNSTON (a cura di), *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy, Doctrine, and Theory*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1986, pp. 1187-1205; L. F. DAMROSCH, *Enforcing International Law through Non-forcible Measures*, in *RCADI*, 1997, vol. 269, pp. 9-250; D. ALLAND, *The Definition of Countermeasures*, in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON (a cura di), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, 2010, pp. 1127-1136.

⁷ Cfr.: J. M. FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2007, p. 6.

zionale come “diritto”⁸. Alcune posizioni della dottrina⁹, infatti, sono giunte in passato a formulare dubbi circa l’effettiva appropriatezza di una simile qualificazione terminologica, identificando come norma di carattere “giuridico” esclusivamente una disposizione “imperativa” dotata di “sanzioni” e, in quanto tale, vincolante per i propri destinatari¹⁰. Partendo dalla constatazione dell’assenza, nell’ordinamento internazionale, di una funzione giurisdizionale obbligatoria e indipendente che possa operare automaticamente nei confronti dei soggetti a essa sottoposti sulla base di norme ineludibili e immodificabili, si potrebbe pertanto desumere che nessuna vera e propria reazione coercitiva segua di per sé alla violazione di obblighi internazionali. La concezione del diritto internazionale come “moralità positiva”, «*punto di riferimento e di sostegno*» di una “sana diplomazia”¹¹, si fonderebbe tuttavia sull’istituzione di un paragone fuorviante tra il diritto interno dei singoli Stati e il diritto internazionale. Ad un’attenta analisi, l’assimilazione diretta che tale interpretazione parrebbe operare tra i soggetti ontologicamente differenti che operano in questi distinti ordinamenti (ossia i cittadini e le entità giuridiche da una parte e gli Stati e le OO.II. dall’altra) si rivelerebbe tra l’altro del tutto impropria, tanto più nei termini in cui tale impostazione risulti forzare la sovrapposizione del piano dell’efficacia e dell’applicazione delle norme con quello della definizione della legge come tale¹².

Il prisma concettuale della “sanzione”, così come oggi declinato nel quadro del diritto internazionale, si differenzia inoltre dal concetto di “ritorsione” così come dal significato “classico”

⁸ Si pensi alla concezione in base alla quale il diritto internazionale si qualificherebbe, per l’appunto, come diritto solo in quanto dotato di un elemento di carattere centrale, per ogni sistema giuridico, come la “sanzione”, con l’inerente ruolo “evolutivo” riconosciuto in capo alle OO.II. in materia sanzionatoria quale viatico preferenziale preposto al superamento di “primitive” forme di autotutela statale: «*The goal for a better international law cannot be a “law without force”, but a law with less primitive sanctions*». J. L. KUNZ, *Sanctions in International Law*, in *AJIL*, 1960, vol. 54, n°2, pp. 324-347, p. 347.

⁹ Nel quadro di una concezione marcatamente “imperativistica” del diritto, d’altronde, l’elemento sanzionatorio assurge a pilastro fondante di qualsiasi ordinamento giuridico. Cfr.: H. KELSEN, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, 1945, p. 28. Tuttavia: «*[E]nforcement is not, after all, the hallmark of what is meant, or what should be meant, by the term ‘law.’ As Roger Fisher observed, much of what we call ‘law’ in the domestic context is also unenforceable. [...] For example, where the defendant is the United States, such as in a case involving constitutional law, how would the winning private party enforce his or her judgment against the United States?*». A. D’AMATO, *Is International Law Really ‘Law’?*, in *Faculty Working Papers*, paper 103, 2010. Per un approfondimento, si veda inoltre: G. FITZMAURICE, *The general principles of International Law considered from the standpoint of the Rule of Law*, in *RCADI*, L’Aia, 1957, vol. 92, II, pp. 1-227.

¹⁰ Del resto, secondo l’interpretazione che vuole la sanzione indissolubilmente connessa alla norma giuridica: «*il est incontesté que la sanction se rapporte d’une façon quelconque à la norme*». Cfr. H. J. MORGENTHAU, *Théorie des sanctions internationales*, in *Revue de droit international et de législation comparée*, 1935, vol. 16, n°3, pp. 474-503. Inoltre: «*Law is, by its very nature, a coercive order*». H. KELSEN, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, Praeger, New York, 1950, p. 706.; ID., *Principles of International Law*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1966, p. 22.

¹¹ J. AUSTIN, *The Province of Jurisprudence Determined* [1832], in C. MORRIS (a cura di), *The Great Legal Philosophers*, University of Pennsylvania Press, 1971, p. 352; M. I. TURÉGANOMANSILLA, *Reconstructing Austin’s Intuitions: Positive Morality and Law*, in M. FREEMAN, P. MINDUS (a cura di), *The Legacy of John Austin’s Jurisprudence*, Springer, 2013, pp. 291-311. Cfr. B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, pp. 8-10 e 420.

¹² Sul tema, si veda: A. CASSESE, *Il controllo internazionale: contributo alla teoria delle funzioni di organizzazione dell’ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 286 ss.

di “rappresaglia”¹³. L’azione propriamente ritorsiva (*retorsion*), infatti, contempla l’adozione di comportamenti che, ancorché ostili e “non-amichevoli”¹⁴, non si pongono in contrasto con il diritto internazionale, non implicando la violazione di un obbligo positivo incombente sullo Stato che le pone in essere. Si pensi, ad esempio, all’interruzione dei rapporti diplomatici nei confronti dello Stato sul quale si mira ad esercitare pressione, così come alla sospensione o cessazione – in assenza di specifici obblighi a ciò inerenti – delle relazioni economico-commerciali interstatali¹⁵, ossia a condotte concepite al fine di fungere da disincentivo – se non da vero e proprio deterrente – nei confronti del comportamento dello Stato verso le quali sono indirizzate, senza tuttavia porsi in contrasto rispetto a norme del diritto internazionale di carattere primario o secondario.

Al termine “rappresaglia” (*reprisal*), invece, la dottrina internazionalistica fa perlopiù corrispondere misure adottate, da parte di uno o più Stati che si definiscano “lesi”, allo scopo di reprimere una determinata condotta tacciata di illiceità, con l’obiettivo del ristabilimento coattivo della legalità ritenuta violata. Tali azioni, nella prassi, comportano perlopiù il ricorso all’uso unilaterale della forza nella forma coercitiva dell’intervento militare, comunemente considerato illecito alla luce dell’ordinamento internazionale “post-bellico”. Tutto ciò per quanto non risulti ad oggi da escludere una progressiva assimilazione (e “sostituzione”) semantica tra i termini “rappresaglia” e “contromisura”¹⁶, nel solco di una convergenza di significato di fatto ingeneratasi proprio alla luce del divieto imperativo dell’uso della forza statuito dall’art. 2.4 della Carta delle Nazioni Unite, nonché della terminologia invalsa nella pratica giurisprudenziale delle diverse corti internazionali¹⁷. Del resto, il *Sub-Committee on*

¹³ Cfr. N. D. WHITE, A. ABASS, *Countermeasures and Sanctions*, in M. D. EVANS (a cura di), *International law*, 5° ed., Oxford University Press, 2018.

¹⁴ «[An act of retorsion] is an unfriendly but nevertheless lawful act by the aggrieved party against the wrongdoer». E. ZOLLER, *op. cit.*, p. 5.

¹⁵ Cfr. M. RUFFERT, *Reprisals* (2012), in R. WOLFRUM (a cura di), *MPEPIL*, cit.

¹⁶ Per cui «[r]eprisals are such injurious and otherwise internationally illegal acts of one State against another as are exceptionally permitted for the purpose of compelling the latter to consent to a satisfactory settlement of a difference created by its own international delinquency. Whereas retorsion consist in retaliation for discourteous, unfriendly, unfair, or inequitable acts by acts of the same or a similar kind, and has nothing to do with international delinquencies, reprisals are acts, otherwise illegal, performed by a State for the purpose of obtaining justice for an international delinquency by taking the law into its own hands». L. F. L. OPPENHEIM; H. LAUTERPACHT, *International Law: A Treatise*, vol. II, *Disputes, War and Neutrality*, Longmans, Green and Co, Londra-New York-Toronto, 1952, p. 136.

¹⁷ Si consideri, al riguardo, il lodo *Air Service Agreement* del 1978, nel quale viene riconosciuta agli Stati la possibilità di ricorrere allo strumento della “contromisura” in quanto facoltà per essi prevista dal diritto internazionale consuetudinario: «Under the rules of presentday international law, and unless the contrary results from special obligations arising under particular treaties, notably from mechanisms created within the framework of international organisations, each State establishes for itself its legal situation vis-à-vis other States. If a situation arises which, in one State’s view, results in the violation of an international obligation by another State, the first State is entitled, within the limits set by the general rules of international law pertaining to the use of armed force, to affirm its rights through “countermeasures”». *Case concerning the Air Service Agreement of 27 March 1946 between the United States of America and France*, Award, 9 dicembre 1978, in *UN Reports of International Arbitral Awards*, 2006, vol. XVIII, pp. 417-493, § 81. In merito, cfr. L. F. DAMROSCH, *Retaliation or Arbitration--Or Both? The 1978 United States-France Aviation Dispute*, in *AJIL*, 1980, vol. 74, n°4, pp. 785-

State Responsibility, guidato dal *Chairman* Roberto Ago¹⁸, raccomandava alla CDI di occuparsi proprio delle «*reprisals and their possible role as sanction for an international wrongful act*»¹⁹. Il lessema “sanzione”, quindi, è generalmente inteso come definitorio di misure introdotte a garanzia dello *status quo* giuridico internazionale²⁰, congeniate allo scopo di indurre lo Stato destinatario a interrompere comportamenti che si pongano in contrasto con gli obblighi del diritto della “comunità degli Stati”²¹.

Ad ogni modo, è utile rilevare come il concetto di “sanzione”, in alcuni casi, possa risultare difficilmente distinguibile – nella pratica, se non assimilabile – alla fattispecie della “contromisura”, così come definita – in termini di struttura e finalità – nell’ambito della disciplina della responsabilità internazionale dello Stato per atti illeciti²². In via generale, è tuttavia possibile rilevare un fondamentale discrimine “soggettivo” tra questi due istituti del diritto internazionale, riscontrando come la pratica dell’adozione di sanzioni internazionali afferisca principalmente al momento rimediabile proprio di sistemi internazionali istituzionalizzati (come, *in primis*, quello dell’ONU) e rilevando, invece, come il varo di “contromisure” si dimostri perlopiù ricorrente nella fase “patologica” dei rapporti bilaterali interstatali²³.

807. Nel *commentary* all’art. 22 dei DARSIIWA, la CDI sottolinea inoltre la pertinenza delle analisi condotte in occasione di pregresse decisioni arbitrali, quali: *Portuguese Colonies case (Naulilaa incident)*, Award, 31 luglio 1928, in *UN Reports of International Arbitral Awards*, vol. II (Sales No. 1949.V.1), p. 1011; *Cysne Case (Germany v Portugal)*, Award, 30 giugno 1930, *ivi*, p. 1035. Per un ulteriore approfondimento sul tema citato, tra gli altri, si vedano: Y. DE LA BRIÈRE, *Evolution de la doctrine et de la pratique en matière de représailles*, in *RCADI*, L’Aia, 1928, vol. 22, pp. 237-294; A. DE GUTTRY, *Le rappresaglie non comportanti la coercizione militare nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1985; N. RONZITTI, *Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy*, cit.

¹⁸ In merito, cfr. R. AGO, *Scritti sulla responsabilità internazionale degli Stati*, Università di Camerino, Jovene Editore, vol. I, 1979, vol. II.1 e vol. II.2, 1986.

¹⁹ UN, ILC, *Documents of the fifteenth session including the report of the Commission to the General Assembly*, in *YBILC*, 1963, vol. II., p. 228, § 6.

²⁰ «[S]anctions, including reprisals, are reactions that belong to the context of the operation of the consequences of the international wrong in the field of international responsibility [...] sanctions applied, under certain conditions and with certain limitations, by a State one of whose rights has been infringed against the State which committed the infringement, are permissible even though they take the form of conduct inconsistent with some other international obligation. At the same time, however, it was pointed out in that context that such measures may not nowadays involve the use of armed force, for armed reprisals—the typical and traditional form of sanctions applied by one State to another seriously delinquent with regard to the first State in the matter of an international obligation—are now no longer admissible among the “justifiable” measures. In other words, for the purpose of safeguarding its right a State may employ only peaceful reprisals.». UN, ILC, *Addendum - Eighth report on State responsibility by Mr. Roberto Ago, Special Rapporteur - the internationally wrongful act of the State, source of international responsibility (part 1)*, 29 February, 10 and 19 June 1980, Doc. A/CN.4/318/Add.5-7. Extract from the *YBILC*, 1980, vol. II, n°1, pp. 55-56, §§ 90 e 94.

²¹ Cfr. F. LATTANZI, *Sanzioni internazionali*, cit., pp. 536 ss.

²² Cfr. A. PELLET, A. MIRON, *Sanctions*, in R. WOLFRUM (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2013. Sul tema, si veda: C. FOCARELLI, *Le contromisure nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 51 ss.

²³ Cfr. G. ABI-SAAB, *The Concept of Sanctions in International Law*, in V. GOWLLAND DEBBAS (a cura di), *United Nations Sanctions and International Law*, Kluwer Law International, L’Aia, 2001; J. CRAWFORD, *The Relationship between Sanctions and Countermeasures*, *ivi*, pp. 57-68.

1.1.1 Le principali tesi relative al concetto di “sanzione” internazionale

L’istituto della “sanzione” è a sua volta concepito dai singoli Stati, dalle organizzazioni regionali (come l’UE) e dall’ONU secondo accezioni tutt’altro che univoche e, talvolta, tra loro addirittura contrastanti sul piano logico e giuridico. Ad ogni modo, nell’ambito del diritto internazionale, si possono distinguere tre principali visioni interpretative in relazione a questo *genus* di provvedimenti²⁴.

Un primo orientamento insiste sullo scopo obiettivamente perseguito attraverso l’imposizione di simili misure “sanzionatorie” in qualità di atti posti in essere, da parte di Stati e OO.II., in reazione a una violazione delle regole consuetudinarie generalmente accettate come fondamento vincolante²⁵ della stessa “comunità degli Stati” e concepiti con la finalità di oggettivare i tratti della responsabilità internazionale per quelle condotte che possano rappresentare un pericolo per la pace e la sicurezza internazionale²⁶.

Il diritto internazionale, accanto alle prerogative sanzionatorie attribuite al Consiglio di Sicurezza dell’ONU in base al dettato del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite²⁷, parrebbe infatti continuare a contemplare alcuni ambiti di autonomia per gli Stati in materia di “sanzioni” consentendo, da parte di questi ultimi, l’imposizione di misure non implicanti l’uso della forza (militare) che, ponendosi comunque nel solco delle azioni richiamate nel testo degli artt. 41²⁸ e 51²⁹ della Carta dell’ONU, risultino dirette contro soggetti ritenuti

²⁴ Cfr. T. RUYLS, *Sanctions, Retorsions and Countermeasures*, cit., pp. 19-20. Al riguardo, si veda anche: T. J. BIERSTEKER, C. PORTELA, *EU sanctions in context: three types*, in *Brief Issue – European Union Institute for Security Studies*, 2015, n°26, pp. 1-4.

²⁵ H. L. A. HART, *The concept of law*, Clarendon Law Series, Oxford University Press, 1961.

²⁶ Le norme del diritto internazionale scaturiscono dalla consuetudine (la quale include *latu sensu* anche i “principi generali di diritto” ex art. 38 dello Statuto della CIG) e dagli accordi significati dai suoi stessi soggetti di diritto (*i.e.*, gli Stati e le OO.II), definendo così la propria forza giuridica e il proprio carattere generale o particolare. L’applicazione del diritto internazionale è di conseguenza “presidiata” tramite l’imposizione di provvedimenti, di matrice individuale o collettiva, indirizzati da parte degli stessi enti destinatari delle norme internazionali nei riguardi dei soggetti eventualmente ritenuti “colpevoli” della violazione di queste ultime e ciò in considerazione delle disposizioni contenute nei diversi trattati internazionali bilaterali/multilaterali o negli statuti delle OO.II. Nella pratica, tuttavia, non tutte le sanzioni internazionali sono introdotte in risposta ad un’inosservanza del diritto internazionale o secondo le procedure previste in accordi inerenti. Si pensi, ad esempio, al controverso embargo imposto unilateralmente dagli Stati Uniti nei confronti di Cuba già all’indomani della rivoluzione castrista e tuttora in vigore. Cfr. D. FLOREA, N. CHIRTOACA, *Sanctions in the International Public Law*, in *The USV Annals of Economics and Public Administration*, 2013, vol. 13, n°1, pp. 264-272.

²⁷ Sul tema, cfr. E. DE WET, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Hart Publishing, Oxford, Portland OR, 2004; B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, CEDAM, Padova, 2012.

²⁸ L’art. 41 dello Statuto dell’ONU, infatti, prevede che: «[...] *These [measures] may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations*».

²⁹ Il dettato dell’art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite dispone per gli Stati membri il diritto di “autotutela” (o *cd.* “legittima difesa”) individuale o collettiva: «*Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall*

“colpevoli” della violazione di norme internazionali: «[I]t may thus be concluded that, as the twentieth century reaches its close, at least *de lege ferenda* no State may any longer claim a general legal right to impose economic sanctions against other States, except perhaps in situations where the coercion is exercised in the interest of the international community and the latter supports or at least does not strongly oppose the measures in question»³⁰.

La Commissione di diritto internazionale (CDI), con l’elaborazione dei *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*³¹ (cd. DARSIIWA) e dei *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*³² (cd. DARIO), ha altresì fornito alcuni importanti riferimenti di indirizzo circa i criteri, ritenuti emergenti nel diritto internazionale contemporaneo³³, in base ai quali il ricorso agli strumenti *non-forcible* di autotutela (cd. “contromisure”) risulterebbe oggi legittimo, senza tuttavia incoraggiare alcuna apertura nei confronti di accezioni prettamente “afflittive”³⁴ (o meramente “strumentali”) dell’utilizzo del mezzo sanzionatorio da parte di singoli Stati, quand’anche le infrazioni del diritto internazionale contestate allo Stato inottemperante assumano una perentoria rilevanza giuridica “*erga omnes*”, coinvolgendo così l’intera comunità internazionale nelle proprie implicazioni³⁵.

not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security».

³⁰ P. SZASZ, *The Law of Economic Sanctions*, in *International Law Studies*, 1998, vol. 71, n°1, pp. 455-481. Sul tema, cfr. J. ILIEVA, A. DASHTEVSKI, F. KOKOTOVIC, *op. cit.*, pp. 203-205.

³¹ UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, in *YBILC*, 2001, vol. II, Part Two.

³² UN, ILC, *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*, in *YBILC*, 2011, vol. II, Part Two.

³³ Giova rammentare come uno dei principali tratti distintivi del diritto internazionale “post-bellico”, sorto dalle ceneri dei tragici eventi bellici del XX secolo, sia stato proprio il consolidamento consuetudinario del divieto dell’uso della forza (militare), consacrato nel testo dell’art. 2.4 della Carta dell’ONU del 1945.

³⁴ «*There has been [...] no development of penal consequences for States of breaches of [...] fundamental norms*». UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, 2001, cit., p. 111. Come posto in evidenza da autorevole dottrina, la possibile eccezione che, rispetto a tale constatazione, potrebbe essere identificata nell’esercizio della giurisdizione penale da parte dei tribunali militari internazionali post-bellici trovava ad ogni modo il proprio sostanziale fondamento nella materiale occupazione del territorio degli Stati sconfitti ad opera delle Forze Alleate vincitrici del secondo conflitto mondiale. È inoltre opportuno evidenziare come non tutte le misure varate dal Consiglio di Sicurezza sulla base dell’art. 41 della Carta dell’ONU siano propriamente qualificabili come “sanzioni”. Infatti, gli atti che istituiscono tribunali penali internazionali *ad hoc* o che prevedono il rinvio di un caso alla CPI, pur trovando il proprio riferimento giuridico nell’art. 41 dello Statuto, non costituiscono esempi di adozione di “sanzioni” internazionali. Come ribadito dalla CDI, resta peraltro attuale la constatazione che: «*Crimes against international law are committed by men, not by abstract entities, and only by punishing individuals who commit such crimes can the provisions of international law be enforced*». TRIBUNALE MILITARE INTERNAZIONALE DI NORIMBERGA, *Judgment*, 1° ottobre 1946, in *Trial of the major war criminals before the International Military Tribunal, Nuremberg, 14 November 1945-1 October 1946, 1947-1949*, vol. I, pp. 171-341, p. 233. Al riguardo, si veda: T. RUYLS, *Sanctions, Retorsions and Countermeasures*, cit., note 9 e 16.

³⁵ Cfr. IDI (IIL), *Resolution – Obligations erga omnes in International Law*, 27 agosto 2005, art. 1(a). Si veda altresì: P. PICONE, *Gli obblighi erga omnes tra passato e futuro*, in *RDI*, 2015, vol. 98, n°4, pp. 1081-1108. A titolo esplicativo, giova al riguardo richiamare l’art. 19 del *Chapter III* dei *Draft Articles* nella formulazione proposta nel 1980 dal Relatore Speciale Ago, la quale discerneva tra “*International crimes and international delicts*”: «*1. An act of a State which constitutes a breach of an international obligation is an internationally*

Una seconda interpretazione della nozione sottesa al termine “sanzioni” preferisce invece rivolgersi all’individuazione della fonte di carattere “istituzionale” dalla quale possano legittimamente promanare tali misure, concentrandosi (perlopiù riduttivamente) sulle differenti tipologie di provvedimenti sanzionatori che possono essere indirizzate nei confronti di singoli Stati membri “trasgressori”, nel quadro dell’ordinamento di un’organizzazione internazionale e in conformità con le prescrizioni dello statuto di quest’ultima³⁶. Il termine “sanzione”, per la sua mancanza di «precisione»³⁷, è in tal caso separato dal concetto di

wrongful act, regardless of the subject-matter of the obligation breached. 2. An internationally wrongful act which results from the breach by a State of an international obligation so essential for the protection of fundamental interests of the international community that its breach is recognized as a crime by that community as a whole constitutes an international crime. 3. Subject to paragraph 2, and on the basis of the rules of international law in force, an international crime may result, inter alia, from: (a) a serious breach of an international obligation of essential importance for the maintenance of international peace and security, such as that prohibiting aggression; (b) a serious breach of an international obligation of essential importance for safeguarding the right of self-determination of peoples, such as that prohibiting the establishment or maintenance by force of colonial domination; (c) a serious breach on a widespread scale of an international obligation of essential importance for safeguarding the human being, such as those prohibiting slavery, genocide and apartheid; (d) a serious breach of an international obligation of essential importance for the safeguarding and preservation of the human environment, such as those prohibiting massive pollution of the atmosphere or of the seas. 4. Any internationally wrongful act which is not an international crime in accordance with paragraph 2 constitutes an international delict». UN, ILC, Report of the Commission to the General Assembly on the work of its thirty-second session, Doc. A/CN.4/SER.A/1980/Add.1 (Part 2), in YBILC, 1980, vol. II, Part Two, p. 32 (enfasi aggiunta). Inoltre, nella versione dell’allora art. 14 presentata dal Relatore Speciale W. Riphagen: «1. An international crime entails all the legal consequences of an internationally wrongful act and, in addition, such rights and obligations as are determined by the applicable rules accepted by the international community as a whole. 2. An international crime committed by a State entails an obligation for every other State; (a) not to recognize as legal the situation created by such crime; and (b) not to render aid or assistance to the State which has committed such crime in maintaining the situation created by such crime; and (c) to join other States in affording mutual assistance in carrying out the obligations under subparagraphs (a) and (b). 3. Unless otherwise provided for by an applicable rule of general international law, the exercise of the rights arising under paragraph 1 of the present article and the performance of the obligations arising under paragraphs 1 and 2 of the present article are subject, mutatis mutandis, to the procedures embodied in the United Nations Charter with respect to the maintenance of international peace and security. 4. Subject to article 103 of the United Nations Charter, in the event of conflict between the obligations of a State under paragraphs 1, 2 and 3 of the present article and its rights and obligations under any other rule of international law, the obligations under the present article shall prevail». UN, ILC, Sixth report on the content, forms and degrees of international responsibility (part 2 of the draft articles); and “Implementation” (mise en ceuvre) of international responsibility and the settlement of disputes (part 3 of the draft articles), by Mr. Willem Riphagen, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/389, Extract from YBILC, 1985, vol. II(1), p. 13 (enfasi aggiunta).

³⁶ Cfr.: *ivi*, pp. 20-21; N. RONZITTI, *Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy*, *cit.*, p. 17. Si vedano, inoltre: U. VILLANI, *Les rapports entre l’ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *RCADI*, L’Aia, 2001, vol. 290, pp. 360-366; O. MURRAY, *Piercing the Corporate Veil: The Responsibility of Member States of an International Organization*, in *International Organizations Law Review*, 2011, vol. 8, pp. 291-347.

³⁷ Infatti, come evidenziato nei *Commentaries* della CDI: «The term “sanction” is also often used as equivalent to action taken against a State by a group of States or mandated by an international organization. But the term is imprecise: Chapter VII of the Charter of the United Nations refers only to “measures”, even though these can encompass a very wide range of acts, including the use of armed force (Articles 39, 41 and 42)». UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, *cit.*, p. 128. Con

“contromisura”³⁸ e viene dunque riferito alle azioni cui un’organizzazione internazionale può fare legittimamente ricorso, in ottemperanza alle previsioni del proprio statuto (e.g.: come nel caso dell’ONU³⁹ o nel contesto dell’ordinamento dell’OMC), qualora si renda necessario reagire alla violazione delle regole di tale organizzazione da parte di un suo Stato membro⁴⁰.

riferimento ai DARIO, inoltre, si veda: Y. KERBRAT, *Sanctions et contre-mesures: risques de confusion dans les articles de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales*, in *RBDI*, 2013, vol. XLVII, pp. 103-110.

³⁸ «In the literature concerning countermeasures, reference is sometimes made to the application of a “sanction”, or to a “reaction” to a prior internationally wrongful act; historically the more usual terminology was that of “legitimate reprisals” or, more generally, measures of “self-protection” or “self-help”. The term “sanctions” has been used for measures taken in accordance with the constituent instrument of some international organization, in particular under Chapter VII of the Charter of the United Nations - despite the fact that the Charter uses the term “measures”, not “sanctions”. The term “reprisals” is now no longer widely used in the present context, because of its association with the law of belligerent reprisals involving the use of force». UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, cit., p. 75, § 3. Del resto: «According to a widely shared view the term reprisal would apply preferably to the measures adopted by way of reaction to an internationally wrongful act by an injured party against the offending State (“horizontal” measures), whereas the term “sanction” would more properly apply, as recalled earlier, to the measures taken against the wrongdoing State by an international body (so-called “vertical” measures). [...] Although divergent views are expressed in the literature with regard. To both the degree of propriety of the term countermeasures and the kinds of measures it covers, writers seem generally inclined to consider the concept as the most suitable to embrace the generality of the measures that may be resorted to in order to seek cessation or redress. A number of authors note that the Commission itself understood the term in question [...] as inclusive of the measures traditionally classified as reprisals as well as the “sanctions” decided upon or applied by international bodies. Although we do not see any obstacle to such a broad interpretation of the term as used in the cited draft Article, we shall use it [...] to indicate essentially the so-called unilateral or “horizontal” reactions of one or more States to an internationally wrongful act, to the exclusion of self-defence and retorsions». UN, ILC, 43rd Sess., *Third Report on State Responsibility*, by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/440, 29 aprile - 19 luglio 1991, pp. 11-13, §§ 24 e 27. Il *Third Restatement of Law* utilizza il termine “contromisura” all’art. 905 (*Unilateral Remedies*). Nel relativo “Comment” le contromisure sono definite come «measures that would be unlawful where they are not in response to a violation» e includono: «suspension or termination of treaty relations generally or of a particular international agreement or provision; freezing of assets of the offending State; imposition of other economic sanctions». AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States*, 1987, pp. 380-381. Sui temi sopra richiamati, tra i diversi contributi, cfr.: C. DOMINICÉ. M. ŠAHOVIĆ, *Observations sur les droits de l’Etat victime d’un fait internationalement illicite*, Éd. Pédone, Parigi, 1982, p. 33; P. M. DUPUY, *Observations sur la pratique recente des “sanctions” de l’illicite*, in *RGDIP*, 1983, vol. 87, pp. 517 ss., p. 528; A. DE GUTTRY, *op. cit.*, p. 36; D. ALLAND, *International Responsibility and Sanctions: Self-Defence and Counter-Measures in the ILC Codification Rules Governing International Responsibility*, in M. SPINEDI, B. SIMMA (a cura di), *United Nations Codification of State Responsibility*, Oceana, New York-Londra-Roma, 1987, pp. 143-195; P. MALANCZUK, *Counter-Measures and Self-Defence as Circumstances Precluding Wrongfulness*, *ivi*, pp. 206 ss.; O. Y. ELAGAB, *The Legality of Non-Forcible Countermeasures in International Law*, cit., p. 4; C. LEBEN, *Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l’illicite dans la société internationale*, cit., pp. 15-17. Inoltre, si veda; UN, ILC, *Summary records of the meetings of the thirty-first session 14 May-3 August 1979*, Doc. A/CN.4/SER.A/1979, in *YBILC*, 1979, vol. I, 1544th meeting, *Draft articles submitted by Mr. Ago, Article 30 (Legitimate application of a sanction)*, pp. 55 ss.

³⁹ Al riguardo, cfr.: J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l’O.N.U.: étude théorique de la coercition non militaire*, Éd. Pédone, Parigi, 1974. In generale, si veda ancora: ID., *Sanctions*, in R. BERNHARDT (a cura di), *MPEPIL*, North-Holland, Amsterdam, 2000, pp. 311-315.

⁴⁰ Si consideri il caso dell’Unione Africana la quale, nel tempo, ha fatto ricorso all’imposizione di sanzioni soltanto nei confronti di propri Membri (sul tema, si vedano gli artt. 22 e 51-56 dei DARIO). Il trattato istitutivo dell’UA, infatti, prevede che gli Stati membri possano incorrere nella sospensione dei propri diritti di Membro

Uno degli aspetti caratterizzanti del concetto di “sanzione” rimane del resto proprio quello della consustanziale “istituzionalizzazione” delle misure sanzionatorie, intesa come «*la produzione di regole secondarie per l’osservanza e l’esecuzione delle regole primarie*»⁴¹ che interviene a presidio dell’efficacia e dell’insita coerenza – e, dunque, dell’integrità e della credibilità stessa – di qualsiasi sistema normativo che, in quanto tale, persegue «*the conformity of social conduct with its normative prescriptions*»⁴². La CDI, nel suo lavoro sulla responsabilità internazionale delle OO.II, richiama chiaramente l’impostazione appena descritta e ne ripropone anzi una definizione ancora più stringente⁴³, specificando come queste misure corrispondano ai provvedimenti che un’organizzazione internazionale può avere il diritto di irrogare “contro” i propri Membri sulla base delle previsioni del proprio ordinamento normativo (ossia le cd. sanzioni “istituzionali”, come la sospensione del diritto di voto o l’espulsione)⁴⁴. Questa tipologia di misure, pertanto, non desta particolari perplessità giuridiche poiché legittimate dal consenso prestato dagli Stati nei riguardi delle inerenti norme e strutture statutarie dell’organizzazione di cui detengono la *membership*⁴⁵.

(e.g.: voto, partecipazione, etc.) oltre che in «*measures of a political and economic nature*» (e.g.: per il mancato pagamento dei contributi finanziari dovuti, per «*[failure] to comply with the decisions and policies of the Union*» o in caso di mutamenti “incostituzionali” del proprio regime di governo) ex artt. 23 e 30 del *Constitutive Act* dell’UA. Si pensi altresì all’art. 7.3 TUE, in base al quale l’UE «*may decide to suspend certain of the rights [of a] Member State [...] including the voting rights*» (sebbene «*[t]he obligations of the Member State in question under the Treaties shall in any case continue to be binding on that State*») ferma restando la facoltà, per il Membro, di recedere dall’UE ex art. 50 TUE. Queste procedure istituzionali possono inoltre precorrere (e potenziare) le inerenti determinazioni sanzionatorie di cui si profili l’adozione in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, a riprova del progressivo rafforzamento della cooperazione e del coordinamento operativo tra l’ONU e le OO.II. a carattere regionale. Si pensi ancora al caso dell’ECOWAS e all’art. 77 del suo *Traité Révisé* in materia di sanzioni «*lorsqu’un Etat Membre n’honore pas ses obligations vis-à-vis de la Communauté*» (§ 1). Tale organizzazione ha assunto un ruolo di rilievo nel mantenimento della sicurezza nel continente africano, svolgendo, congiuntamente all’OUA (sciolta nel 2002 in favore dell’UA) e all’ONU una fondamentale opera di mediazione e interposizione in diversi scenari di crisi.

⁴¹ N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 128.

⁴² G. ABI-SAAB, *The Concept of Sanctions in International Law*, cit., p. 31. Inoltre, cfr. J. RAZ, *The Concept of a Legal System: An Introduction to the Theory of a Legal System*, Clarendon Press, Oxford, 1970, pp. 150 ss.

⁴³ «*The provision on lex specialis (art. 64) has particular importance in this context. [...] Certain special rules on international responsibility may apply in the relations between an international organization and its members (art. 64). These rules are specific to each organization and are usually referred to as the rules of the organization. They include the constituent instrument of the organization and the rules flowing from it (art. 2). The present draft articles [...] consider the impact that [these special rules] may have on the international responsibility of the organization towards its members and on the responsibility of members for the conduct of the organization. The rules of the organization do not per se bind non-members. [...] Sanctions, which an organization may be entitled to adopt against its members according to its rules, are per se lawful measures and cannot be assimilated to countermeasures. The rules of the injured organization may restrict or forbid, albeit implicitly, recourse by the organization to countermeasures against its members [...]*». UN, ILC, *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*, cit., p. 47, § 8 e p. 72, § 3.

⁴⁴ Sul tema, si vedano gli artt. 5, 6 e 19 della Carta dell’ONU. Inoltre, cfr. I. VON BORZYSKOWSKI, F. VABULAS, *The Punishment Phase: IGO Suspensions after Political Backsliding, paper – PEIO annual meeting*, gennaio 2014 e i riferimenti bibliografici ivi citati.

⁴⁵ Sul tema, cfr. F. DOPAGNE, *Sanctions and Countermeasures by International Organizations*, in R. COLLINS, N. D. WHITE (a cura di), *International Organizations and the Idea of Autonomy*, Taylor & Francis

Tuttavia, la definizione del tema delle “sanzioni” internazionali come una questione esclusivamente afferente alla struttura interna delle OO.II si pone in stridente contrasto *in primis* con il fatto che nella prassi alcune OO.II., come l’UE, non adottano sanzioni (o “misure restrittive”⁴⁶) soltanto nei confronti dei propri Membri e, *in secundis*, con la constatazione di come il ricorso allo strumento sanzionatorio sia in realtà ampiamente praticato in via unilaterale anche da parte di diversi Stati. Del resto, i provvedimenti restrittivi adottati autonomamente da alcuni paesi nei confronti di altri Stati potrebbero in buona parte rientrare sia nella definizione di “sanzione” che in quella di “contromisura”⁴⁷.

Autorevole dottrina, pertanto, ha posto in rilievo alcuni dei limiti giuridici connaturati a un simile approccio interpretativo, cogliendo tra l’altro l’effettiva mancanza, nell’ambito della prassi sanzionatoria internazionale, di significativi riscontri che possano concretamente giustificare l’affermarsi di una formale distinzione a livello terminologico tra “sanzioni” (come prerogativa “interna” delle OO.II.) e “contromisure” (come azione “esterna” di queste ultime o di singoli Stati)⁴⁸. Rileva comunque notare come la CDI, nella redazione dei suoi testi, non abbia fatto largo ricorso all’impiego del termine “sanzioni”, avvalendosi perlopiù della nozione di “ritorsione” per richiamare i comportamenti cd. “inamichevoli” (benché legittimi) tenuti tra i diversi paesi e, in particolare, attingendo al concetto di “contromisura”.

Ltd., Londra, 2011. La potestà sanzionatoria “interna” di un’organizzazione internazionale nei riguardi dei propri Membri potrebbe risultare persino costitutivamente “implicita” rispetto al perseguimento degli obiettivi statuari di quest’ultima. Le OO.II., d’altronde, sono gli altri soggetti (oltre agli Stati) dotati di una personalità giuridica internazionale, sebbene per l’appunto di carattere “funzionale”. Tale personalità giuridica, infatti, è intrinseca agli obiettivi che gli Stati membri si sono prefissati di raggiungere tramite l’istituzione dell’ente nonché utile al perseguimento delle stesse finalità istituzionali dell’organizzazione, così come individuate nel suo trattato istitutivo o delineate dalle funzioni esercitate dai suoi organi statuari. La cd. teoria dei “poteri impliciti” ha trovato riscontro nella famosa *Advisory Opinion* della Corte internazionale di Giustizia, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, dell’11 aprile 1949. Per un approfondimento generale sul tema, cfr. M. R. MAURO, *La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, serie «Manuali», 15, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, pp. 43-75.

⁴⁶ «*Sanctions or restrictive measures (the two terms are used interchangeably) have been frequently imposed by the EU in recent years, either on an autonomous EU basis or implementing binding Resolutions of the Security Council of the United Nations. Sanctions are an instrument of a diplomatic or economic nature which seek to bring about a change in activities or policies such as violations of international law or human rights, or policies that do not respect the rule of law or democratic principles. [...] The European Union applies sanctions or restrictive measures in pursuit of the specific objectives of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) as set out in Article 11 of the Treaty on European Union. [...]*». UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Sanctions or Restrictive measures*, primavera 2008, pp. 1-2.

⁴⁷ Cfr. A. PELLET, A. MIRON, *Sanctions*, cit., § 10. Si veda, inoltre: N. D. WHITE, A. ABASS, *Countermeasures and sanctions*, in M. D. EVANS (a cura di), *International Law*, 4° ed., Oxford University Press, 2014, pp. 537-562; dove gli autori si soffermano a sottolineare la contrarietà al diritto internazionale delle sanzioni economiche di carattere punitivo non giustificabili come contromisure, citando gli esempi “politicamente” motivati dell’*Arab oil embargo* del 1973-1974 e dell’embargo statunitense contro Cuba. Per una definizione di *countermeasures* come “*peacetime reprisals*”, in passato utilizzata in contrapposizione al concetto di “*belligerent reprisals*”.

⁴⁸ Cfr.: N. D. WHITE, A. ABASS, *op. cit.*, p. 554; A. PELLET, A. MIRON, *Sanctions*, cit., § 10.

Un terzo orientamento, prevalente in ambito dottrinario, tenderebbe d'altronde persino a prescindere dall'indagine sul paradigma prettamente "interno" delle sanzioni "istituzionali" normalmente contemplate nel contesto ordinamentale delle varie OO.II., mirando altresì a formulare un'appropriata qualificazione giuridica dell'istituto delle "sanzioni" internazionali sulla base delle concrete tipologie di provvedimenti nelle quali le "sanzioni" possono essere tradotte⁴⁹. Pertanto, al fine di fornire una definizione del concetto di "sanzioni", tale approccio interpreta queste misure restrittive principalmente come provvedimenti di azione "esterna" con carattere economico-commerciale, adottati dagli Stati (e/o da alcune OO.II.) e deliberatamente rivolti all'interruzione delle "consuete" relazioni commerciali e finanziarie di tali Stati (e/o OO.II.) con altri Stati (e/o OO.II.)⁵⁰. Tali misure, infatti, possono riguardare tanto il blocco generalizzato o settoriale dei traffici commerciali internazionali con un determinato Stato (il cd. "embargo") e l'imposizione di restrizioni di varia gradazione all'importazione (e/o esportazione) di specifici beni (e/o servizi) provenienti dal paese colpito (e/o ad esso destinati), quanto il congelamento "selettivo" dei beni (cd. "asset freeze") o la limitazione di alcune libertà (come quella di movimento) disposti nei confronti di determinati individui o entità inseriti in apposite "blacklist"⁵¹. Le sanzioni di natura economica adottate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU ai sensi dell'art. 41 della Carta⁵², d'altra parte, costituiscono il modello di riferimento per antonomasia di questa interpretazione del tema delle "sanzioni" nell'ambito della dottrina internazionalistica.

⁴⁹ Cfr. *ivi*, p. 21 e nota 15. Nel quadro di tale accezione, infatti, emerge l'identificazione delle "sanzioni" internazionali come «*deliberate, government-inspired withdrawal, or threat of withdrawal, of customary trade or financial relations*» (dove il termine *customary* si riferisce al tenore "pre-sanzioni" di tali relazioni). Cfr. G. C. HUFBAUER ET AL., *Economic Sanctions Reconsidered*, 3° ed., Peterson Institute Press, Institute for International Economics, Washington D.C., 2009, p. 3.

⁵⁰ Il più ampio concetto di *economic coercion*, infatti, include tutte le misure di carattere economico adottate da parte di Stati o OO.II. «*to induce [a target State] to change some policy or practises or even its governmental structure*». Cfr.: B. E. CARTER, *Economic Coercion* (2009), in *MPEPIL*, cit.; T. J. FARER, *Political and Economic Coercion in Contemporary International Law*, in *AJIL*, 1985, vol. 79, n°2, pp. 405-413; N. RONZITTI, *Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy*, cit., pp. 2-3.

⁵¹ Cfr. C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali e smart sanctions: l'interessante caso degli individui e delle società wrongfully listed*, in *Democrazia e Sicurezza - Democracy and Security Review*, 2017, anno VII, n°1, pp. 247-290.

⁵² L'art. 41 della Carta dell'ONU non individua situazioni specifiche in relazione alle quali possano essere applicate le sanzioni ma predispone soltanto delle "linee guida" con riguardo alle tipologie di misure che possono essere attuate. In ambito ONU, ai sensi del Capitolo VII della Carta, l'autorità decisionale in tema di sanzioni permane pertanto centralmente in capo al Consiglio di Sicurezza. Sorge peraltro immediato il parallelo con l'art. 16.1 del *Covenant* della Lega delle Nazioni (firmato nel 1919 come Parte I del Trattato di Versailles e in vigore tra il 1920 e 1946) in base al quale: «*Should any Member of the League resort to war in disregard of its covenants under Articles 12, 13 or 15, it shall ipso facto be deemed to have committed an act of war against all other Members of the League, which hereby undertake immediately to subject it to the severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the nationals of the covenant-breaking State, and the prevention of all financial, commercial or personal intercourse between the nationals of the covenant-breaking State and the nationals of any other State, whether a Member of the League or not*». Cfr.: A. CHARRON, *UN Sanctions and Conflict: Responding to Peace and Security Threats*, Routledge, Londra, New York, 2011; P. SZASZ, *op. cit.*, p. 460.

1.1.2 La dimensione poliedrica e multiforme della “sanzione” nel diritto internazionale

La definizione di “sanzione” internazionale, come già posto in evidenza, è quindi spesso estesa anche alle misure adottate in via autonoma da parte di singoli Stati e OO.II. Del resto, dopo la fine della Guerra Fredda, persino il crescente ricorso allo strumento sanzionatorio da parte del Consiglio di Sicurezza dell’ONU sembrerebbe non aver affatto dissuaso molti paesi dall’attuazione prettamente unilaterale di simili provvedimenti⁵³. Al contrario, molti Stati hanno nel tempo considerato l’adozione di sanzioni di matrice economico-commerciale come uno “strumento” di politica estera sempre più importante, certamente meno rischioso (e auspicabilmente alternativo) rispetto all’impiego della forza militare oltre che, di fatto, più incisivo ed efficace del ricorso ai soli mezzi diplomatici⁵⁴. Questo approccio al fenomeno “sanzionatorio” si rivela inoltre particolarmente significativo nel disvelare la teleologia in concreto sottesa a tutte le tipologie di sanzioni economiche internazionali, ossia l’alterazione in negativo del grado di benessere socio-economico dei paesi “obiettivo” allo scopo di indurre coattivamente i cambiamenti politici perseguiti dai “sanzionanti”⁵⁵.

Tra i provvedimenti sanzionatori varati dagli Stati, ad ogni modo, rientrano anche gli atti preposti al recepimento e all’attuazione delle misure adottate dal Consiglio di Sicurezza a norma dell’art. 41 della Carta, in ottemperanza agli obblighi previsti da quest’ultima per tutti i Membri. Tuttavia, diversi paesi e OO.II. di carattere regionale hanno col tempo fatto propria la “consuetudine” di varare in via del tutto autonoma, nei confronti di altri Stati e Stati terzi, diverse tipologie di sanzioni internazionali cd. “unilaterali” le quali, pertanto, non trovano alcuna giustificazione giuridica nell’implementazione (o, come anche spesso accade, nella specificazione e nell’ampliamento) delle disposizioni di una pregressa risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁵⁶.

I controversi eventi verificatisi in Crimea e nel Donbass ucraino a partire dal 2014, ad esempio, hanno indotto gli Stati Uniti d’America a imporre unilateralmente pesanti “sanzioni” internazionali alla Federazione Russa, seguiti in ciò a stretto giro da diversi altri paesi e da un’organizzazione di carattere regionale come l’Unione europea. Le Nazioni Unite, dunque,

⁵³ Cfr.: D. CORTRIGHT, G. A. LOPEZ, *The sanctions decade: assessing UN strategies in the 1990s*, Lynne Rienner, 2000.

⁵⁴ Cfr.: *ivi*, pp. 434-436; J. GUTMANN, M. NEUENKIRCH, F. NEUMEIER, *Precision-Guided or Blunt? The Effects of US Economic Sanctions on Human Rights*, in *Joint Discussion Paper Series in Economics*, 2016, vol. 27, n°1, pp. 1-47. Particolarmente calzante risulta la definizione di tali provvedimenti come: «*measures of an economic—as contrasted with diplomatic or military—character taken to express disapproval of the acts of the target or to induce that [target] to change some policy or practices or even its governmental structure*». Cfr. A. F. LOWENFELD, *International Economic Law*, 2° ed., Oxford University Press, 2008, pp. 698, 883 e 925.

⁵⁵ Cfr. L. JONES, *Societies under Siege: Exploring how International Economic Sanctions (do Not) Work*, Oxford University Press, 2015.

⁵⁶ Si veda, in proposito, l’art. 21 dei DARIO dove la CDI indica che: «*The wrongfulness of an act of an international organization is precluded if and to the extent that the act constitutes a lawful measure of self-defence under international law*». Sul tema, cfr. F. DOPAGNE, *Sanctions and Countermeasures by International Organizations. Diverging lessons from the idea of autonomy*, *cit.*, pp. 178-181.

non sono di fatto l'unica organizzazione internazionale che si avvale dell'applicazione di misure "sanzionatorie" per il perseguimento dei propri *Purposes and Principles*, ovvero dei propri principi fondanti e delle proprie finalità costitutive⁵⁷.

L'UE, al momento, ha in vigore 44 regimi di *restrictive measures* istituiti attraverso atti adottati da parte del Consiglio in ambito PESC⁵⁸ e tali "sanzioni", varate sia in recepimento di atti dell'ONU che in via autonoma⁵⁹, risultano indirizzate nei confronti di paesi terzi del tutto estranei all'Unione e alle sue dinamiche ordinamentali interne. Tra le prerogative attribuite al Consiglio dai Trattati europei, infatti, rientra anche la possibilità di avvalersi dell'adozione di misure restrittive come un fondamentale strumento di *external policy* e, di conseguenza, l'UE si riconosce il diritto di imporre le proprie "sanzioni" anche contro Stati che non siano Membri dell'Unione europea.

Nell'ambito del diritto internazionale, d'altronde, il vocabolo "sanzione" può fare in realtà riferimento a un articolato novero di provvedimenti dalla natura poliedrica e multiforme, attraverso i quali gli Stati e le OO.II. hanno nel tempo perseguito obiettivi concreti di primaria importanza come, ad esempio, combattere il fenomeno del terrorismo internazionale, promuovere la tutela dei diritti umani, contrastare la proliferazione delle armi di distruzione di massa e preservare la pace e la sicurezza internazionale.

Con l'adozione di tali misure, infatti, l'entità sanzionante si prefigge lo scopo di tradurre in termini concreti la «*pressure of international public opinion*» e di condizionare coattivamente il comportamento dello Stato sanzionato, limitando per quest'ultimo l'accesso a risorse di rilevanza strategica e causando il suo isolamento giuridico, oltre che il suo discredito politico (il cd. "stigma"⁶⁰), nell'ambito della comunità internazionale (o di una cospicua parte *like-minded* di essa)⁶¹. In questa prospettiva, è del tutto plausibile che le sanzioni internazionali possano risultare efficaci in termini di rottura dei rapporti commerciali e imposizione di "costi" economici (oltre che nell'assolvere un ruolo che, nella sostanza, può

⁵⁷ Si consideri, infatti, che: «[T]he EU uses sanction regimes as an economic power tool to enforce a European coherent and sustained foreign policy». Cfr.: J. ILIEVA, A. DASHTEVSKI, F. KOKOTOVIC, *op. cit.*, p. 203; M. SMITH, *Foreign policy and development in the post-Lisbon European Union*, in *Cambridge Review of International Affairs*, 2013, vol. 26, n°3, pp. 519-535.

⁵⁸ UE, *EU sanctions map*, ult. cons. 1° febbraio 2022.

⁵⁹ Si consideri, al riguardo, il paradigma fornito dall'art 49 dei *Draft Articles* della CDI (2001).

⁶⁰ Al riguardo, cfr.: F. GIUMELLI, *The purposes of targeted sanctions*, in T. J. BIERSTEKER, S. E. ECKERT, M. TOURINHO (a cura di), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, 2016, cap. 2; B. R. EARLY, A. JADOON, *Do Sanctions Always Stigmatize? The Effects of Economic Sanctions on Foreign Aid*, in *International Interactions*, 2016, vol. 42, n°2, pp. 217-243; A. HOFER, *The Efficacy of Targeted Sanctions in Enforcing Compliance with International Law*, in *AJIL Unbound*, 2019, vol. 113, pp. 163-168.

⁶¹ Cfr.: T. J. FARER, *op. cit.*, pp. 405 ss.; L. VANDEN HERIK, *Peripheral Hegemony in the quest to ensure Security Council accountability for its individualized UN sanctions regimes*, in *JCSL*, 2014, vol. 19, n°3, pp. 427-449. Sul tema, si vedano anche: M. MIYAGAWA, *Do Economic Sanctions Work?*, Springer Publishing, New York, 2016; S. MURPHY, *Murphy's Principles of International Law*, 2° ed., West Academic, St. Paul MN, 2012. Inoltre, cfr. C. PORTELA, *Targeted Sanctions Against Individuals on Grounds of Grave Human Rights Violations – Impact, Trends and Prospects at EU Level*, Study for the European Parliament (Policy Department for External Relations), PE 603.869, 26 aprile 2018., p. 10.

manifestarsi “punitivo”) ma possano infine non riuscire a concretizzare compiutamente i propri obiettivi politici ufficiali⁶².

Rileva ad ogni modo notare come il Consiglio di Sicurezza dell'ONU non sia tenuto ad accertare, l'effettiva sussistenza di una violazione delle norme del diritto internazionale ma, ai fini del varo di provvedimenti coercitivi «*to maintain or restore international peace and security*», debba esclusivamente riscontrare (nelle vesti di sistema “concertativo”⁶³) la presenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione così come disposto dall'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite. Tutto ciò, inoltre, rimane vero nonostante risulti in atto un processo di sostanziale – e crescente – “formalizzazione” del potere sanzionatorio accentrato dell'ONU⁶⁴, volto a configurare l'adozione di sanzioni come una risposta quasi “tassativa” del Consiglio di Sicurezza nei confronti di specifiche violazioni delle norme internazionali⁶⁵.

⁶² C. JOYNER, *op. cit.*, pp. 241-271. Sul tema, si vedano inoltre: A. J. ALL, R. C. CAMP, *Economic Sanctions: Obstruction or Instrument for World Trade?*, in *Managerial Finance*, 1999, vol. 25, n°3/4, pp. 66-75; K. A. ELLIOTT, G. C. HUFBAUER, *Ineffectiveness of Economic Sanctions: Same Song, Same Refrain? Economic Sanctions in the 1990's*, in *Am. Econ. Rev.*, 1999, vol. 89, n°2, pp. 403-408.

⁶³ D'altronde, «[t]he Charter does not provide that the decisions – except those of the International Court of Justice – in order to be enforceable must be in conformity with the law which exists at the time they are adopted. The purpose of the enforcement action under Article 39 is not: to maintain or restore the law, but to maintain, or restore peace, which is not necessarily identical with the law. In taking enforcement actions under Article 39, the Security Council is bound to act 'in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations (Article 24, paragraph 2). But Article 1, paragraph 1, of the Charter, determining the Purposes, restricts the rule to act 'in conformity with the principles of justice and international law' to the function of 'bringing about by peaceful means adjustment or settlement of international disputes or situations' (i.e., the functions of the Security Council under Chapter VI) and thus excludes this rule from the function of taking 'effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression and other breaches of the peace' (i.e., the functions of the Security Council under Chapter VII, especially Article 39). The statement of the Preamble: that the peoples of the United Nations are determined 'to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained,' is hardly applicable to an enforcement action under Article 39; and even if applicable, and even if the formula 'in conformity with the principles of justice and international law' in Article 1, paragraph 1, were not restricted to the function of adjustment or settlement of disputes and other situations by peaceful means but would refer also to the effective collective measures for the maintenance or restoration of peace, the Security Council would not be bound to maintain or restore the existing law. For the Council would be empowered to establish justice if it considered the existing law as not satisfactory, and hence to enforce a decision which it considered to be just though not in conformity with existing law. **The decision enforced by the Security Council may create new law for the concrete case**». H. KELSEN, *The Law of the United Nations: a Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, cit., pp. 294-295 (enfasi aggiunta).

⁶⁴ Per un inerente approfondimento in chiave diacronica: S. CHESTERMAN, *The UN Security Council and the Rule of Law*, Institute for International Law and Justice, New York University School of Law, 2008; I. HURD, *The UN Security Council and the International Rule of Law*, in *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences)*, 2013, vol. 43, n°5, pp. 70-81. Sul tema, cfr.: F. LATTANZI, *Sanzioni internazionali*, cit., pp. 536 ss.; F. FRANCONI, *Sanzione: V) Sanzioni Internazionali*, cit., pp. 1 ss.; J. CRAWFORD, *The Relationship between Sanctions and Countermeasures*, cit., pp. 57-68; M. BENNOUNA, *Les sanctions économiques des Nations Unies*, in *RCADI*, 2002, vol. 300, pp. 9-78, pp. 27 ss.

⁶⁵ Le sanzioni sono infatti un elemento centrale della «*creation of international institutional responses to violations of [...] core norms*» sebbene le misure di cui al Capitolo VII non siano state in origine congeniate per focalizzarsi specificamente sui casi di inosservanza del diritto internazionale, la pratica del Consiglio di Sicurezza

Non sorprende, di conseguenza, che gli Stati e le OO.II. regionali abbiano potuto a loro volta ulteriormente recepire l'approccio così avallato nell'ambito dell'ordinamento delle Nazioni Unite e che, pertanto, anche singoli paesi e OO.II. regionali possano di fatto perseverare nell'imposizione di sanzioni a prescindere dal concreto accertamento (e quindi persino dall'effettiva sussistenza) di una reale trasgressione delle norme del diritto internazionale⁶⁶. L'introduzione di simili misure ad opera di tali soggetti, del resto, ha non di rado rivelato un'origine prettamente "strumentale" e "particolaristica", subordinata in concreto al perseguimento di obiettivi politici di natura economico-commerciale da parte degli stessi attori sanzionanti, altresì in aperto contrasto con la disciplina vincolante dell'OMC.

Le *Security Exceptions* previste nell'ambito del GATT, per quanto richiamate con non poca ridondanza nel contesto appena descritto, non possono infatti essere invocate per giustificare l'introduzione di restrizioni al commercio internazionale che si traducano nella mera dissimulazione, da parte dei Membri, di interessi di matrice protezionistica o ad ogni modo estranea ai tratti sistemici dell'OMC⁶⁷. La prassi internazionale, nonostante le indicazioni provenienti in merito tanto dalle regole dell'OMC quanto dagli atti degli organi dell'ONU e delle organizzazioni regionali come l'UE, non ha per giunta mancato di registrare

si è poi considerevolmente indirizzata verso un'applicazione di tali poteri rivolta a reagire alle violazioni delle norme internazionali fondamentali. Cfr.: V. GOWLLAND-DEBBAS, *UN Sanctions and International Law: An Overview*, in EAD. (a cura di), *United Nations Sanctions and International Law*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2001; EAD., *Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility*, in *ICLQ*, 1994, vol. 43, pp. 55-98. Si pensi, inoltre, alle misure che il Consiglio di Sicurezza dell'ONU è "solito" adottare in risposta alle cd. *gross violations* in materia di diritti umani, come crimini di guerra, genocidio, *apartheid*, tortura e altri trattamenti disumani e degradanti (consolidando il mezzo sanzionatorio, in ambito ONU, quale principale strumento offerto dal diritto internazionale contemporaneo allo scopo di esercitare sui regimi autoritari una pressione finalizzata alla democratizzazione e al rispetto dei diritti umani) o nei casi rientranti nella (ampia) definizione di "aggressione" fornita da parte dell'Assemblea Generale. A partire dal 1966, il Consiglio di Sicurezza ha istituito 30 regimi di sanzioni nei confronti, rispettivamente, di: Rhodesia del Sud, Sudafrica, ex-Jugoslavia (2), Haiti, Iraq (2), Angola, Ruanda, Sierra Leone, Somalia ed Eritrea, Eritrea ed Etiopia, Liberia (3), Repubblica Democratica del Congo, Costa d'Avorio, Sudan, Libano, Repubblica Popolare Democratica di Corea, Iran, Libia (2), Guinea-Bissau, Repubblica Centrafricana, Yemen, Sud Sudan e Mali, nonché contro l'*ISIL (Da'esh)* e *Al-Qaida* e i Talebani. Al riguardo, si vedano: W. C. WALLDORF, *Sanctions, Regime Type, and Democratization: Lessons from U.S.-Central American Relations in the 1980s*, in *Political Science Quarterly*, 2014, vol. 129, n°4, pp. 643-674. Inoltre, cfr.: UNGA, Resolution 3314 (XXIX), *Definition of Aggression*, 14 dicembre 1974.

⁶⁶ Se per quanto afferisce liceità delle sanzioni economiche internazionali, in particolare di quelle di carattere unilaterale, si deve dunque notare come la carenza di una definizione univoca dello stesso istituto sanzionatorio nell'ambito del diritto internazionale imponga l'analisi di differenti e articolate figure giuridiche, è parimenti necessario rimarcare come (tanto più nell'impossibilità di un intervento del Consiglio di Sicurezza dell'ONU) non esistano ad oggi organismi internazionali o istituzioni universalmente riconosciute che siano preposte a sindacare in sé e per sé la legittimità di tali misure. Da qui la potenziale centralità del ruolo del meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC, in considerazione tanto del carattere obbligatorio degli impegni assunti dai Membri dell'OMC al momento dell'adesione quanto dei numeri stessi della *membership* di tale organizzazione, ormai estesa – su base (formalmente) orizzontale e paritaria – a quasi tutti gli Stati del mondo. Sul tema, cfr. J. ILIEVA, A. DASHTEVSKI, F. KOKOTOVIC, *op. cit.*, p. 210; M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019, pp. 134-135.

⁶⁷ Cfr. D. ALLAND, *The Definition of Countermeasures*, cit., p. 1129.

il varo di sanzioni di carattere sostanzialmente “punitivo”⁶⁸. Tutto ciò, sebbene sia il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁶⁹ sia la Corte di Giustizia dell’Unione europea⁷⁰ abbiano avuto occasione di escludere la natura immediatamente “afflittiva” di tali provvedimenti, riaffermando la funzione (almeno formalmente) “preventiva” che deve comunque denotare le misure “sanzionatorie” nel quadro giuridico dei rispettivi ordinamenti, concepite quali strumenti tesi ad oggettivare la prevedibilità e l’effettività delle reazioni del corpo sociale che le introduce allo scopo di scongiurare il potenziale aggravarsi (la cd. *escalation*) di scenari di crisi internazionale⁷¹.

In ogni caso, è generalmente accettato in dottrina e in giurisprudenza il fatto che non esista (ancora) ad oggi una norma consuetudinaria di diritto internazionale che vieti inequivocabilmente il ricorso unilaterale all’imposizione di sanzioni economiche. Nel 1986⁷², nella celebre sentenza relativa al caso *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* – con la quale, peraltro, venivano individuati i tratti fondanti dell’istituto della “contromisura”, come la condizione della proporzionalità – la Corte Internazionale di Giustizia dichiarò che: «*At this point, the Court has merely to say that it is unable to regard such action on the economic plane as a breach of the customary-law principle of non-intervention*»⁷³. D’altronde, come constatato nel 1993 dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, Boutros Boutros Ghali: «*[T]here is no clear consensus in international law as to when coercive measures are improper, despite relevant treaties, declarations, and resolutions adopted in international organizations which*

⁶⁸ Cfr. T. RUYLS, *Sanctions, Retorsions and Countermeasures*, cit., pp. 22-23 e 30-31.

⁶⁹ «*[T]he measures [...] are preventative in nature and are not reliant upon criminal standards set out under national law*». UNSC, *Resolution 2083 (2012)*, 17 dicembre 2012, considerando n°14. Contrariamente all’assunto che le sanzioni ONU siano in verità “punitive”, molti regimi sanzionatori (come quello rivolto alla Libia e quello indirizzato alla Guinea-Bissau) sono stati progettati allo scopo di sostenere i governi locali nell’impegno concreto verso una transizione politica pacifica. Cfr. UNSC, *Sanctions*.

⁷⁰ «*Having regard to the preventive nature of the restrictive measures [...]*». CGUE (Grand Chamber), *European Commission and Others v Yassin Abdullah Kadi (Kadi II)*, joined cases C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, Sentenza, 18 luglio 2013, EU:C:2013:518, § 130. Al riguardo, rilevano anche le “Linee Guida” Consiglio dell’UE: «*[R]estrictive measures are imposed to bring about a change in policy or activity by the targeted country, part of a country, government, entities or individuals. They are preventive, non-punitive, instruments which should allow the EU to respond swiftly to political challenges and developments*». UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), 4 maggio 2018, p. 46, Annex I. L’asserita natura preventiva di tali misure si ricollega pertanto alla valutazione della “pericolosità sociale” – concreta e attuale – del soggetto “prevenuto” sulla base di motivazioni prognostiche circa la probabilità di reiterazione delle condotte censurate.

⁷¹ Cfr.: L. VAN DEN HERIK, *Peripheral Hegemony in the quest to ensure Security Council accountability for its individualized UN sanctions regimes*, cit., pp. 433-434; S. SILINGARDI, *op. cit.*, pp. 3-4.

⁷² Si veda, al riguardo, anche il pregresso pronunciamento della CIG nel caso *Diplomatic and Consular Staff* del 1980, ancorché la tematica in oggetto fosse stata in tale sede enucleata in connessione con le regole del diritto internazionale disciplinanti la materia delle relazioni diplomatiche e consolari. CIG, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, Judgment, 24 maggio 1980, in *I.C.J. Reports 1980*, p. 3.

⁷³ CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, Merits, 27 giugno 1986, in *I.C.J. Reports 1986*, p. 14, p. 126, § 245. Ad ogni modo, come specificato dai giudici dell’Aia nell’*incipit* dello stesso punto della sentenza: «*The Court does not here have to concern itself with possible breaches of such international economic instruments as the General Agreement on Tariffs and Trade. referred to in passing by counsel for Nicaragua: any such breaches would appear to fall outside the Court’s jurisdiction*».

*try to develop norms limiting the use of these measures. The international legal system also lacks adequate mechanisms for monitoring the use of such measures [...]*⁷⁴.

1.2 Le sanzioni internazionali unilaterali nel quadro giuridico-istituzionale multilaterale delle Nazioni Unite

Alla luce di quanto esposto, è possibile rilevare come l'opinione maggiormente condivisa in ambito dottrinario propenda oggi per un generale riconoscimento giuridico – quanto meno attinente ai crismi di un'accezione, anche “estensiva”, della già ampia materia delle cd. “ritorsioni” – riguardante l'ammissibilità dell'adozione di misure autonome di carattere economico da parte di Stati (o di OO.II. regionali), concepite in alternativa alle azioni di carattere militare e collocate su un piano complementare rispetto alle misure prettamente diplomatiche. Questo, allo scopo di individuare uno strumento idoneo a esprimere la disapprovazione del soggetto “sanzionante” per le condotte (anche non propriamente illecite) poste in essere dallo Stato “bersaglio”, nonché atto a indurre quest'ultimo a cambiare alcune delle proprie pratiche o politiche (quando non anche la sua intera struttura di governo)⁷⁵. La generale ammissione della giuridicità delle misure cd. “ritorsive” ad opera della dottrina, oltretutto, interviene parallelamente alla riaffermazione dell'assodata legittimità delle “sanzioni” unilaterali imposte, in via di “autotutela”, da parte di Stati (o di OO.II. regionali) che figurino nelle vesti di destinatari primari di una violazione e, dunque, della liceità dei provvedimenti – intrinsecamente qualificabili come “contromisure” – che siano adottati dai soggetti internazionali direttamente “lesi” in seguito all'inosservanza di norme del diritto internazionale attribuita a uno o più altri Stati “trasgressori”.

Orbene, buona parte della letteratura giuridico-internazionalistica (di estrazione segnatamente “occidentale”) non esita a riconoscere come internazionalmente legittima anche l'imposizione di “sanzioni” – al di fuori del quadro istituzionale definito dalla Carta delle Nazioni Unite – ad opera di Stati (e OO.II. regionali) che non abbiano subito una lesione diretta riconducibile alla condotta illecita posta in essere da parte di uno o più altri Stati ma che, nella veste di cd. “terze parti”, intendano reagire in via unilaterale e “collettiva” – tramite l'adozione di misure di natura

⁷⁴ UNSG, *Note A/48/535, Economic Measures as a Means of Political and Economic Coercion against Developing Countries*, 25 ottobre 1993, p. 1, § 2(a). Già il punto 4 (p. 2) dello stesso documento, ad ogni modo, riafferma che: «*The General Assembly, in its resolution 46/210 of 20 December 1991, called upon the international community to adopt urgent and effective measures to eliminate the use by some developed countries of unilateral economic coercive measures against developing countries with the purpose of exerting, directly or indirectly, coercion on the sovereign decisions of the countries subject to those measures; deplored the fact that some developed countries continued to apply economic measures and, in some cases, had increased their scope and magnitude, as evidenced by trade restrictions, blockades, embargoes, freezing of assets and other economic sanctions incompatible with the Charter of the United Nations; called upon developed countries to refrain from making use of their predominant position in the international economy to exercise political or economic coercion through the application of economic instruments with the purpose of inducing changes in the economic, political, commercial and social policies of other countries*». Si veda, inoltre: UNGA, A/RES/46/210, 20 dicembre 1991.

⁷⁵ Cfr. A. F. LOWENFELD, *International Economic Law*, cit., pp. 883 e 925.

economico-commerciale (cd. *third-party countermeasures*)⁷⁶ – alla violazione di norme cogenti e inderogabili del diritto internazionale imputata ai destinatari di tali provvedimenti.

Tali sanzioni, autonome e “decentrate”, risulterebbero dunque legittime, per quanto giustificabili solo nella veste di misure adottate in virtù della “superiore” necessità di prevenire altre gravi minacce o violazioni nei confronti della pace, della sicurezza e dell’*acquis* giuridico imperativo. Tutto ciò, sulla base dell’essenza intrinsecamente normativa assunta dai valori fondamentali della pace e della sicurezza nell’ordinamento internazionale⁷⁷, nonché della conseguente “*enforceability through sanctions*” di questi ultimi – al pari delle altre norme del cd. *jus cogens*⁷⁸ – nell’alveo di una proiezione estensiva e globale della dottrina della cd. “*responsibility to protect*”⁷⁹, volta a riaffermare come imprescindibile la reazione

⁷⁶ Cfr. M. DAWIDOWICZ, *Third-party Countermeasures: Observations on a Controversial Concept*, in C. CHINKIN, F. BAETENS, *Sovereignty, Statehood and State Responsibility* [...], Cambridge University Press, 2015, pp. 340-362; ID., *Third-party countermeasures: A progressive development of international law?*, in *QIL*, Zoom-in 29, 2016, pp. 3-15; ID., *Third-party Countermeasures in International Law*, Cambridge University Press, 2017; Per un ulteriore inquadramento sul tema, cfr.: M. BRZOSKA, *International sanctions before and beyond UN sanctions*, in *International Affairs*, 2015, vol. 91, n°6, pp. 1339-1349. Inoltre, si veda: P. PICONE, *Il ruolo dello Stato leso nelle reazioni collettive alle violazioni di obblighi erga omnes*, in *RDI*, 2012, vol. 95, n°4, pp. 957-87. Per un approfondimento in merito alle differenti tipologie di contromisure che possono essere adottate in risposta a un illecito internazionale, cfr. C. OHLER, *Unilateral Trade Measures* (2012), in R. WOLFRUM (a cura di), *MPEPIL*, cit. Inoltre, cfr.: C. FOCARELLI, *Le contromisure pacifiche collettive e la nozione di obblighi erga omnes*, in *RDI*, 1993, pp. 52-72; ID., *Le contromisure nel diritto internazionale*, cit., pp. 293-299; ID., *Diritto Internazionale. Vol. 1: Il sistema degli Stati e i valori comuni dell’umanità*, II ed., CEDAM, 2012, p. 816; ID., *International Law and Third-Party Countermeasures in the Age of Global Instant Communication*, in *QIL*, Zoom-in 29, 2016, pp. 17-23.

⁷⁷ Si vedano, al riguardo, gli artt. 53 e 103 della Carta dell’ONU.

⁷⁸ N. D. WHITE, *Autonomous and Collective Sanctions in the International Legal Order*, in *IYIL*, 2018, vol. 27, n°1, 2018, pp. 1-32.

⁷⁹ In base a tale dottrina, la “responsabilità di proteggere” la vita, la sicurezza e i diritti fondamentali della popolazione civile incombe *in primis* sullo Stato territoriale e, a determinate condizioni, può riguardare gli altri Stati e le competenti OO.II. universali e regionali, giungendo a configurare, in favore di questi ultimi, una causa di esclusione dell’illecito – anche con riguardo all’uso della forza – che attinge ai canoni della legittima difesa e della *Necessity*. Sul tema, si vedano: N. RONZITTI, *Rescuing Nationals Abroad Through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1985; T. FRANCK, *Recourse to Force: State Action against Threats and Armed Attacks*, Cambridge University Press, 2002, p. 96; C. FOCARELLI, *The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine*, in *Journal of Conflict & Security Law*, 2008, vol. 13, p. 191-213; L. POLI, *La responsabilità di proteggere e il ruolo delle organizzazioni internazionali regionali. Nuove prospettive dal continente africano*, E.S.I. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012; C. FOCARELLI, *Responsibility to Protect in the Global System*, in P. HILPOLD (a cura di), *Responsibility to Protect (R2P): A New Paradigm of International Law?*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2015, pp. 417-438; C. GRAY, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, 2018; EAD., *The Use of Force and the International Legal Order*, in M. D. EVANS (a cura di), *International Law*, 5th ed., Oxford University Press, 2018, pp. 601 ss. (con riferimento all’intervento russo in territorio georgiano per proteggere i propri cittadini); N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2017, pp. 47 ss. Ad ogni modo, si consideri al riguardo la chiave interpretativa fornita dal § 91, p. 47, della sentenza del 1970 *Barcelona Traction*, in cui la CIG si è soffermata sul criterio della cittadinanza come presupposto generale per la protezione, esercitabile da parte di uno Stato, nei confronti delle vittime di violazioni dei diritti umani: «*However, on the universal level, the instruments which embody human rights do not confer on States the capacity to protect the victims of infringements of such rights irrespective of their nationality. It is therefore still on the regional level that a solution to this problem has had to be sought; [...] which entitles each State which is a party to the Convention*

attuabile da parte degli Stati avverso i *core crimes* internazionali (tenendo tale “risposta” al riparo anche dall’eventuale inaccessibilità – o inadeguatezza – delle misure adottabili al livello dell’ONU).

Come tale, da gran parte della dottrina, viene ad esempio interpretata alla luce del diritto internazionale la reazione dell’Occidente all’annessione della Crimea, attuata attraverso l’uso della forza ad opera della Federazione Russa⁸⁰. La violazione di norme internazionali di *jus cogens* – aventi in quanto tali valenza *erga omnes* poiché vincolanti verso la “comunità degli Stati” nel suo complesso – potrebbe quindi legittimare l’attuazione di interventi in autotutela che, di conseguenza, potrebbero assumere anche carattere “collettivo” con il possibile – legittimo – coinvolgimento di Stati terzi diversi dai soggetti statuali direttamente lesi⁸¹.

Tali interventi devono comunque attenersi ai principi di “necessità” e “proporzionalità”, da conciliare con il carattere dell’immediatezza che, tendenzialmente, denota le reazioni attuabili nel quadro della cd. “legittima difesa”, così come declinata nella consuetudine internazionale “post-bellica” nonché configurata nell’ambito della stringente disciplina dell’uso della forza sancita dalla Carta delle Nazioni Unite. Tutto ciò, lasciando peraltro impregiudicata la questione circa l’ammissibilità, nel quadro del diritto internazionale contemporaneo, dell’adozione ad opera di “terze-parti” di provvedimenti giuridicamente qualificabili alla stregua di vere e proprie “contromisure”, materia la cui definizione risulta demandata, *de lege ferenda*, ai futuri sviluppi delle fonti internazionalistiche⁸².

Ad ogni modo, vista l’oggettiva impraticabilità di una tanto generalizzata quanto impropria estensione della materia delle contromisure (o delle ritorsioni) e considerata la fattiva carenza, nel diritto internazionale contemporaneo, di regole *ad hoc* atte a fornire una definizione univoca

to lodge a complaint against any other contracting State for violation of the Convention, irrespective of the nationality of the victim».

⁸⁰ Tra i diversi contributi, cfr. A. TANCREDI, *The Russian annexation of the Crimea: questions relating to the use of force*, in *QIL*, Zoom out, I, 2014, pp. 5-34. Sul tema, si veda ancora: O. DÖRR, *Use of force, Prohibition of*, in R. WOLFRUM (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2019, §§ 18-19. In particolare, cfr. UNGA, Resolution 3314 (XXIX), *Definition of Aggression*, cit., 1974. È stato inoltre osservato che «[t]he greater the means used, the more the State in whose territory the action takes place will be affected [...] even if [...] there is no fighting between its armed forces and those of the intervening State». O. CORTEN, *The Law Against War. The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2010, p. 92. L’osservazione qui citata, pertanto, ben si presterebbe a descrivere l’intervento russo nella penisola, avvenuto senza la registrazione di scontri armati. La Russia, tramite la contrapposizione della propria forza militare (a sua volta impiegata in ragione della rivendicata “responsabilità di proteggere” i cittadini russi residenti in Crimea), avrebbe infatti comunque impedito il ricorso all’uso della forza interna da parte del governo di Kiev, in legittima risposta alla dichiarazione unilaterale d’indipendenza adottata dalle autoproclamate autorità della Crimea e al conseguente svolgimento del referendum sull’annessione della regione alla Federazione Russa, contrario alla Costituzione dell’Ucraina.

⁸¹ Sul tema, cfr.: M. DAWIDOWICZ, *Third-party Countermeasures: Observations on a Controversial Concept*, cit., pp. 340-362; ID., *Third-party Countermeasures in International Law*, cit.

⁸² «It should be noted that the expression used was “lawful measures” and not “countermeasures” so as to respect all points of view. With that saving clause, the Commission was not taking a position on the issue and had left the matter to the development of international law». UN, ILC, *Summary records of the first part of the fifty-third session (2682nd meeting-30 May 2001)*, in *YBILC*, 2001, vol. I, p. 113, § 64.

ed onnicomprensiva del concetto di “sanzione” nonché a normare, secondo canoni universalmente vincolanti, i molteplici aspetti formali e sostanziali connessi all’applicazione pratica di tale istituto giuridico, diversi esponenti del pensiero internazionalistico si sono soffermati sulle serie problematiche connesse ad una simile mancanza di strumenti regolativi⁸³ e, in particolare, hanno evidenziato le plurime criticità insite nella cd. «*grey area in between collective sanctions and unilateral countermeasures*»⁸⁴ in cui un determinato gruppo di Stati sarebbe (auto)legittimato a ricorrere all’adozione di misure non implicanti l’uso della forza (descritte come “contromisure collettive” o “sanzioni autonome”) in reazione a ciò che ognuno di essi può percepire come una grave violazione di norme “comunitarie” o, addirittura, come una minaccia per i propri interessi nazionali⁸⁵. L’uso del termine “collettivo” in relazione a tali “contromisure”, infatti, non dovrebbe comunque distogliere dal fatto che tali misure non sono “istituzionali” e, oltretutto, potrebbero essere adottate da ciascuno degli Stati “sanzionanti” secondo motivazioni, modalità e finalità del tutto indipendenti (e autoreferenziali), nell’espressione di un’autonomia decisionale e attuativa che si manifesta proprio nella rivendicazione di un potere “sanzionatorio” quale diritto da esercitare – *propria sponte e motu proprio* – al di fuori dei contingenti previsti dall’ordinamento di qualsiasi organizzazione internazionale e, appunto in quanto tale, “decentrato”⁸⁶.

È possibile osservare, in ogni caso, che «*[t]he prevailing view among international law specialists [...] is that autonomous sanctions cannot be legal per se and thus require international legal justification for their imposition*»⁸⁷. Al riguardo, infatti, occorre sottolineare che

⁸³ Al riguardo, alcuni autori rilevano un preoccupante *deficit* (se non un “vuoto”) normativo arrivando a specificare, in riferimento alle evoluzioni susseguitesi nei lavori della CDI fino alla redazione della versione definitiva dei DARSIVA, che «*[t]he changes introduced in 2001 constituted a step backward [...] a “recessive development” And it is to be regretted that the safeguards and limitations provided for in the year 2000 have been abandoned, thus creating a legal vacuum*». A. PELLET, *Memorandum from Mr. Alain Pellet*, in *Yearbook of Institute of International Law (Tallinn special session on Unilateral Sanctions and International Law)*, 2015, vol. 76, 2015, pp. 721-736, p. 732. Ancora: «*[...] Non-law prevailed, whereas former article 54 had the great merit of giving indications as to where the juridical framework began. It was a serious step backwards from the previous text and created a considerable imbalance in the draft. On that point, the Commission was not engaging in the progressive development of international law, but in its regressive or recessive development, under the threat of a handful of, frequently conservative, States. He found that deeply regrettable*». UN, ILC, *Summary records of the first part of the fifty-third session (2682nd meeting-30 May 2001)*, cit., p. 114, § 70.

⁸⁴ N. D. WHITE, *Autonomous and Collective Sanctions in the International Legal Order*, cit., p. 5; ID., *Shades of Grey: Autonomous Sanctions in the International Legal Order*, in S. P. SUBEDI (a cura di), *op. cit.*, pp. 61-86.

⁸⁵ Cfr. B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, pp. 31 e 430.

⁸⁶ Cfr. N. D. WHITE, *Autonomous and Collective Sanctions in the International Legal Order*, cit., p. 5. Inoltre, cfr. E. ZOLLER, *op. cit.*, p. 106; E. KATSELLI-PROUKAKI, *The Problem of Enforcement in International Law: Counter-measures, the Non-Injured State and the Idea of International Community*, Routledge Research in International Law, Londra, 2009, pp. 90-209.

⁸⁷ UN, HRC, *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, on his mission to the Russian Federation (A/HRC/36/44/Add.1)*, 27 luglio 2017, p. 3, § 11, con riferimento a: E. MORET ET AL., *The new deterrent? International sanctions against Russia over the Ukraine crisis Impacts, Costs and Further Action*, PSIG - Graduate Institute of International and Development Studies, Ginevra, 2016, annex II.

«[a] State which resorts to countermeasures based on its unilateral assessment of the situation does so at its own risk and may incur responsibility for its own wrongful conduct in the event of an incorrect assessment»⁸⁸ e che i profili di responsabilità internazionale in cui lo stesso soggetto “sanzionante” potrebbe a sua volta incorrere – oltre ad emergere in conseguenza di eventuali errori formali (e.g., per inosservanza delle procedure conciliative e di *dispute settlement* applicabili alla controversia) o, ancor più, sostanziali (e.g., per l’erronea valutazione dell’antigiuricità o persino della stessa reale rilevabilità fenomenica della condotta ritenuta illecita e attribuita al presunto trasgressore) – potrebbe sorgere anche in una situazione in cui «even acting with proper justification, States (or international organizations) are found to have disregarded legal preconditions for recourse to countermeasures, such as the proportionality and reversibility of the measures»⁸⁹.

Il Capitolo VII della Carta dell’ONU contempla peraltro chiaramente per gli Stati membri delle Nazioni Unite (oltre che, di conseguenza, per le OO.II. a carattere regionale di cui questi ultimi siano parte e che perseguano la collaborazione tra i propri Membri in materia di difesa e sicurezza come obiettivo statutario) la possibilità di intraprendere azioni coercitive in specifico esercizio del diritto di autotutela individuale e/o collettiva di cui all’art. 51 dello Statuto dell’ONU, contemplando in tale semantica anche il ricorso allo strumento sanzionatorio – quale puntuale declinazione *non-forcible* del più ampio spettro (anche armato) dell’autotutela – nella specifica circostanza che «[...] an armed attack occurs against a Member of the United Nations» e ciò nell’immediatezza della pressione emergenziale che si possa manifestare in conseguenza di una conclamata violazione del divieto perentorio *erga omnes* che concerne l’utilizzo internazionale della forza militare⁹⁰, senonché questo sia ammesso «until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security».

L’adozione autonoma, da parte di uno Stato (o di gruppi di Stati), di misure coercitive unilaterali non implicanti l’impiego della forza armata – che riprendano le tipologie di misure non implicanti l’uso della forza contemplate dall’art. 41 della stessa Carta dell’ONU⁹¹ – si

⁸⁸ UNGA, 56th Sess., Supp. n°10, Doc. A/56/10 (2001), *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, 23 April - 1 June and 2 July - 10 August 2001*, Official Records of the General Assembly, cap. IV., E. 2., *comment* n°3, art. 49. Extract from the YBILC, 2001, vol. II, n°2.

⁸⁹ UNGA, *Human rights and unilateral coercive measures, Report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, Idriss Jazairy (A/71/287)*, 4 agosto 2016, p. 5, §11.

⁹⁰ Si consideri, tuttavia, che la Carta «[...] having itself recognized the existence of this right, does not go on to regulate directly all aspects of its content. For example, it does not contain any specific rule whereby self-defence would warrant only measures which are proportional to the armed attack and necessary to respond to it, a rule well established in customary international law. Moreover, a definition of the “armed attack” which, if found to exist, authorizes the exercise of the “inherent right” of self-defence, is not provided in the Charter, and is not part of treaty law. It cannot therefore be held that Article 51 is a provision which “subsumes and supervenes” customary international law». CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, cit., p. 94, § 176.

⁹¹ Nella prassi “sanzionatoria” degli Stati, tali provvedimenti si sostanziano infatti nell’imposizione di limitazioni (barriere o trattamenti discriminatori) all’importazione e/o all’esportazione di determinati beni e/o servizi, oltre che nell’introduzione di restrizioni alla circolazione internazionale dei capitali.

presterebbe peraltro a sopperire “pragmaticamente” anche a un’eventuale situazione di stallo operativo nell’ambito del Consiglio di Sicurezza dell’ONU, causata dal veto opposto da parte di uno o più dei suoi Membri permanenti⁹². In ogni caso, l’autorità e la responsabilità del Consiglio di Sicurezza dell’ONU ai sensi della Carta non sono in alcun modo sminuite dal riconoscimento del diritto di autodifesa in capo agli Stati membri, dovendo peraltro lo stesso Consiglio essere tenuto costantemente informato sulle azioni di autotutela condotte in attuazione del diritto alla legittima difesa⁹³. L’art. 51 della Carta, infatti, specifica ulteriormente che «*[m]easures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council*»⁹⁴.

La Carta delle Nazioni Unite, all’art. 53, prevede inoltre esplicitamente che il Consiglio di Sicurezza possa avvalersi di «*regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority*» cui delegare funzioni operative e di controllo “attuativo” sui propri provvedimenti adottati in base al capitolo VII della Carta, ferma restando, ancora una volta, la condizione che «*no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council*»⁹⁵ in ulteriore afferma-

⁹² Sul tema, cfr. B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, pp. 456-462.

⁹³ «*[I]f self-defence is advanced as a justification for measures which would otherwise be in breach both of the principle of customary international law and of that contained in the Charter, it is to be expected that the conditions of the Charter should be respected. Thus for the purpose of enquiry into the customary law position, the absence of a report may be one of the factors indicating whether the State in question was itself convinced that it was acting in self-defence. [...] The Court, whose decision has to be made on the basis of customary international law, has already observed that in the context of that law, the reporting obligation enshrined in Article 51 of the Charter of the United Nations does not exist. [...] But the Court is justified in observing that this conduct of the United States hardly conforms with the latter’s avowed conviction that it was acting in the context of collective self-defence as consecrated by Article 51 of the Charter. This fact is all the more noteworthy because, in the Security Council, the United States has itself taken the view that failure to observe the requirement to make a report contradicted a State’s claim to be acting on the basis of collective self-defence (SPV.2187)*». CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, cit., p. 105, § 200, p. 121-122, § 135.

⁹⁴ In una posizione concettualmente mediana tra la materia dell’autotutela individuale/collettiva così come declinata nella Carta del 1945 e il funzionamento del sistema concertativo di “sicurezza collettiva” di cui al Capitolo VII della stessa è possibile collocare, quanto meno “semanticamente”, quanto in precedenza previsto all’art. 16 del Patto della Società delle Nazioni. Quest’ultimo, infatti, da un lato prevedeva l’evenienza di atti di guerra come unico presupposto per il ricorso al mezzo sanzionatorio mentre, dall’altro, riservava al Consiglio un ruolo di mero indirizzo, certamente secondario rispetto all’ampia discrezionalità operativa riconosciuta agli Stati: «*Should any Member of the League resort to war in disregard of its covenants under Articles 12, 13 or 15, it shall ipso facto be deemed to have committed an act of war against all other Members of the League, which hereby undertake immediately to subject it to the severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the nationals of the covenant-breaking State, and the prevention of all financial, commercial or personal intercourse between the nationals of the covenant-breaking State and the nationals of any other State, whether a Member of the League or not. It shall be the duty of the Council in such case to recommend to the several Governments concerned what effective military, naval or air force the Members of the League shall severally contribute to the armed forces to be used to protect the covenants of the League*». LEAGUE OF NATIONS, *The Covenant of the League of Nations*, 28 giugno 1919, art. 16, §§ 1-2.

⁹⁵ Nel complesso, cfr. artt. 52-54 della Carta (*Regional Arrangements*). È necessario del resto sottolineare come la natura imperativa del divieto di uso della forza internazionale implichi che i trattati istitutivi delle organizzazioni regionali non possano di per sé costituire una base giuridica idonea a giustificare interventi militari contro uno Stato

zione pratica della preminenza gerarchica riconosciuta alle disposizioni dello Statuto dell'ONU rispetto alle previsioni di qualsiasi altro strumento giuridico convenzionale (come del resto sancito dall'art. 103 della stessa Carta e dalla norma consuetudinaria consolidatasi sul suo dettato)⁹⁶. La mancata creazione di un contingente militare posto sotto il diretto controllo del Consiglio di Sicurezza, prefigurata dagli artt. 43 e ss. dello Statuto delle Nazioni Unite, ha infatti indotto, a cominciare dall'ultimo decennio del XX secolo, il ricorso del Consiglio alla prassi della concessione delle autorizzazioni *ex ante* all'uso della forza agli Stati membri, in qualità di agenti delegati individualmente o nel quadro delle organizzazioni internazionali regionali competenti per il mantenimento della pace, come, ad esempio, la NATO, l'Unione africana e la stessa Unione europea le quali, in ogni caso, non sono legittimate a intraprendere autonomamente azioni coercitive unilaterali in assenza di una (previa⁹⁷) autorizzazione del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

membro o, a maggior ragione, contro uno Stato terzo. Si consideri, al riguardo, quanto previsto dall'art. 4(h) dell'Atto Costitutivo dell'Unione africana, il quale prevede «*the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity*». Si pensi, immancabilmente, all'art. 5 del *North Atlantic Treaty*, il cd. "Patto Atlantico" del 4 aprile 1949 fondativo della NATO: «*The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. --- Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security*».

⁹⁶ Art. 103 *Charter of the United Nations*: «*In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail*».

⁹⁷ Si consideri, ad ogni modo, la pratica (controversa sul piano giuridico) delle autorizzazioni "implicite" o *ex post facto*, che ricorre nelle eventualità in cui alcuni Stati cerchino di desumere la sussistenza di un avallo (cd. "*precluding wrongfulness*") da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU verso i loro interventi armati unilaterali dall'assenza di un'aperta condanna dello stesso consiglio nei confronti di questi ultimi, oppure dalla circostanza che a tali azioni faccia seguito l'adozione di risoluzioni con le quali il Consiglio prenda meramente atto della situazione di fatto determinatasi a causa delle intervenute operazioni militari e, quindi, si prodighi al fine di gestirne le conseguenze. Al riguardo, è possibile richiamare il caso dell'attacco portato nel 1999 dalla NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia di Milošević, con la seguente mancata approvazione di un progetto di risoluzione nel cui testo si condannava l'azione militare condotta da parte di dieci Membri della NATO in Kosovo nel 1999 (UN doc. S/1999/328, 26 marzo 1999) e la successiva approvazione della Risoluzione 1244 (1999), con la quale il Consiglio di Sicurezza ha invece deciso l'istituzione di una presenza militare e civile internazionale in Kosovo al termine dell'intervento armato condotto a guida NATO. Analogamente, si considerino le risoluzioni 1483 (2003), 1511 (2003) e 1546 (2004) con le quali il Consiglio ha in primo luogo preso atto dell'autorità provvisoria acquisita in Iraq da UK e USA nella veste di potenze vincitrici occupanti e, in seconda battuta, ha autorizzato la costituzione di una forza multinazionale, a guida statunitense, con l'incarico di ristabilire l'ordine democratico in Iraq dopo la caduta di Saddam Hussein. Si pensi, infine, alle ipotesi di attuazione *ultra vires* delle determinazioni del Consiglio di Sicurezza, come nel caso dell'intervento occidentale in suolo libico che ha poi condotto alla fine del regime di Mu'ammar Geddafi (nonché all'attuale caos politico e migratorio nella regione). Con la Risoluzione 1973, del 17 marzo 2011 (adottata, tra l'altro, con l'astensione dei due Membri permanenti Cina e Russia) il Consiglio di Sicurezza, tra le diverse misure, invocava "soltanto" «*un immediato cessate il fuoco*» e autorizzava l'istituzione di una *no-fly zone* nello spazio aereo della Libia,

Secondo autorevole dottrina⁹⁸, pertanto, la risposta sanzionatoria dell'Occidente alla violazione del divieto dell'uso della forza internazionale imputata alla Russia – proprio in qualità di reazione autonoma e “collettiva” caratterizzata dall'adozione di provvedimenti restrittivi di matrice economica (oltre che diplomatica) – riceverebbe corretta collocazione proprio nel quadro del diritto di legittima difesa, previsto dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite e dal diritto consuetudinario⁹⁹. L'art. 51 della Carta, infatti, stabilisce che la legittima difesa, nello specifico caso di un attacco armato, possa essere esercitata dagli Stati membri in via individuale o collettiva fino al momento in cui il Consiglio di Sicurezza non decida sulla situazione, adottando le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionali. Dunque, le “sanzioni” occidentali introdotte contro Mosca in risposta all'annessione della Crimea riprenderebbero in chiave analogica le misure non implicanti l'uso della forza contemplate dall'art. 41 della stessa Carta dell'ONU, in base al quale il Consiglio di Sicurezza dell'ONU può disporre (e chiamare gli Stati membri ad applicare) la «*complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations*» nei confronti dello Stato individuato come “offensore”. Nelle ipotesi di intervento “collettivo”, inoltre, è generalmente ritenuto necessario che lo Stato direttamente leso dalla condotta illecita rivolga una richiesta di intervento agli altri Stati “intervententi”, configurando – *ex art. 20 dei Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* – un richiamo al principio generale *volenti non fit iniuria* e ciò per quanto in ogni caso, anche ad esito della prestazione del consenso

sollecitando la comunità internazionale a fare ricorso a tutte le azioni necessarie per assicurare la protezione dei civili e imporre la cessazione degli scontri. Cfr. A. SÁNCHEZ ORTEGA, *De Crimea a Siria. El uso de la fuerza de Rusia y sus implicaciones para la seguridad europea*, intervento nell'ambito della conferenza: *La defensa: elemento estratégico esencial para la garantía de la seguridad – XII Jornadas de seguridad y defensa*, Valencia, 14-15 ottobre 2019. Inoltre, si veda V. GOWLLAND-DEBBAS, *The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance*, in *EJIL*, 2000, vol. 11, n° pp. 361-383.

⁹⁸ Tra i numerosi contributi, cfr.: C. MARXSEN, *The Crimea Crisis: An International Law Perspective*, in *ZaöRV*, 2014, vol. 74, pp. 367-391; T. RUYSS, *Sanctions, Retorsions and Countermeasures*, cit., p. 23; B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, pp. 30 e 433.

⁹⁹ «*The general rule prohibiting force allows for certain exceptions. [...] First, with regard to the existence of [the right of self-defence, and more particularly the right of collective self-defence], it notes that in the language of Article 51 of the United Nations Charter, the inherent right (or “droit naturel”) which any State possesses in the event of an armed attack, covers both collective and individual self-defence. Thus, the Charter itself testifies to the existence of the right of collective self-defence in customary international law. Moreover, just as the wording of certain General Assembly declarations adopted by States demonstrates their recognition of the principle of the prohibition of force as definitely a matter of customary international law, some of the wording in those declarations operates similarly in respect of the right of self-defence (both collective and individual). Thus, in the declaration quoted above on the Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, the reference to the prohibition of force is followed by a paragraph stating that: “nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as enlarging or diminishing in any way the scope of the provisions of the Charter concerning cases in which the use of force is lawful”. This resolution demonstrates that the States represented in the General Assembly regard the exception to the prohibition of force constituted by the right of individual or collective self-defence as already a matter of customary international law*». CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, cit., pp. 102-103, § 193. Inoltre, cfr. *ivi*, pp. 103-104, §§ 194 e 195.

da parte dello Stato interessato in via primaria, permanga l'obbligo dell'inviolabilità delle norme imperative del diritto internazionale¹⁰⁰.

Da questo, altresì, scaturirebbe l'invalidità – se non l'insussistenza – del consenso prestato ad un intervento straniero da parte dei cd. governi “fantoccio” e ciò, tanto più, in relazione all'eventuale assenso espresso al compimento di atti in violazione delle norme di *jus cogens* (come il divieto dell'uso della forza), in tale prospettiva rilevando anche le indicazioni dell'art. 26 (*Compliance with peremptory norms*) del Progetto di articoli della CDI, oltre al preciso dettato dei sopra citati artt. 51 e 53 della Carta dell'ONU. A titolo esemplificativo, si pensi alle numerose richieste di soccorso rivolte, in chiave anti-russa, dalla nuova amministrazione di Kiev ai suoi interlocutori occidentali fin dai primi momenti del proprio insediamento *de facto* all'inizio del 2014, in seguito alle controverse vicende della cd. *EuroMaidan* (fermo restando, tuttavia, il significato oltretutto “relativo” di simili istanze sul piano giuridico internazionale, in quanto atti di natura intrinsecamente “politica”).

Accanto alla cornice appena delineata, ampiamente dibattuta si rivela altresì la problematica riguardante la legittimità dei provvedimenti “aggiuntivi” adottati dagli Stati e/o dalle OO.II. (come l'Unione europea) al fine di “integrare” e “ampliare” le disposizioni sanzionatorie varate in sede UNSC – e alla cui esecuzione gli Stati membri dell'ONU sono vincolati ai sensi degli artt. 2.5, 25 e 48.1 della Carta – qualora le misure addizionali eccedano la natura meramente ritorsiva e si concretizzino in una violazione di obblighi internazionali generali (*e.g.*: mancato rispetto di norme consuetudinarie) o pattizi (*e.g.*: inottemperanza delle previsioni di accordi bilaterali o multilaterali).

Sul tema¹⁰¹, una prima interpretazione parrebbe infatti suggerire che la sussistenza di una “autorizzazione” all'adozione di simili misure restrittive possa derivare dallo stesso

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 104-105, §§ 196-200, pp. 122-123, §§ 236-237. In particolare: «*At all events, the Court finds that in customary international law, whether of a general kind or that particular to the inter-American legal system, there is no rule permitting the exercise of collective self-defence in the absence of a request by the State which regards itself as the victim of an armed attack. The Court concludes that the requirement of a request by the State which is the victim of the alleged attack is additional to the requirement that such a State should have declared itself to have been attacked. [...] Since the Court has found that the condition sine qua non required for the exercise of the right of collective self-defence by the United States is not fulfilled in this case.*» *Ivi*, §§ 199 e 237 (enfasi aggiunta). Sul tema, inoltre, si vedano: D. W. BOWETT, *Self-Defence in International Law*, Praeger, New York, 1958; C. GREENWOOD, *Self-Defence*, in R. WOLFRUM (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2001; A. RANDELZHOFFER, G. NOLTE, *Article 51*, in: B. SIMMA ET AL., *The Charter of the United Nations*, vol. II, III ed., Oxford Commentaries on International Law, 2012.

¹⁰¹ Cfr.: U. VILLANI, *op. cit.*; V. GOWLLAND-DEBBAS (a cura di), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, Martinus Nijhoff, L'Aia, 2004; C. PORTELA, *National Implementation of United Nations Sanctions: Towards Fragmentation*, in *IJ*, inverno 2009-10, pp. 13-30; M. SOSSAI, *UN sanctions and regional organizations: an analytical framework*, in L. VAN DEN HERIK (a cura di), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, *cit.*, pp. 395-417; M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, RomaTre-Press, 2020, pp. 80-93. Per un approfondimento sulla questione, si vedano: N. KRISCH, *Ch. VII Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression, Introduction to Chapter VII: The General Framework*, in B. SIMMA ET AL., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, vol. II, *cit.*; R. KOLB, *Article 103 of the UN Charter and Security Council Authorizations*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2018, vol. 2017, pp. 165-172. Inoltre, cfr.: G.

ordinamento delle Nazioni Unite in virtù di un approccio di carattere “estensivo” al dettato imperativo dell’art. 103 della Carta, volto a enfatizzare la preminenza che «*in the event of a conflict [of provisions]*» scaturisce da quest’ultimo per i vincoli gravanti sui Membri in base allo Statuto dell’ONU con riguardo a qualsiasi altra «*obligations under any other international agreement*» e ciò al fine di assicurare la maggiore incisività possibile agli atti concepiti nel *framework* dell’ONU rispetto al primario obiettivo di garantire la pace e la sicurezza internazionale.

L’illiceità delle misure “sussidiarie” sarebbe altresì scongiurata per il tramite del carattere “esortativo” assunto, in punti salienti, dal testo normativo di inerenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza (si pensi, ad esempio, all’uso ricorrente di locuzioni prettamente esortative come «*calling*» e «*calls upon*» in tali documenti), attraverso le quali quest’ultimo giungerebbe a “raccomandare” o persino a “sollecitare” la configurazione di interventi supplementari da parte dei Membri, allo scopo di massimizzare l’efficacia dei provvedimenti sanzionatori varati (e ciò in ossequio alle disposizioni dell’art. 53 della Carta, che condiziona anche le iniziative coercitive *non-forcible* delle OO.II. regionali alla necessaria autorizzazione *ex ante* da parte del Consiglio di Sicurezza). Pertanto, una differente interpretazione – che tenda al contrario a non riconoscere la concezione di un simile quadro “ampliato” di liceità delle misure come direttamente mutuabile dalle disposizioni della Carta o, tanto meno, dalle singole deliberazioni del Consiglio di Sicurezza in materia di sanzioni internazionali¹⁰² – giungerebbe invece a qualificare le misure “addizionali” sopra considerate quali mere azioni di “rappresaglia”, unilaterale, adottate in risposta alle (presunte) inosservanze del diritto internazionale, consuetudinario o particolare, imputate a uno o più Stati.

Tutto ciò, ferma restando la centralità di altre questioni “aperte”. Tra queste, infatti, è possibile citare quella riguardante la controversa legittimità dell’impiego di “contromisure” (individuali o collettive) da parte di Stati e/o OO.II. regionali in costanza del parallelo esercizio delle proprie inerenti prerogative da parte dell’organo collegiale ristretto dell’ONU¹⁰³

GAJA, *Seventh report on responsibility of international organizations, by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur*, Doc. A/CN.4/610, in *YBILC*, 2009, vol. II, 2009, pp. 73-96; G. GAJA, H. P. GLENN, *The Protection of General Interests in the International Community: General Course on Public International Law (2011)*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2014. Si vedano ancora: A. CHARRON, C. PORTELA, *The relationship between United Nations sanctions and regional sanctions regimes*, in T. J. BIERSTEKER, S. E. ECKERT, M. TOURINHO (a cura di), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, 2016, cap. 5, pp. 101-118.

¹⁰² Si pensi alla ferma opposizione perorata al riguardo da parte di Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, come Cina e Russia, nonché ai dubbi espressi da una parte della dottrina in relazione a tale argomento. In merito, cfr. A. HOFER, *The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measures: Legitimate enforcement or illegitimate intervention?*, in *CJIL*, 2014, vol. 16, n°2, pp. 175-214.

¹⁰³ Si pensi, in proposito, alla formulazione testuale dell’art. 51 della Carta di San Francisco il quale, dopo aver sancito che nessuna disposizione della stessa Carta possa pregiudicare l’intrinseco diritto all’autodifesa individuale o collettiva nel caso si verifichi un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, stabilisce che tale prerogativa dei Membri dell’ONU possa trovare luogo «*[...] until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security*». Inoltre, sulla base del dettato della seconda parte dello stesso articolo: «*Measures taken by Members [...] shall not in any way affect the authority and*

e, di conseguenza, la problematica concernente la liceità internazionale di provvedimenti sanzionatori di fatto “accostati” (se non “sovrapposti”) a quanto effettivamente deliberato dal Consiglio di Sicurezza in materia di sanzioni, ai sensi del Capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite. Si pensi, inoltre, alle conseguenze che, per tali provvedimenti “sussidiari”, possono scaturire dalla cessazione delle misure decise dall’ONU che i medesimi giungevano a “integrare”¹⁰⁴.

1.2.1. Il sistema accentrato di “sicurezza collettiva” delle Nazioni Unite

In campo internazionalistico, come già evidenziato, è in ogni caso concordemente condiviso il fatto che – con il lessema “sanzione” – si richiamino primariamente le misure di carattere coercitivo, non implicanti l’uso della forza militare, introdotte nel contesto di uno specifico ordinamento istituzionale e, quasi per antonomasia, quelle varate nel quadro del sistema – definito di “sicurezza collettiva”¹⁰⁵ – incentrato sul funzionamento dell’organo collegiale a composizione ristretta delle Nazioni Unite, ovvero il Consiglio di Sicurezza.

Al fine di garantire la «*prompt and effective action by the United Nations*», infatti, l’art. 24 della Carta dell’ONU ascrive al Consiglio di Sicurezza la «*primary responsibility for the maintenance of international peace and security*»¹⁰⁶. Quest’ultimo è quindi chiamato ad operare per conto degli Stati membri delle Nazioni Unite «*in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations*»¹⁰⁷. Secondo il successivo art. 25, quindi, i Membri sono vincolati all’obbligo «*to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter*»¹⁰⁸.

Il Capitolo VII¹⁰⁹ dello Statuto dell’ONU, dunque, inizia con l’art. 39 il quale prevede che «*The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the*

responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security».

¹⁰⁴ Ad esempio, per quanto concerne il quadro ordinamentale dell’UE, le *Guidelines* emanate dal Consiglio specificano in merito che: «*Where the EU applies restrictive measures in implementation of Security Council Resolutions only, it is not appropriate for the implementing legal instruments to remain in place when the Security Council has decided the measures should be lifted, and therefore the restrictive measures should be repealed within the minimum possible delay*». UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., p. 18, § 45.

¹⁰⁵ Sul tema: V. GOWLLAND-DEBBAS (a cura di), *United Nations Sanctions and International Law*, Kluwer Law International, L’Aia, 2001; E. DE WET, *The Chapter VII Powers of the UN Security Council*, op. cit.; J. COMBACAU, op. cit.; B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *The Law and Practice of the United Nations*, 4th rev. ed., Martinus Nijhof, Leiden, 2010; A. CHARRON, *UN Sanctions and Conflict: Responding to Peace and Security Threats*, Routledge, cit.; B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit.; S. MARCHISIO, *L’ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2012.

¹⁰⁶ Art. 24, § 1 *Charter of the United Nations*.

¹⁰⁷ *Ivi*, § 2.

¹⁰⁸ Art. 25 *Charter of the United Nations*.

¹⁰⁹ Sul tema, cfr. N. KRISCH, *Ch.VII Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression, Introduction to Chapter VII: The General Framework*, cit. Si veda, inoltre: J. M. THOUVENIN, *History of implementation of sanctions*, in M. ASADA (a cura di), op. cit., pp. 83-92.

peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security». Pertanto, la sezione della Carta nella quale affonda le proprie radici giuridiche il potere del Consiglio di Sicurezza di adottare sanzioni esordisce attribuendo a quest'ultimo l'incombenza di determinare l'esistenza di una minaccia alla pace¹¹⁰, di una violazione della pace¹¹¹ o di un atto di aggressione¹¹² ed il conseguente compito di formulare raccomandazioni agli Stati membri oppure decidere l'adozione di misure indirizzate al mantenimento o al ripristino della sicurezza internazionale e della pace, attingendo pertanto alle previsioni dei successivi artt. 41 (misure non implicanti l'uso della forza e dunque, propriamente, "sanzioni")¹¹³

¹¹⁰ Nel novero di tale definizione, alla luce della prassi operativa del Consiglio di Sicurezza, è possibile includere le violazioni delle norme internazionali sui diritti umani, dell'ordinamento democratico e della *rule of law*; il terrorismo internazionale; l'aggravarsi di situazioni di conflitto armato interne o in ambito regionale, con l'insorgenza di crisi umanitarie; lo sviluppo e la diffusione di armamenti nucleari; etc. Con particolare riferimento alla pratica dell'adozione di misure di carattere individuale, è inoltre possibile segnalare il crescente allargamento dei parametri di selezione delle condotte sanzionabili, fino al recente riconoscimento del disvalore internazionale delle discriminazioni e delle violenze di matrice sessuale e di genere. Il Consiglio di Sicurezza ha infatti applicato le proprie sanzioni al fine di sostenere transizioni pacifiche, scoraggiare sconvolgimenti politici non costituzionali, arginare l'azione di gruppi terroristici, proteggere i diritti umani e frenare la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza hanno quindi assunto nel tempo una serie di forme diverse, nel perseguimento di tali molteplici obiettivi. Cfr. UNSC, *Sanctions*, cit. Al riguardo, si vedano: E. DE WET, M. WOOD, *Peace, Threat to* (2009), in R. WOLFRUM (a cura di), *MPEPIL*, cit.; J. M. FARRALL, *op. cit.*; C. M. BAILLIET, K. MUJEZINOVIC LARSEN (a cura di), *Promoting Peace Through International Law*, Oxford University Press, 2015; S. E. DAVIES, J. TRUE (a cura di), *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, Oxford University Press, 2019. Sul tema "*Women and peace and security*" si veda: UNSC, Resolution 1325 (2000), 31 ottobre 2000.

¹¹¹ Cfr.: A. ORAKHELASHVILI, *Collective Security*, Oxford University Press, 2011; J. D'ASPREMONT, *The collective security system and the enforcement of international law*, in M. WELLER (a cura di), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, 2015.

¹¹² Rileva, sul tema, l'articolata declinazione del concetto di aggressione fornita da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU con la risoluzione *Definition of Aggression*. Cfr. UNGA, Resolution 3314 (XXIX), cit., 1974. Si veda, inoltre: N. STRAPATSAS, *The Practice of the Security Council Regarding the Concept of Aggression*, in C. KRESS, S. BARRIGA (a cura di), *The Crime of Aggression: A Commentary*, Cambridge University Press, 2016.

¹¹³ Art. 41 *Charter of the United Nations*: «*The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations*». Ad ogni modo, l'elenco delle misure contenuto nel testo dell'art. 41 è comunemente considerato non esaustivo, ma meramente indicativo dell'ampio *range* di provvedimenti – peraltro in continuo aggiornamento, tenuto anche conto del progredire della tecnologia – cui il Consiglio di Sicurezza può fare ricorso nell'esercizio della propria discrezionalità le azioni da intraprendere «*with respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression*». Nel tempo, le misure hanno spaziato dalle sanzioni economiche e commerciali a misure più "mirate", che hanno assunto la forma di embarghi sulle armi, divieti di viaggio e restrizioni finanziarie o su determinati prodotti. Le misure varate dal Consiglio di Sicurezza hanno peraltro espresso una maggiore efficacia nel perseguimento dello scopo di mantenere o ripristinare la pace e la sicurezza internazionale quando sono state applicate come parte integrante di una più ampia strategia globale coordinata con l'impiego di altri strumenti operativi di *peacekeeping, peacebuilding e peacemaking*.

e 42 (uso della forza)¹¹⁴. Le disposizioni della Carta riconoscono peraltro al Consiglio di Sicurezza un'ampia discrezionalità interpretativa e operativa con riguardo allo svolgimento delle proprie funzioni statutarie¹¹⁵, a cominciare dall'assenza di vincoli formali circa la necessità di attenersi a una predeterminata sequenzialità nella dimensione temporale dell'esercizio delle proprie prerogative, per quanto la stessa successione materiale degli articoli nel testo del Capitolo VII non manchi in sé di suggerire l'opportunità dell'osservanza di una cauta e ragionevole progressività nella attuazione delle rispettive previsioni ai fini di un oculato espletamento delle attribuzioni coercitive del Consiglio¹¹⁶ (come del resto rilevato dall'Assemblea Generale dell'ONU nonché nell'ambito dei lavori dello stesso Consiglio di Sicurezza)¹¹⁷.

Una volta rilevata la presenza di una delle criticità contemplate dal testo dell'art. 39, il Consiglio di Sicurezza, «*[i]n order to prevent an aggravation of the situation*», può inoltre adottare misure provvisorie di carattere cautelare ai sensi dell'art. 40 della Carta¹¹⁸ secondo

¹¹⁴ Art. 42 *Charter of the United Nations*: «*Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations*».

¹¹⁵ Sul tema, inoltre, cfr.: F. ANDREATTA, *Istituzioni per la Pace. Teoria e Pratica della Sicurezza Collettiva da Versailles alla Ex Jugoslavia*, Il Mulino, Bologna, 2000; L. EDWARD, *UN Security Council. Practice and Promise*, Routledge, Londra, 2006; R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Giuffrè, Milano, 2008. Inoltre, cfr. M. BRZOSKA, G. A. LOPEZ, *Security council dynamics and sanctions design*, in T. J. BIERSTEKER, S. E. ECKERT, M. TOURINHO (a cura di), *op. cit.*, cap. 3.

¹¹⁶ Nella dichiarazione conclusiva del Vertice mondiale del 2005, l'Assemblea Generale ha peraltro invitato il Consiglio di Sicurezza, con il sostegno del Segretario Generale, a garantire l'implementazione di procedure eque e chiare sia per l'imposizione sia per la revoca delle misure sanzionatorie, nel quadro di una crescente consapevolezza del valore fondamentale dei diritti delle persone colpite: «*We underscore that sanctions remain an important tool under the Charter in our efforts to maintain international peace and security without recourse to the use of force, and resolve to ensure that sanctions are carefully targeted in support of clear objectives, to comply with sanctions established by the Security Council and to ensure that sanctions are implemented in ways that balance effectiveness to achieve the desired results against the possible adverse consequences, including socioeconomic and humanitarian consequences, for populations and third States. [...] Sanctions should be implemented and monitored effectively with clear benchmarks and should be periodically reviewed, as appropriate, and remain for as limited a period as necessary to achieve their objectives and should be terminated once the objectives have been achieved*». UNGA, Resolution 60/1, *World Summit Outcome* (A/RES/60/1), 16 settembre 2005, pp. 25-26, §§ 106-107.

¹¹⁷ «*An effectively implemented regime of collective Security Council sanctions can operate as a useful international policy tool in the graduated response to threats to international peace and security. As Security Council action under Chapter VII of the Charter of the United Nations, sanctions are a matter of the utmost seriousness and concern. Sanctions should be resorted to only with the utmost caution, when other peaceful options provided by the Charter are inadequate. The Council should give as thorough consideration as possible to the short-term and long-term effects of sanctions, having due regard to the need for the Council to act speedily in certain cases*». UNGA, Resolution 51/242, *Supplement to an Agenda for Peace* (A/RES/51/242), 15 settembre 1997, Annex II, §1, richiamata anche in UNSC, Doc. S/PV.4128 (2000), 4128th meeting, 17 aprile 2000.

¹¹⁸ Art. 40 *Charter of the United Nations*: «*In order to prevent an aggravation of the situation, the Security Council may, before making the recommendations or deciding upon the measures provided for in Article 39, call upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it deems necessary or desirable. Such provisional measures shall be without prejudice to the rights, claims, or position of the parties concerned. The Security Council shall duly take account of failure to comply with such provisional measures*».

le proprie valutazioni di opportunità e necessità (e senza tuttavia pregiudizio della posizione giuridica e delle rivendicazioni delle parti coinvolte), invitando quindi i destinatari di tali provvedimenti ad adempiere alle indicazioni ricevute e tenendo in debito conto le loro eventuali inosservanze.

In ambito ONU, risultano attualmente attivati 14 regimi di sanzioni incentrati sul sostegno alla pacifica risoluzione politica di situazioni di conflitto, sulla non-prolifera-zione nucleare e sulla lotta al terrorismo internazionale¹¹⁹. Ogni regime è amministrato da un “Comitato delle sanzioni” costituito in qualità di organo ausiliario del Consiglio di Sicurezza (*ex art. 29*¹²⁰ dello Statuto dell’ONU) e presieduto da un Membro non permanente del Consiglio. Esistono inoltre 10 gruppi di monitoraggio (*monitoring groups*), *team* e gruppi di esperti (*panels of experts*) che supportano il lavoro di 11 dei 14 comitati sanzionatori i quali, sulla base di accordi di coordinamento, possono inoltre usufruire del supporto di natura tecnico-operativa proveniente da determinate organizzazioni intergovernative e agenzie specializzate¹²¹.

Ad ogni modo, per effetto dell’esercizio del diritto di veto interdittivo – rientrante, *ex art. 27* della Carta, tra le attribuzioni dei cinque Membri permanenti¹²² – le misure contemplate dal dispositivo dell’art. 41 sono a lungo rimaste inutilizzate da parte del Consiglio di Sicurezza, in particolare fino al termine della ferrea contrapposizione tra paesi capitalisti e blocco comunista che ha caratterizzato il difficile periodo della Guerra Fredda. Non può che rilevare, al riguardo, un richiamo alla Risoluzione 377 A (V)¹²³, intitolata “*Uniti per la Pace*”, adottata il 3 novembre 1950 da parte dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite in risposta alla strategia dell’allora URSS – Membro permanente del Consiglio di Sicurezza – di bloccare qualsiasi decisione del Consiglio concernente l’adozione di misure atte a proteggere la Repubblica di Corea dall’aggres-

¹¹⁹ A partire dal 1966 (e con una sensibile accelerazione seguita alla crisi del Kuwait nel 1990) il Consiglio di Sicurezza ha istituito 30 regimi di sanzioni: Rhodesia del Sud, Sudafrica, ex-Jugoslavia (2), Haiti, Iraq (2), Angola, Ruanda, Sierra Leone, Somalia ed Eritrea, Eritrea ed Etiopia, Liberia (3), Repubblica Democratica del Congo, Costa d’Avorio, Sudan, Libano, Repubblica Popolare Democratica di Corea, Iran, Libia (2), Guinea-Bissau, Repubblica Centrafricana, Yemen, Sud Sudan e Mali, nonché contro l’ISIL/ISIS (*Da’esh*), *Al-Qaida* e i talebani. Cfr. UNSC, *Sanctions*, cit.

¹²⁰ Art. 40 *Charter of the United Nations*: « *The Security Council may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions*».

¹²¹ Si consideri la cooperazione con le agenzie internazionali competenti in materia di sicurezza dei trasporti come l’ICAO e l’IMO. Rilevante, inoltre, il coordinamento con la WCO e l’INTERPOL.

¹²² Il Consiglio di Sicurezza dell’ONU conta in totale 15 membri, di cui cinque permanenti (Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti) e i restanti 10 eletti dall’Assemblea Generale con mandato biennale. L’art. 27, § 3 della Carta stabilisce che per ogni questione non procedurale le decisioni di tale organo devono essere adottate «*by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members*». In base al dettato della Carta, inoltre, lo Stato membro del Consiglio di Sicurezza è tenuto ad astenersi dall’esprimere un voto in relazione alle questioni che lo riguardino direttamente, ma solo nei casi di minor rilievo. Tale obbligo di astensione, infatti, non è previsto nel caso in cui si esamini una proposta di espulsione dall’ONU (art. 6) o si valuti l’adozione di misure coercitive a tutela della pace e della sicurezza internazionale (art. 39 e ss.). Cfr. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit.,

¹²³ UNGA, Resolution 377 A (V), *Uniting for peace*, 3 novembre 1950.

sione militare lanciata contro di essa dalla Corea del Nord. Allo scopo di superare questa situazione di stallo, infatti, gli USA riuscirono a persuadere l'Assemblea circa la necessità di rivendicare per sé una responsabilità "sussidiaria" in materia di pace e sicurezza internazionale, in base all'enunciato dell'art. 14 dello Statuto dell'ONU¹²⁴.

La sezione A del testo della Risoluzione 377 A (V), quindi, afferma che laddove il Consiglio di Sicurezza, a causa della mancanza di unanimità tra i Membri permanenti, non eserciti la propria responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, l'Assemblea Generale potrà occuparsi della questione. In primo luogo, se l'Assemblea non è riunita, può riunirsi in sessione straordinaria d'urgenza su richiesta del Consiglio di Sicurezza o della maggioranza dei suoi Membri. In secondo luogo, tale sessione dell'Assemblea deve essere convocata al fine di «*consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security*»¹²⁵.

Inoltre, con la Risoluzione 377 A (V), l'Assemblea Generale istituiva due organi sussidiari ex art. 22 della Carta¹²⁶ – la *Peace Observation Commission* (esistita fino al 1960) e il *Collective Measures Committee* (durato solo due anni) – dirigendo quest'ultimo in consultazione con il Segretario Generale e altri Stati membri selezionati dal Comitato al fine di «*study and make a report to the Security Council and the General Assembly [...] on methods [...] which might be used to maintain and strengthen international peace and security in accordance with the Purposes and Principles of the Charter, taking account of collective self-defence and regional arrangements (Articles 51 and 52 of the Charter)*».

Pertanto, sebbene l'Assemblea Generale, in tale sede, non abbia comunque tentato di arrogarsi poteri simili a quelli enucleati nel Capitolo VII della Carta¹²⁷ – come del resto

¹²⁴ Art. 14 *Charter of the United Nations*: «Subject to the provisions of Article 12, the General Assembly may recommend measures for the peaceful adjustment of any situation, regardless of origin, which it deems likely to impair the general welfare or friendly relations among nations, including situations resulting from a violation of the provisions of the present Charter setting forth the Purposes and Principles of the United Nations».

¹²⁵ UNGA, Resolution 377 A (V), *Uniting for peace*, 1950, cit., § A.1.

¹²⁶ Art. 22 *Charter of the United Nations*: «The General Assembly may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions».

¹²⁷ Si consideri, inoltre, come anche gli artt. 11 e 12 della Carta affermino inequivocabilmente il primato del Consiglio di Sicurezza su tutte le questioni relative alla pace e alla sicurezza internazionale. Sotto il profilo procedurale, l'art. 12, § 1, stabilisce che mentre il Consiglio esercita la sua funzione in relazione a qualsiasi controversia o situazione, «*the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests*» e, solo qualora l'azione appaia necessaria, «*[a]ny such question shall be referred to the Security Council by the General Assembly*» (art. 11, § 2). Ad ogni modo, con il Parere consultivo sulle conseguenze legali della costruzione di un muro nel territorio palestinese occupato, la CIG ha formalmente confermato che il divieto di azione simultanea è stato sostituito dalla prassi, riconoscendo come la *ratio* sottesa agli articoli appena richiamati avesse subito nella pratica un processo di erosione di cui la risoluzione 377 A (V) costituiva solo una delle diverse manifestazioni. Cfr. CIG, *Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 luglio 2004, in *I.C.J. Reports 2004*, §§ 27-28. Rileva, peraltro, anche il Parere *Certain Expenses of the United Nations* fornito dalla stessa Corte nel 1962, con il quale i giudici

chiaramente testimoniato anche dal linguaggio della Risoluzione, che utilizza soltanto il termine “raccomandazioni” quali atti esortativi non giuridicamente vincolanti – risulta evidente come la logica sottesa alla Risoluzione 377 A (V) potesse in origine manifestare marcati profili di incompatibilità con dettami della Carta e con gli equilibri politici post-bellici in essa incarnati. Al momento attuale, tuttavia, l’argomento insistente sull’asserita impellenza di una ristrutturazione sostanziale dei poteri sanciti all’interno dello Statuto delle Nazioni Unite appare ormai incorso in obsolescenza, tanto più alla luce della maggioranza numerica da tempo affermata in seno all’Assemblea Generale in favore dei cd. paesi “in via di sviluppo” e del comprensibile “disinteresse” verso tale tematica che ha conseguentemente investito l’Occidente democratico.

Per quanto nel testo risulti l’assenza di un esplicito riferimento alla Risoluzione *Uniting for Peace*, la Risoluzione 498 (V) del 1951¹²⁸ rimane infatti l’unico esempio di una situazione in cui l’Assemblea Generale – a quel tempo saldamente sotto l’influenza dell’Occidente – «*because of lack of unanimity of the permanent members, has failed to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security*»¹²⁹ raccomandava a «*[...] all States and authorities to continue to lend every assistance to the United Nations action in Korea*»¹³⁰, intendendo con ciò la garanzia di un supporto a livello militare alla Repubblica di Corea, nonostante la ferma resistenza opposta da parte di un Membro permanente del Consiglio di Sicurezza. È inoltre possibile annoverare l’istituzione, nel 1956, dell’operazione di “mantenimento della pace” denominata *First United Nations Emergency Force* (UNEF I) attraverso la Risoluzione 1000 (ES-I)¹³¹ con cui l’Assemblea Generale dispose il monitoraggio della linea del fronte tra Israele ed Egitto in occasione della crisi di Suez. Al contingente UNEF I, ad ogni modo, non veniva attribuito alcun ruolo di combattimento ma aveva esclusivamente la funzione di “neutralizzare” il conflitto interponendosi fisicamente tra le parti contrapposte (secondo il concetto “classico” di *peacekeeping* maturato, appunto, proprio in quel frangente)¹³².

dell’Aia riconoscevano come l’esclusività dei poteri del Consiglio di Sicurezza si espliciti nell’azione coercitiva o esecutiva, mentre «*[t]he provisions of the Charter which distribute functions and powers to the Security Council and to the General Assembly give no support to the view that such distribution excludes from the powers of the General Assembly the power to provide for the financing of measures designed to maintain peace and security*». Cfr. CIG, *Certain expenses of the United Nations*, Advisory Opinion, 20 luglio 1962, in *I.C.J. Reports 1962*, p. 151, p. 164. Per un ulteriore approfondimento, cfr. C. TOMUSCHAT, *Uniting for Peace*, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2008.

¹²⁸ UNGA, Resolution 498 (V), *Intervention of the Central People’s Government of the People’s Republic of China in Korea*, 1° febbraio 1951.

¹²⁹ *Ivi*, § 4.

¹³⁰ *Ivi*, preambolo.

¹³¹ UNGA, Resolution 1000 (ES-I) (A/RES/1000 (ES-I)), 5 novembre 1956.

¹³² C. TOMUSCHAT, *Uniting for Peace*, cit., p. 3.

1.2.2. I parametri indicati dalla CDI in materia di contromisure (economiche): i canoni di ammissibilità delle cd. *Third-party Countermeasures*

Le richiamate argomentazioni a sostegno della legittimità, in base al diritto internazionale contemporaneo, dell'adozione di sanzioni economiche in via unilaterale da parte degli Stati (e delle OO.II.) non possono dunque che riconnettere primariamente l'analisi al regime generale della responsabilità degli Stati. La versione finale del testo *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* – adottato nel 2001, in seconda lettura, da parte della Commissione di diritto internazionale e recepito dall'Assemblea Generale dell'ONU¹³³ nella veste finale definita ad esito della revisione operata dallo *Special Rapporteur*¹³⁴, James Crawford¹³⁵ – riproduce infatti l'attuale definizione dell'istituto delle “contromisure”, riflettendo nel proprio articolato anche i tratti essenziali della disciplina emersi nel tempo grazie all'inerente operato giurisprudenziale della Corte internazionale di Giustizia.

Il quadro giuridico di riferimento tracciato nella formulazione conclusiva dei *Draft Articles* della CDI risulta pertanto particolarmente significativo, per quanto tale Progetto di articoli rappresenti propriamente un atto di “*soft law*”¹³⁶ e sia quindi formalmente privo di valore vincolante nell'ambito dell'ordinamento dell'ONU¹³⁷. Ad ogni modo, è utile sottoli-

¹³³ Cfr.: UNGA, 56th Sess., Supp. n°10, Doc. A/56/10 (2001), cit.; ID., *Resolution 56/83, Responsibility of States for internationally wrongful acts (A/RES/56/83 on the report of the Sixth Committee A/56/589 and Corr.1)*, 12 dicembre 2001.

¹³⁴ Nel ruolo di “Relatore speciale” dei lavori della Commissione di diritto internazionale in tema di *State responsibility* si sono avvicendate, negli anni, personalità del calibro di Francisco V. García-Amador (dal 1956 al 1961); Roberto Ago (dal 1969 al 1972 e dal 1976 al 1980); Willem Riphagen (dal 1980 al 1986); Gaetano Arangio-Ruiz (dal 1988 al 1989 e dal 1991 al 1996) e James Crawford (dal 1998 al 2001), oltre a Giorgio Gaja (dal 2003 al 2009 e nel 2011) in riferimento alla materia della *Responsibility of international organizations*.

¹³⁵ Al riguardo, cfr. UN, ILC, 53rd Sess., *Fourth report on State responsibility, by Mr. James Crawford, Special Rapporteur*, Agenda item 2, Doc. A/CN.4/517 and Add.1, 2-3 aprile 2001. Inoltre, si vedano: J. CRAWFORD, *The ILC's Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts: A Retrospect*, in *AJIL*, 2002, vol. 96, n°4, pp. 874-890; J. CRAWFORD ET AL., *The Work of the ILC on Responsibility*, in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON (a cura di), *op. cit.*, 2010.

¹³⁶ Il Progetto di articoli elaborato dalla CDI, organo sussidiario permanente dell'ONU che annovera tra i propri compiti non solo la codificazione ma anche la progressiva innovazione del diritto internazionale, rappresenta un esempio di *soft law*, non ancora trasformatosi in diritto positivo. La funzione dei *Draft Articles*, anche in virtù del rango del processo decisionale che li ha concepiti nel 2001, è di conseguenza quella di fornire un autorevole orientamento di indirizzo ai soggetti del diritto internazionale, senza per questo assumere un valore di per sé vincolante. Cfr. B. CONFORTI, M. IOVINE (a cura di), *op. cit.*, pp. 46 e 184-186.

¹³⁷ Al riguardo, rileva segnalare come il *Sixth Committee*, nella sua prima riunione del 3 ottobre 2016, ha successivamente deciso di istituire un gruppo di lavoro sul tema della responsabilità degli Stati per atti illeciti a livello internazionale, al fine di adempiere al mandato conferitogli dall'Assemblea Generale dell'ONU ai sensi della Risoluzione 68/104. Il *Committee*, dunque, ha inteso in tal senso valutare la possibilità di stilare una convenzione sull'argomento della responsabilità internazionale degli Stati oppure di promuovere altre azioni appropriate sulla base del Progetto di articoli elaborato dalla CDI. Per quanto riguarda le azioni future sui *Draft Articles*, quindi, sono state prese in considerazione tre opzioni: (a) la negoziazione di una convenzione sul tema; (b) l'adozione di tali articoli da parte dell'Assemblea Generale sotto forma di dichiarazione o risoluzione; (c) la conservazione del Progetto nella sua forma attuale. Un certo numero di delegazioni, tuttavia, non ha appoggiato

neare come il carattere della “non obbligatorietà” del cd. “diritto morbido” venga meno qualora tali atti, raccomandazioni o risoluzioni si limitino semplicemente a riprodurre norme già di per sé vincolanti nell’ambito del diritto internazionale, come le norme consuetudinarie¹³⁸.

Alla luce del Progetto della CDI, le contromisure si configurano come azioni che gli Stati lesi hanno la facoltà di porre in essere nei confronti di uno Stato ritenuto responsabile di un illecito, con l’obiettivo di indurlo all’osservanza dei propri obblighi internazionali¹³⁹. Secondo quanto indicato dal testo dall’art. 1 dei *Draft Articles*, infatti, «*Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State*»¹⁴⁰. L’art. 2 del Progetto della CDI, inoltre, introduce la seguente definizione: «*There is an internationally wrongful act of a State when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to the State under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of the State*»¹⁴¹.

Pertanto, si rivela altresì preminente il connotato essenzialmente bilaterale del rapporto interstatale instaurato tramite l’adozione di contromisure a fronte del (preteso) riscontro di una condotta internazionalmente illecita, con la conseguente legittimazione dello Stato che (si ritenga) leso ad agire in contromisura nei confronti dello Stato (ritenuto dal primo) “responsabile”, “sospendendo” l’adempimento dei propri obblighi nei confronti di quest’ultimo allo scopo di ripristinare l’equilibrio giuridico (che si assume) in tal senso violato¹⁴². L’art.

l’ipotesi della possibile negoziazione di una convenzione, sostenendo che ciò potrebbe inficiare il delicato equilibrio stabilitosi in relazione ai riferimenti forniti dagli articoli della CDI, diluendone l’influenza nel campo del diritto internazionale. I *Draft Articles*, nella loro forma attuale, riflettono infatti un consenso ampiamente condiviso nonostante le diverse opinioni affermatesi su dettagli specifici. È ormai dimostrato, inoltre, il loro valore come guida e fonte di orientamento sia per i governi (cd. obbligo “politico”) che per i tribunali. Da parte di alcuni Stati, quindi, è stata espressa preoccupazione in merito alla possibilità che la nuova convenzione possa discostarsi notevolmente dall’articolato esistente o non essere ampiamente accettata da parte degli Stati, non essendosi le “norme” contenute nel Progetto ancora pienamente affermate nell’ambito del diritto internazionale consuetudinario. Cfr.: N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, III ed., Giappichelli, Torino, 2009, pp. 178-79; UNGA, *Responsibility of States for internationally wrongful acts* (Agenda item 74), in *Sixth Committee (Legal) – 71st session*, ottobre-novembre 2016.

¹³⁸ Le raccomandazioni rappresentano l’atto tipico degli organi dell’ONU e delle altre organizzazioni internazionali. Sono atti sprovvisti di forza giuridicamente vincolante, qualificabili come “esortazioni” o manifestazioni di indirizzo e coordinamento adottate dalle diverse organizzazioni nei confronti dei propri Stati membri. Esse, infatti, sono volte a sollecitare i destinatari a conformarsi a quanto in esse determinato, senza che tale invito determini comunque l’insorgere di un obbligo. Per questo motivo, le raccomandazioni non possono essere annoverate tra le fonti del diritto internazionale ma vengono comunemente incluse nel “diritto morbido” (*Soft law*). Le raccomandazioni degli organi dell’ONU, nondimeno, possono riproporre norme consuetudinarie vigenti, costituire l’*incipit* della formazione di nuove norme consuetudinarie o rappresentare il preludio alla conclusione di trattati internazionali di corrispondente contenuto. Per un approfondimento, cfr. R. VIRZO, *Gli atti delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *op. cit.*, pp. 122-127.

¹³⁹ Art. 49, § 1 DARSIVA (*Object and limits of countermeasures*).

¹⁴⁰ Art. 1 DARSIVA (*Responsibility of a State for its internationally wrongful acts*).

¹⁴¹ Art. 2 DARSIVA (*Elements of an internationally wrongful act of a State*).

¹⁴² In merito, rileva infatti la già richiamata regola *inadimplenti non est adimplendum* di cui all’art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, in base alla quale ciascuna delle parti di un accordo che preveda l’osservanza di obbligazioni corrispettive è legittimata a non adempiere ai propri impegni sinallagmatici qualora l’altra parte non provveda a onorare gli obblighi assunti. Ad ogni modo, la sospensione e persino l’estinzione di

49, § 1 DARSIIWA specifica infatti che: «*An injured State may only take countermeasures against a State which is responsible for an internationally wrongful act in order to induce that State to comply with its obligations [...]*».

In base a tale articolato, l'adozione di contromisure – compiuta nell'osservanza dei limiti formali e sostanziali in esso indicati – esclude peraltro l'illiceità delle medesime contromisure, per quanto queste ultime possano in principio manifestare la propria natura di comportamenti anti-giuridici. La disciplina delle contromisure, così configurata, adempie quindi tanto alla funzione di configurare le modalità di risposta attuabili in risposta alla ritenuta emersione di condotte internazionalmente illecite, quanto – al contempo – di approntare una disciplina delle cause di esclusione dell'illecito con riguardo alle stesse reazioni in tal senso percorribili da parte del soggetto statale leso¹⁴³. Alla luce delle indicazioni contenute nei *Draft Articles*, infatti, le contromisure unilaterali adottate nei confronti di uno o più Stati possono configurarsi come legittime *countermeasures* (ex art. 49) se adottate – nel rispetto delle varie condizioni enucleate dal Progetto – da parte di uno o più *injured State(s)*¹⁴⁴ che, riconoscendosi direttamente lesi dalla condotta illecita contestata a uno o più altri Stati¹⁴⁵, provvedano primariamente ad invocarne la responsa-

un trattato per inadempimento implicano quanto meno la rilevanza di una “connessione” tra l'inadempimento lamentato (e la sua gravità) e la reazione opposta al medesimo. Si consideri, al riguardo, quanto osservato dalla CIG in occasione della sentenza *Application of Interim Accord* del 5 dicembre 2011: «*The Court observes that while the Respondent presents separate arguments relating to the exceptio, partial suspension under Article 60 of the 1969 Vienna Convention, and countermeasures, [...] each argument, as framed by the Respondent, requires [...] to demonstrate a connection between any breach by the Applicant and any objection by the Respondent*». CIG, *Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece)*, Judgment, 5 dicembre 2011, in *I.C.J. Reports 2011*, p. 644, pp. 682-683, § 123.

¹⁴³ Art. 22 DARSIIWA (*Countermeasures in respect of an internationally wrongful act*): «*The wrongfulness of an act of a State not in conformity with an international obligation towards another State is precluded if and to the extent that the act constitutes a countermeasure taken against the latter State in accordance with chapter II of part three*». L'art. 21 dello stesso articolato si sofferma invece sull'istituto dell'autotutela, recependo il regime della legittima difesa (*Self-defence*) così come declinato ai sensi dello Statuto delle Nazioni Unite. Infatti, in base a tale articolo: «*The wrongfulness of an act of a State is precluded if the act constitutes a lawful measure of selfdefence taken in conformity with the Charter of the United Nations*». Il Capitolo V della Parte I del Progetto della CDI, enumerando le altre *Circumstances Precluding Wrongfulness*, richiama inoltre il Consenso (art. 20); la Forza maggiore (art. 23) e il *Distress* (art. 24); la Necessità (art. 25); sottolineando, infine, che: «*[n]othing in this chapter precludes the wrongfulness of any act of a State which is not in conformity with an obligation arising under a peremptory norm of general international law*» (art. 26).

¹⁴⁴ In merito alla *invocation of responsibility by an injured State*, l'art. 42 DARSIIWA stabilisce che: «*a State is entitled as an injured State to invoke the responsibility of another State if the obligation breached is owed to: (a) that State individually; or (b) a group of States including that State, or the international community as a whole, and the breach of the obligation: (i) specially affects that State; or (ii) is of such a character as radically to change the position of all the other States to which the obligation is owed with respect to the further performance of the obligation*». L'art. 46, inoltre, si concentra sulla specifica ipotesi in cui sussista una *plurality of injured States*, prevedendo che «*where several States are injured by the same internationally wrongful act, each injured State may separately invoke the responsibility of the State which has committed the internationally wrongful act*».

¹⁴⁵ Art. 47 DARSIIWA (*Plurality of responsible States*), § 1: «*Where several States are responsible for the same internationally wrongful act, the responsibility of each State may be invoked in relation to that act*».

bilità¹⁴⁶ tramite la valida notifica delle proprie singole contestazioni alla controparte (o ad ognuna delle controparti) secondo quanto previsto dall'art. 43 (*Notice of claim by an injured State*)¹⁴⁷.

I *Draft Articles*, all'art. 48, contemplano anche la possibilità che uno Stato *other than an injured State* possa invocare la responsabilità di un altro Stato per un atto, (ritenuto) illecito, compiuto da quest'ultimo nei confronti dello Stato leso. Tale opzione ricorre altresì nell'eventualità in cui lo Stato non direttamente afflitto dalla condotta illecita emerga comunque come destinatario "comune" dell'offesa in totale arrecata da parte dello Stato trasgressore come può avvenire, d'altronde, nella circostanza in cui lo Stato *other than an injured State* condivide con lo Stato leso l'interesse all'adempimento di obblighi *erga omnes partes* connessi alla comune partecipazione nell'ambito di accordi stabiliti per la protezione di un'utilità collettiva del gruppo¹⁴⁸ oppure, in particolare, nel caso in cui la violazione contestata riguardi obblighi internazionali il cui rispetto sia dovuto nei confronti della comunità internazionale nel suo complesso e siano, dunque, valevoli *erga omnes*¹⁴⁹. L'art.

¹⁴⁶ Inoltre, rileva osservare come l'art. 44 DARSIVA (*Admissibility of claims*) richiami le regole del "collegamento nazionale" e del "previo esaurimento dei ricorsi interni" (laddove applicabili), peraltro riconosciute come presupposti per l'esercizio, da parte dello Stato "attore", della cd. "protezione diplomatica" (atteso che l'esaurimento infruttuoso dei ricorsi interni è generalmente recepito come un sintomo della volontà degli organi dello Stato "convenuto" di rifiutare la riparazione del danno da illecito). Tale articolo, prevede infatti che «[t]he responsibility of a State may not be invoked if: (a) the claim is not brought in accordance with any applicable rule relating to the nationality of claims; (b) the claim is one to which the rule of exhaustion of local remedies applies and any available and effective local remedy has not been exhausted». Per un approfondimento sui temi sopra evocati, si vedano: CIG, *Interhandel case*, Judgment, 21 marzo 1959, in *I.C.J. Reports 1959*, p. 6, p. 27 (circa l'*application of rule of exhaustion of local remedies*); CIG, *Case concerning the Barcelona Traction Light and Power company Limited (Belgium v. Spain) (Second Phase)*, Judgment, 5 febbraio 1970, in *I.C.J. Reports 1970*, p. 3 e CIG, *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Preliminary Objections, Judgment, 24 maggio 2007, in *I.C.J. Reports 2007*, p. 582 (con riguardo al tema del *genuine link*). Inoltre, cfr.: UN, ILC, 58th Sess., *Draft articles on Diplomatic Protection*, 2006, in *Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 10 (A/61/10)*, artt. 3 e 14.

¹⁴⁷ L'art. 45 (*Loss of the right to invoke responsibility*), inoltre, si sofferma sulla necessità che le rivendicazioni dello Stato leso si presentino ancora valide e attuali al momento della loro contestazione formale nei confronti dello Stato "responsabile", specificando che «*The responsibility of a State may not be invoked if: (a) the injured State has validly waived the claim; (b) the injured State is to be considered as having, by reason of its conduct, validly acquiesced in the lapse of the claim*».

¹⁴⁸ Secondo l'art. 48, § 1, lett. a) DARSIVA (Invocation of responsibility by a State other than an injured State), infatti, qualsiasi Stato diverso dallo Stato offeso può invocare la responsabilità internazionale di un altro Stato qualora «*the obligation breached is owed to a group of States including that State, and is established for the protection of a collective interest of the group*». Sul tema, cfr. CIG, *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, Judgment, 20 luglio 2012, in *I.C.J. Reports 2012*, p. 422, p. 31, § 68: «*That common interest implies that the obligations in question are owed by any State party to all the other States parties to the Convention. All the States parties "have a legal interest" in the protection of the rights involved [...]. These obligations may be defined as "obligations erga omnes partes" in the sense that each State party has an interest in compliance with them in any given case*».

¹⁴⁹ «*[U]nder international law, certain obligations bind all subjects of international law for the purposes of maintaining the fundamental values of the international community. [A]n obligation erga omnes is [...] an obligation under general international law that a State owes in any given case to the international*

48, § 1(b) del Progetto riconosce infatti che: «*Any State other than an injured State is entitled to invoke the responsibility of another State [...] if the obligation breached is owed to the to the international community as a whole*», operando quindi un riferimento diretto alle ipotesi di inosservanza delle cd. “norme imperative” del diritto internazionale¹⁵⁰.

I connotati di imperatività e inderogabilità in cui si sostanzia la vigenza *erga omnes* delle norme del cd. *jus cogens* internazionale del resto, trovarono già un primo riscontro codificativo nel 1969, con il testo della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Quest’ultima, all’art. 53, prevede infatti la nullità di qualsiasi trattato il cui dispositivo si ponga in contrasto con un obbligo imperativo di diritto internazionale generale fornendo, ai fini dell’interpretazione della Convenzione stessa, la definizione di norma imperativa quale «*a peremptory norm of general international law is a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character*» e stabilendo inoltre, al successivo art. 64, che «*[i]f a new peremptory norm of general international law emerges, any existing treaty which is in conflict with that norm becomes void and terminates*».

La Corte internazionale di Giustizia, in occasione della celebre sentenza del 1970 relativa al caso *Barcelona Traction*, ha a sua volta elaborato una definizione generale con riguardo a quei particolari vincoli stabiliti dal diritto internazionale generale che sono considerati imperativi oltre che, in quanto tali, inderogabili e vevoli nei confronti della comunità degli Stati nella sua totalità, argomentando che: «*[...] an essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State in the field of diplomatic protection. By their very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations erga omnes*»¹⁵¹.

Parimenti, si può fare ancora riferimento all’*Advisory Opinion*¹⁵² espressa dalla CIG in merito alla questione della realizzazione del muro nei territori palestinesi occupati da parte di

community, in view of its common values and its concern for compliance, so that a breach of that obligation enables all States to take action [...]». IDI (IIL), *Resolution – Obligations erga omnes in International Law*, cit., primo considerando e art. 1(a).

¹⁵⁰ Sul tema, cfr.: B. SIMMA, *From bilateralism to Community Interest in International Law*, in *RCADI*, L’Aia, 1994, vol. 250; M. RAGAZZI, *The Concept of International Obligations Erga Omnes*, Oxford University Press, 2000; P. M. DUPUY, *A General Stocktaking of the Connection between the Multilateral Dimension of Obligations and Codification of the Law of Responsibility*, in *EJIL*, 2002, vol. 13, n°5, pp. 1053-1081; C. J. TAMS, *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*, Cambridge University Press, 2005; P. PICONE, *Comunità internazionale e obblighi “erga omnes”*, III ed., Jovene, Napoli, 2013; G. GAJA, H. P. GLENN, *op. cit.* Inoltre, si vedano: T. WEATHERALL, *Jus Cogens: International Law and Social Contract*, Cambridge University Press, 2015; D. TLADI, *Peremptory Norms of General International Law (Jus Cogens): Disquisitions and Disputations*, collana «Developments in International Law», 75, Martinus Nijhoff, Publishers, Leiden, 2021.

¹⁵¹ CIG, *Case concerning the Barcelona Traction Light and Power company Limited*, Judgment, 5 febbraio 1970, cit., p. 32, § 33.

¹⁵² CIG, *Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 luglio 2004, cit., p. 136.

Israele. In questo Parere del 2004, infatti, la Corte dell'Aia ha specificato come il dovere del rispetto dell'integrità territoriale di uno Stato espliciti la propria validità *erga omnes*, anche in assenza di una inerente decisione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: «*The Court would observe that the obligations violated [...] include certain obligations erga omnes. As the Court indicated in the Barcelona Traction case, such obligations are by their very nature “the concern of all States” and, “In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection”*»¹⁵³.

Dunque, anche in virtù di quanto affermato da parte della Corte internazionale di Giustizia¹⁵⁴, la violazione di obblighi *erga omnes* (per di più “cristallizzati” nella Carta delle Nazioni Unite, come ad esempio il divieto dell'uso della forza di cui all'art. 2.4 dello Statuto) può fungere da presupposto affinché gli Stati dell'intera *international community*, in tal modo percepitasi “lesa” (“*omnes injured States*”), pongano in atto una legittima reazione¹⁵⁵. La comunità internazionale, infatti, si considera danneggiata nella globalità di tutti i suoi componenti nei casi in cui, ad opera di uno o più Stati “trasgressori”, venga portata a termine una violazione di norme imperative del diritto internazionale (e ciò anche nel caso in cui un pronunciamento del Consiglio di Sicurezza dell'ONU sulla

¹⁵³ *Ivi*, p. 199, § 155, con il correlato richiamo a CIG, *Case concerning the Barcelona Traction Light and Power company Limited*, Judgment, 5 febbraio 1970, cit., p. 32, § 33.

¹⁵⁴ Un esaustivo prontuario delle norme del diritto internazionale valevoli *erga omnes* non è purtroppo disponibile. Di conseguenza, risultano ancora una volta preziosi i parametri offerti dalla CIG in materia di individuazione di tale genere di obblighi per gli Stati. La Corte dell'Aia, nella sua pronuncia del 1970 nel caso *Barcelona Traction, Light, and Power Company, Ltd*, si è infatti focalizzata sulla centralità e sulla rilevanza internazionale dei diritti e degli interessi concretamente coinvolti al fine di stabilire l'imperatività o meno di determinati obblighi nei confronti di tutti i soggetti del diritto internazionale. La CIG, in occasione della sentenza del 1995 nel caso *East Timor*, è giunta infine a includere nell'elenco delle norme imperative del diritto internazionale anche il diritto di autodeterminazione dei popoli. Autorevole dottrina, pertanto, identifica le regole consuetudinarie di *ius cogens* – attualmente vigenti nel diritto internazionale generale – nella proibizione delle *gross violations* in materia di diritti umani; nel principio di autodeterminazione dei popoli; nel divieto internazionale dell'uso della forza (con la sola eccezione dell'istituto dell'autotutela); nell'inderogabilità degli obblighi scaturenti dalla Carta dell'ONU (*ex art. 103 della Carta*) e nel diritto delle nazioni allo sviluppo. Cfr.: B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, p. 189. Inoltre, cfr. CIG, *East Timor (Portugal v. Australia)*, Judgment, in *I.C.J. Reports 1995*, p. 90, p. 102, § 29.

¹⁵⁵ Nei commenti della CDI al Progetto di articoli del 2001, peraltro, è possibile riscontrare il carattere *in fieri* di questo rilevante aspetto del diritto internazionale. La CDI, conformandosi al richiamato orientamento espresso da parte della CIG, ha sottolineato infatti che: «*Every State, by virtue of its membership in the international community, has a legal interest in the protection of certain basic rights and the fulfilment of certain essential obligations. Among these the Court instanced “the outlawing of acts of aggression, and of genocide, as also ... the principles and rules concerning the basic rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination”.* In later cases the Court has reaffirmed this idea. The consequences of a broader conception of international responsibility must necessarily be reflected in the articles which, although they include standard bilateral situations of responsibility, are not limited to them». UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, 2001, cit., pp. 33, § 4 e 127, § 9. Al riguardo, oltre ai già richiamati pronunciamenti della Corte dell'Aia, si vedano: CIG, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, 8 luglio 1996, in *I.C.J. Reports 1996*, p. 226, p. 258, § 83; CIG, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Preliminary Objections, Judgment, 11 luglio 1996, in *I.C.J. Reports 1996*, p. 595, pp. 615-616, §§ 31-32.

questione sia ancora carente o risulti impraticabile per ragioni connesse al diritto di veto spettante ai suoi Membri Permanenti)¹⁵⁶.

A tutto questo, di conseguenza, gli articoli del Progetto della CDI ricollegano la legittimazione, riconosciuta anche in capo agli Stati *other than an injured State* (i.e., nel caso oggetto d'indagine in questa sede, gli Stati diversi dall'Ucraina, che è lo Stato in questo frangente direttamente interessato), ad assumere “misure lecite” (*lawful measures*) nei confronti dello Stato (considerato) trasgressore. L'art. 54 dei *Draft Articles*, infatti, riconosce: «[...] *the right of any State, entitled under article 48, paragraph 1, to invoke the responsibility of another State, to take lawful measures against that State to ensure cessation of the breach and reparation in the interest of the injured State or of the beneficiaries of the obligation breached*»¹⁵⁷.

Come appena evidenziato, la formulazione dell'art. 54 non contiene tuttavia un riferimento diretto all'istituto della contromisura, operando esclusivamente un richiamo, peraltro alquanto vago, alla generica adozione di misure compatibili con i canoni giuridici imposti dal diritto internazionale. La dottrina, pertanto, non ha potuto che soffermarsi sulla centralità di una simile determinazione terminologica, sottolineando come tale scelta definisca una preclusione nei riguardi della facoltà, da parte degli Stati nella condizione richiamata da tale articolo, di introdurre provvedimenti propriamente qualificabili alla stregua di contromisure (e ciò in considerazione della natura intrinsecamente “illecita” – al netto delle sopra citate cause di esclusione dell'illiceità – delle condotte in cui queste ultime possono sostanziarsi) e prefigurando, in via residuale, soltanto la possibilità del ricorso a condotte “ritorsive”¹⁵⁸, «i.e. “unfriendly” conduct which is not inconsistent with any international obligation of the State engaging in it even though it may be a response to an internationally wrongful act»¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Cfr. S. CAFARO, *Unilateral economic sanctions and the WTO, paper* per la conferenza: *Multifaceted economic sanctions in contemporary international practice [...]*, Roma, 4 dicembre 2015.

¹⁵⁷ Per un'approfondita analisi delle fasi che hanno condotto alla formulazione finale dell'art. 54 DARSIIWA, cfr.: L.-A. SICILIANOS, *Sanctions institutionnelles et contre-mesures [...]*, in L. PICCHIO FORLATI, L.-A. SICILIANOS (a cura di), *op. cit.*, pp. 41 ss.; J. PETMAN, *Resort to Economic Sanctions by not Directly Affected States*, *ivi*, pp. 309 ss., p. 376; L.-A. SICILIANOS, *La Codification des Contre-Mesures [...]*, in *RBDI*, 2005, vol. 38, n° 1-2, pp. 447-500; M. DAWIDOWICZ, *Third-party Countermeasures: Observations on a Controversial Concept*, *cit.*, pp. 72-110;

¹⁵⁸ Il concetto di “ritorsione” si riferisce ai comportamenti “inamichevoli” eventualmente adottati da un soggetto internazionale nei confronti di un altro soggetto internazionale (ad esempio, in considerazione di una determinata condotta tenuta da quest'ultimo) senza con ciò determinare, tuttavia, una violazione degli obblighi internazionali incumbenti sul soggetto che procede alle azioni ritorsive. Nell'ambito della letteratura scientifica, infatti, si è soliti utilizzare terminologicamente la definizione di “sanzioni” in relazione ai provvedimenti varati in ambito ONU (ex art. 41 della Carta) e quella di “contromisure” in riferimento ai provvedimenti introdotti in via unilaterale da uno o più Stati in reazione a un (presunto) illecito compiuto da un altro soggetto internazionale nei loro confronti. Le “contromisure”, peraltro, si differenziano dalle “ritorsioni” in quanto implicano l'inosservanza di obblighi internazionali vincolanti da parte del soggetto che le adotta in risposta alle (asserite) violazioni altrui. Cfr.: F. LATTANZI, *Sanzioni internazionali*, *cit.*, pp. 536 ss. Si ricordi, infatti, che: «*Countermeasures are pacific unilateral reactions, which are intrinsically unlawful, which are adopted by one or more States against another State, when the former consider that the latter has committed internationally wrongful act which could justify such a reaction*». Cfr. D. ALLAND, *The Definition of Countermeasures*, *cit.*, pp. 1127 e 1135.

¹⁵⁹ UN, ILC, *Draft articles [...] with commentaries*, 2001, *cit.*, p. 128, § 3.

Ad ogni modo, la stessa collocazione sistematica dell'art. 54 in chiusura del Capitolo II (*Countermeasures*) della Parte III (*The Implementation of the International Responsibility of a State*) del Progetto, potrebbe suggerire che la formulazione letterale dell'art. 54 dei *Draft Articles* possa essere stata in realtà congegnata contemplando la possibilità, per gli Stati di volta in volta implicati nella situazione di cui al presente articolo, di usufruire di spazi di manovra *a priori* non eccessivamente ristretti, valorizzando il fondamentale collegamento tra il regime della responsabilità degli Stati e l'esigenza di garantire la legalità nel quadro dell'ordinamento internazionale¹⁶⁰. Come in precedenza sottolineato dal Relatore Speciale Arangio-Ruiz: «*Acts of retorsion may nevertheless call for some attention in view of the fact that international practice does not always show a clear distinction of measures consisting of violations of international obligations from measures which do not pass the threshold of unlawfulness*»¹⁶¹.

D'altronde, nei *Commentaries* al Progetto, la stessa CDI parrebbe validare una concezione alquanto ampia dell'istituto della "ritorsione", rilevando che «*[a]cts of retorsion may include the prohibition of or limitations upon normal diplomatic relations or other contacts, embargoes of various kinds or withdrawal of voluntary aid programmes*»¹⁶² ma, in ogni caso, specificando che «*[w]hatever their motivation, so long as such acts are not incompatible with the international obligations of the States taking them towards the target State, they do not involve countermeasures and they fall outside the scope of the present articles*»¹⁶³. Il ricorso in chiave ritorsiva all'adozione di atti di embargo, di diversa gradazione o tipologia, non risulta d'altra parte configurabile in costanza di accordi internazionali di natura bilaterale o multilaterale che, in base al proprio oggetto e scopo, obblighino lo Stato a non introdurre (e, anzi, a rimuovere) restrizioni al commercio internazionale nei confronti dello Stato reso destinatario delle misure (si pensi, ad esempio, ai trattati bilaterali di libero scambio o all'ordinamento dell'OMC). In tal caso, l'introduzione di simili provvedimenti restrittivi potrà dunque avere legittimamente luogo soltanto laddove, nel quadro giuridico tracciato per gli Stati sulla base dei trattati per essi vincolanti, ricorrano i presupposti per l'adozione di atti propriamente definibili come "contromisure".

D'altronde, le misure di "terze-parti" qualificabili come "contromisure", devono essere tenute concettualmente distinte dalle nozioni di "ritorsione", "sospensione" (e "risoluzione") dei trattati internazionali di cui all'art. 60 della Convenzione di Vienna del 1969 (o derivanti da altre dottrine di diritto dei trattati), così come dall'autodifesa "collettiva"¹⁶⁴, dal "non-rico-

¹⁶⁰ Cfr. D. ALLAND, *Countermeasures of general interest*, in *EJIL*, 2002, vol. 13, n°5, 2002, pp. 1221-1239.

¹⁶¹ UN, ILC, Doc. A/CN.4/440, cit., p. 10, § 19.

¹⁶² UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries*, 2001, cit., p. 128, § 3 (enfasi aggiunta).

¹⁶³ *Ibidem* (enfasi aggiunta).

¹⁶⁴ Giova al riguardo ricordare come l'art. 51 della Carta dell'ONU recepisca e riaffermi l'istituto giuridico consuetudinario della legittima difesa individuale e/o collettiva in reazione a un attacco armato. L'utilizzo internazionale della forza armata (e/o economica, sull'esempio delle previsioni di cui all'art. 41 della Carta) in risposta all'inosservanza del divieto dell'uso della forza militare (ex art. 2.4 della Carta) integra pertanto una "contromisura" nei termini in cui giunge a porsi quale simmetrico contraltare della violazione avversata.

noscimento” e dalla “non-assistenza” (e.g., ex art. 41 DARSIVA) e dal diritto dei Membri dell’OMC di adottare unilateralmente restrizioni commerciali basate sull’eccezione di sicurezza nazionale di cui all’art. XXI GATT e all’art. XIVbis GATS. Distinguere tra questi concetti affini non è sempre semplice. Nondimeno, resta necessario operare una distinzione tra le “contromisure di terze parti” (e la relativa prassi) e gli istituti da esse differenti – benché affini – che potrebbero parimenti configurare un’azione unilaterale “collettiva” in difesa delle norme poste a presidio di interessi e valori ritenuti comuni alla totalità degli Stati¹⁶⁵.

La Commissione precisa ancora che l’art. 54 del Progetto *«speaks of “lawful measures” rather than “countermeasures” so as not to prejudice any position concerning measures taken by States other than the injured State in response to breaches of obligations for the protection of the collective interest or those owed to the international community as a whole»*¹⁶⁶ configurando tale articolo come una “clausola di completamento” (o «*saving clause*») del dispositivo del capitolo II sulle contromisure *«which reserves the position and leaves the resolution of the matter to the further development of international law»*¹⁶⁷ e sottolineando come, in considerazione della prassi degli Stati fino a quel momento osservata – peraltro scarsa, selettiva¹⁶⁸ e limitata perlopiù ai paesi occidentali¹⁶⁹ – *«it is not appropriate to include in the present articles a provision concerning the question whether other States, identified in article 48, are permitted to take countermeasures in order to induce a responsible State to comply with its obligations»*¹⁷⁰.

Ai fini di un obiettivo raffronto con quanto sopra menzionato¹⁷¹, giova peraltro richiamare la formulazione provvisoria dell’art. 54 (rubricato: *«Countermeasures by States other than the*

¹⁶⁵ Cfr. M. DAWIDOWICZ, *Third-party Countermeasures in International Law*, cit., pp. 111-238.

¹⁶⁶ UN, ILC, *Draft articles [...] with commentaries*, 2001, cit., p. 139, § 7.

¹⁶⁷ *Ivi*, p. 139, § 6. Come peraltro osservato dal Relatore speciale Crawford: *«It is obvious that issues of the salience and enforcement of community obligations are undergoing rapid development. Older structures of bilateral State responsibility are plainly inadequate to deal with gross violations of human rights and humanitarian law, let alone situations threatening the survival of States and peoples. The draft articles cannot hope to anticipate future developments, and it is accordingly necessary to reserve to the future such additional consequences, penal and other, which may attach to internationally wrongful conduct by reason of its classification as a crime, or as a breach of an obligation to the international community as a whole. Such a clause might perhaps be seen as an admission of defeat in the search for adequate and principled alternatives to existing article 19. But in the Special Rapporteur’s view, it is rather a realistic acknowledgement of the limits of codification and progressive development, at a time of rapid institutional and political change»*. UN, ILC, 52nd Sess., *Third report on State responsibility*, cit., p. 108, § 411.

¹⁶⁸ Cfr. *Ivi*, p. 104, § 396(b). Del resto: *«Practice on this subject is limited and rather embryonic. In a number of instances, States have reacted against what were alleged to be breaches of the obligations referred to in article 48 without claiming to be individually injured. Reactions have taken such forms as economic sanctions or other measures (e.g. breaking off air links or other contacts)»*. UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries*, 2001, cit., p. 137, § 3.

¹⁶⁹ Cfr. D. ALLAND, *Countermeasures of general interest*, cit., p. 1239.

¹⁷⁰ UN, ILC, *Draft articles [...] with commentaries*, 2001, cit., p. 139, § 6.

¹⁷¹ Al riguardo, è inoltre possibile richiamare le speculari indicazioni fornite dall’art. 57 dei DARIO (*Measures taken by States or international organizations other than an injured State or organization*): *«This Chapter does not prejudice the right of any State or international organization, entitled under article 49, paragraphs 1 to 3, to invoke the responsibility of another international organization, to take lawful measures against that organization to ensure*

injured State») che figura nella redazione del Progetto di Articoli approvata in seconda lettura¹⁷²: «1. Any State entitled under [art. 48, § 1] to invoke the responsibility of a State may take countermeasures at the request and on behalf of any State injured by the breach, to the extent that that State may itself take countermeasures under this Chapter. 2. In the cases referred to in article 41 [i.e., arising from an internationally wrongful act that constitutes a serious breach by a State of an obligation owed to the international community as a whole and essential for the protection of its fundamental interests], any State may take countermeasures, in accordance with the present Chapter in the interest of the beneficiaries of the obligation breached. 3. Where more than one State takes countermeasures, the States concerned shall cooperate in order to ensure that the conditions laid down by this Chapter for the taking of countermeasures are fulfilled».

Le valutazioni prudenziali che hanno indotto la CDI alla revisione del testo dell'art. 54 hanno fatto pertanto seguito alle numerose critiche – di matrice essenzialmente politica – sollevate sia in seno alla stessa Commissione¹⁷³ sia tra i rappresentanti degli Stati nell'ambito del Sesto

cessation of the breach and reparation in the interest of the injured State or organization or of the beneficiaries of the obligation breached». Nei relativi Commentaries ai DARIO (§ 2, p. 96), la CDI specifica ulteriormente che: «Article 54 on the responsibility of States for internationally wrongful acts leaves “without prejudice” the question whether a non-injured State that is entitled to invoke responsibility of another State would have the right to resort to countermeasures. The basic argument given by the Commission in its commentary to article 54 was that State practice relating to countermeasures taken in the collective or general interest was “sparse and involve[d] a limited number of States”. No doubt, this argument would be even stronger when considering the question whether a non-injured State or international organization may take countermeasures against a responsible international organization. In fact, practice does not offer examples of countermeasures taken by non-injured States or international organizations against a responsible international organization. On the other hand, in the context of the rarity of cases in which countermeasures against an international organization could have been taken by a non-injured State or international organization, the absence of practice relating to countermeasures cannot lead to the conclusion that countermeasures by non-injured States or international organizations would be inadmissible. It seems therefore preferable to leave equally “without prejudice” the question whether countermeasures by a non-injured State or international organization are allowed against a responsible international organization».

¹⁷² UN, ILC, 52nd Sess., *State responsibility. Draft articles provisionally adopted by the Drafting Committee on second reading*, A/CN.4/L.600, 21 agosto 2000.

¹⁷³ Si considerino, al riguardo, le rilevanti posizioni espresse da Ian Brownlie: «Article 54, on “collective” countermeasures, was an entirely different subject. In paragraphs 386 to 406 of his third report,⁴ the Special Rapporteur, describing State practice in the area, acknowledged that it concerned only a small number of mainly Western States, that it was highly selective, i.e. effective in some cases and merely verbal in others, and that it was not always officially designated as countermeasures. The Special Rapporteur nevertheless stressed that there was strong support for the view that a State injured by a breach of a multilateral obligation should not be left alone to seek redress for the breach. In reality, article 54 constituted neither the law nor its potential progressive development. Progressive development related to some existing foundations, but practice was inconsistent in the extreme. **Faced with the same allegation, State A risked economic sanctions and even armed attack, whereas State B would not even have to accept the presence of observers. In addition to that inconsistent practice, there was no evidence of an opinio juris in the material. In any case, leaving aside practice, article 54 was flawed in other respects. First, it provided a superficial legitimacy for the bullying of small States on the claim that human rights must be respected. Although article 54 referred only to non-forcible countermeasures, it would install a “do-it-yourself” sanctions system that would threaten the security system based on Chapter VII of the Charter of the United Nations. It added to circumstances precluding wrongfulness a new category that sooner or later might extend to the use of force. Including article 54 in the chapter on “ordinary” countermeasures provided “collective” countermeasures with legitimacy by association, although in reality there was no real connection whatsoever. [...] In reality, article 54 was not about countermeasures: it was about sanctions, it was incompatible with the Charter and it was**

Comitato dell'UNGA¹⁷⁴ con riguardo ai paventati rischi insiti nella sua originaria formulazione. Quest'ultima, infatti, sarebbe giunta presumibilmente a configurare un meccanismo "informale" di reazione "diffusa" alle gravi violazioni del diritto internazionale, del tutto alternativo e parallelo al Sistema di Sicurezza collettiva dell'ONU incentrato sull'autorità esclusiva del Consiglio di Sicurezza. Una ristretta cerchia di Stati dotati della necessaria forza economica – segnatamente, occidentali – sarebbe stata conseguentemente investita del compito di esercitare in via unilaterale poteri di "polizia internazionale" attraverso il ricorso discrezionale all'imposizione di pervasive misure *non-forcible* di autotutela "collettiva", derivandone un'agevole legittimazione a interferire negli affari interni degli Stati giudicati "divergenti" rispetto al predominante assetto politico-valoriale perorato dalle grandi Potenze¹⁷⁵.

neither lex lata nor lex ferenda. Perhaps a new category would need to be invented for it: lex horrenda. [...] [T]here [is] a qualitative distinction between "collective" countermeasures and bilateral or plurilateral countermeasures. The casus belli was not the same in each case. The question of ordinary countermeasures had been insufficiently developed, but had a degree of familiarity and was supported by some practice. It had been carefully examined by a major court of arbitration, as well as in the judgment of ICJ in the Gabčíkovo-Nagymaros Project case. As for "collective" countermeasures, that term was a neologism that designated a category which itself had had to be completely invented and the practice included in the Special Rapporteur's third report was classified ex post facto. Thus, it would be very harmful to transpose the logic of ordinary countermeasures to "collective" countermeasures and vice versa. UN, ILC, Doc. A/CN.4/SR.2672, Summary record of the 2672nd meeting, Extract from the YBILC, 2001, vol. I, p. 35, §§ 2-5 (enfasi aggiunta).

¹⁷⁴ In tale contesto, spiccano altresì le critiche espresse a più riprese da parte dei rappresentanti di Cina (A/CN.4/515, p. 79; A/C.6/56/SR.11, pp. 9-11, § 62) e Federazione Russa (A/C.6/55/SR.18, pp. 9-10, § 51), entrambi Membri Permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

¹⁷⁵ Cfr. S. SILINGARDI, *op. cit.*, pp. 32-33. Sul punto giova senza dubbio rammentare come una precedente versione dell'art. 19, § 1 del Progetto della CDI riflettesse la distinzione tra le categorie dei "delitti" e dei "crimini" dello Stato (poi esclusa dalla versione finale del 2001) derivata dall'interpretazione di ascendente pubblicistico e penalistico perorata da Roberto Ago e Gaetano Arangio-Ruiz. Nella versione dell'articolato proposta da quest'ultimo, l'art. 40 (*Meaning of injured State*), al § 3 prevedeva che «[...] "injured State" means, if the internationally wrongful act constitutes an international crime, all other States», con il termine "crimine" utilizzato in coerenza «with article 19 of part one of the articles» per quanto lo stesso Relatore Speciale segnalasse che «alternative phrases such as "an international wrongful act of a serious nature" or "an exceptionally serious wrongful act" could be substituted for the term "crime", thus, inter alia, avoiding the penal implication of the term». Di conseguenza, l'art. 52 (*Specific consequences*) indicava che: «Where an internationally wrongful act of a State is an international crime: (a) An injured State's entitlement to obtain restitution in kind is not subject to the limitations set out in subparagraphs (c) and (d) of article 43; (b) An injured State's entitlement to obtain satisfaction is not subject to the restriction in paragraph 3 of article 45»; mentre l'art. 53 (*Obligations for all States*) si soffermava a specificare che: «An international crime committed by a State entails an obligation for every other State: (a) Not to recognize as lawful the situation created by the crime; (b) Not to render aid or assistance to the State which has committed the crime in maintaining the situation so created; (c) To cooperate with other States in carrying out the obligations under subparagraphs (a) and (b); and (d) To cooperate with other States in the application of measures designed to eliminate the consequences of the crime». UN, ILC, Doc. A/CN.4/L.524 and Corr.2, in YBILC, 1996, vol. I. Come rimarcato dallo stesso Relatore Speciale: «[T]he option to resort to countermeasures, reserved, in the case of most delicts, to one or more States, extends in the case of crimes—as does the right to claim compliance with the special or supplementary substantive consequences—to all States. This seems to be an inevitable consequence of the fact that, while only some kinds of delicts involve violations of erga omnes obligations, all crimes consist of infringements of erga omnes obligations. [...] [I]n the case of a crime, all States are injured States. It follows that [...] a State committing a crime is in principle considerably more exposed to countermeasures than a State committing a breach. There is thus an increase in the virtual or actual pressure

Il Relatore Speciale Crawford, nel proporre l'inclusione nell'articolato di una clausola che contemplasse esplicitamente la possibilità per gli Stati terzi di porre in essere contromisure di natura "collettiva", muoveva tuttavia dalla constatazione di come la prassi internazionale, sebbene esigua¹⁷⁶, sembrasse indicare l'emergente legittimità dell'impiego delle cd. *third-party*

exercised by the law upon any potential or actual "criminal" States». UN, ILC, *Seventh Report on State Responsibility*, by Mr. Arangio-Ruiz, *Special Rapporteur*, Doc. A/CN.4/469 and Add.1-2, in *YBILC*, 1995, vol. II(1), pp. 11-12, § 35. L'ipotesi avanzata dal Relatore Speciale Arangio-Ruiz non differiva, nella sostanza, dalla previsione di contromisure di matrice "collettiva" nei confronti di ciò che oggi si identifica come «*a serious breach by a State of an obligation arising under a peremptory norm of general international law*» (nella definizione di cui agli artt. 40 e 41 DARSIVA). Tuttavia, allo scopo di prevenire usi strumentali di tale istituto da parte degli Stati, l'art. 19, § 2 del Progetto prevedeva che l'accertamento della sussistenza di un crimine internazionale e della conseguente imputabilità di tale condotta a uno o più Stati dovesse sottostare a una procedura bifasica (tuttavia infine accantonata dalla Commissione): in primo luogo, si richiedeva una risoluzione adottata a maggioranza qualificata – alternativamente dell'UNGA o dell'UNSC, secondo le determinazioni dello Stato o degli Stati "accusatori" – preposta a constatare a livello politico la presenza di un *fumus criminis* e, in seconda battuta, una decisione della CIG (un sistema di *actio popularis*, corollario dell'allora art. 5, § 3) che, su istanza degli Stati accusatori oppure dello Stato "imputato" (in deroga al brocardo *ex turpi causa non oritur actio*), confermasse o meno le accuse sul piano propriamente giuridico, appurando la legittimità o meno dell'adozione di contromisure. Tale procedura «*was likely to reduce the arbitrariness of the omnes injured State' or States' unilateral or collective reaction*» ed era stata peraltro concepita in funzione del contenimento dei "vuoti istituzionali" presenti nella struttura dell'ONU, nei quali il Consiglio di Sicurezza tende a insinuarsi con crescente invadenza attraverso l'esercizio di poteri di legislatore o di giudice tuttavia estranei al suo mandato. UN, ILC, *Summary records of the meetings of the forty-seventh session 2 May-21 July 1995*, Doc. A/CN.4/SER.A/1995, in *YBILC*, 1995, vol. I, p. 121, §§ 6-8; G. ARANGIO-RUIZ, *Fine prematura del ruolo preminente di studiosi italiani nel progetto di codificazione della responsabilità degli Stati: specie a proposito di crimini internazionali e dei poteri del Consiglio di Sicurezza*, in *RDI*, 1998, vol. 81, pp. 110 ss., p. 128. Inoltre, si vedano sui temi rievocati: A. J. J. DE HOOGH, *The relationship between jus cogens, obligations erga omnes and international crimes: peremptory norms in perspective*, in *Austrian Journal of Public and International Law*, 1991, vol. 42, n°2, pp. 183-214; C. ANNACKER, *The legal regime of erga omnes obligations in international law*, *ivi*, 1994, vol. 46, n°2, pp. 131 ss.; G. GAJA, *Should All References to International Crimes Disappear from the ILC Draft Articles on State Responsibility*, in *EJIL*, 1999, vol. 10, n°2, pp. 365-370; P. PICONE, *Obblighi erga omnes e codificazione della responsabilità degli Stati*, *cit.*, pp. 893 ss.; V. STARACE, *La responsabilité résultant de la violation des obligations à l'égard de la communauté internationale*, Brill, Leiden-Boston, 2008, pp. 289 ss.

¹⁷⁶ «*In some [...] cases, "interested" States [...] suspended treaty rights in order to exercise pressure on States violating collective obligations. However, they did not rely on a right to take countermeasures, but asserted instead a right to suspend the treaty because of a fundamental change of circumstances. [...] -- These examples are illustrative rather than exhaustive. They show a certain willingness on the part of some States to resort to countermeasures in response to violations of collective obligations. In other cases, it is not always easy to decide whether the actions already involved conduct inconsistent with international obligations or were cases of unfriendly but lawful acts by way of retorsion. For example, the measures taken by Western countries against the Soviet Union following the invasion of Afghanistan may be mentioned. While most of the measures probably constituted acts of retorsion, the most controversial reaction, the United States embargo on cereal exports, may have violated its commitment to the Soviet Union under bilateral agreements. -- In a number of other cases, it seems that "interested" States at least asserted a right to resort to counter-measures in response to violations of collective obligations, although their actual responses fell short of being countermeasures. In this regard, mention can be made of various declarations adopted at Group of Seven summits calling for collective action against countries harbouring airline terrorists. The reaction of certain States in supporting the United States at its request during the crisis concerning diplomatic and consular personnel suggests that the reacting States were prepared to take countermeasures, although the measures actually taken arguably remained mere retorsions*». UN, ILC, 52nd Sess., *Third report on State responsibility*, *cit.*, pp. 103-104, §§ 392-394.

countermeasures quanto meno (a) laddove lo Stato direttamente leso dalla condotta (ritenuta) illegittima richieda l'assistenza di uno Stato terzo oppure (b) qualora ricorra una violazione di obblighi imperativi, in quanto tali validi *erga omnes*. Tutto ciò, anche nei casi riguardanti l'inosservanza della disciplina internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario in cui i destinatari delle violazioni siano esclusivamente cittadini dello Stato trasgressore (e dunque anche quanto l'illecito imputato al *transgressor State* non leda direttamente le prerogative di un altro Stato)¹⁷⁷. Segnatamente, nell'opinione di Crawford, «[a]s a matter of policy, the constraints and inhibitions against collective countermeasures – in particular, concern about due process for the allegedly responsible State, the problem of intervention in and possible exacerbation of an individual dispute – are substantially reduced where the breach concerned is gross, well attested, systematic and continuing. **To disallow collective countermeasures in such cases does not seem appropriate. Indeed to do so may place further pressure on States to intervene in other, perhaps less desirable ways. It is not the function of the Commission to examine in the present context the lawfulness of humanitarian intervention in response to gross breaches of community obligations. But at least it can be said that international law should offer to States with a legitimate interest in compliance with such obligations, some means of securing compliance which does not involve the use of force. -- For these reasons, the Special Rapporteur proposes that the draft articles should allow States parties to a community obligation to take collective countermeasures in response to a gross and well-attested breach of that obligation, in particular in order to secure cessation and to obtain assurances and guarantees of non-repetition on behalf of the non-State victims. Such countermeasures should comply with the other conditions for countermeasures laid down in the draft articles, and in particular they should not, taken together, infringe the requirement of proportionality. The text should reflect this restriction rather than implying [...] that individual countermeasures are a corollary to all kinds of injury broadly defined**»¹⁷⁸.

Orbene, le indicazioni degli articoli riportati sembrerebbero descrivere puntualmente l'iter logico-giuridico seguito dai paesi occidentali per il varo, ad esempio, delle proprie misure sanzionatorie nei confronti di Mosca¹⁷⁹. Una volta imputata alla Russia la ritenuta violazione

¹⁷⁷ Cfr. S. SILINGARDI, *op. cit.*, pp. 28-31. La questione, oltretutto, riprende qui in chiave “economica” il più ampio dilemma concernente i cd. interventi armati “collettivi”, ovvero se tali interventi da parte di Stati terzi, in qualità di risposta ai casi di grave violazione dei diritti umani, possano essere o meno giuridicamente giustificati in assenza dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Finora, gli internazionalisti si sono divisi tra una risposta negativa basata sulle norme della Carta delle Nazioni Unite (i cd. “positivisti”); una posizione (cd. “moralista”) volta a dichiarare legittimo un intervento su basi meramente etiche che prescindono da un'analisi degli inerenti presupposti giuridici; e una terza soluzione, basata sull'idea che (gli obblighi imperativi del diritto internazionale generale e) i cd. “Principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili”, aventi piena forza normativa nel diritto internazionale [come riconosciuto dall'art. 38, lett. c), dello Statuto della CIG], possano essere impiegati per creare un quadro di legittimità condiviso per i cd. “interventi umanitari”. Sul tema, cfr. C. BURKE, *An Equitable Framework for Humanitarian Intervention*, Bloomsbury Publishing, Londra, 2013.

¹⁷⁸ UN, ILC, 52nd Sess., *Third report on State responsibility*, cit., p. 108, §§ 405-406 (enfasi aggiunta).

¹⁷⁹ Si veda al riguardo: M. ARCARI, *International Reactions to the Crimea Annexation under the Law of State Responsibility: “Collective Countermeasures” and Beyond?*, in W. CZAPLINSKI ET AL. (a cura di), *The Case of Crimea's Annexation under International Law*, Scholar Publishing House, Varsavia, pp. 223-235. Inoltre, si

di norme dello *jus cogens*, l'occidente ha infatti deciso di invocare la responsabilità della Federazione Russa per la condotta posta in essere da quest'ultima nei confronti dell'Ucraina e, in reazione agli illeciti internazionali attribuiti a Mosca, ha proceduto all'introduzione delle proprie "sanzioni" (*i.e.*, contromisure) al fine di indurre la Russia al rispetto degli obblighi imperativi e inderogabili previsti dal diritto internazionale. Oltre a ciò, in considerazione della scrupolosa "giuridificazione" del processo di annessione della Crimea posta in essere da parte della Federazione Russa secondo le norme del proprio diritto costituzionale interno, nel caso in questione assumono specifica rilevanza anche le previsioni dell'art. 3 dei *Draft Articles*, concernente la caratterizzazione della condotta di uno Stato come internazionalmente illecita: «*The characterization of an act of a State as internationally wrongful is governed by international law. Such characterization is not affected by the characterization of the same act as lawful by internal law*».

Recependo il rimando della CDI alla facoltà di Stati *other than an injured State* circa l'introduzione di "misure lecite" contro lo Stato "offensore" – poi sussunto *lato sensu* dalla dottrina sotto il concetto della cd. autotutela "collettiva" – l'Occidente ha pertanto calibrato i propri provvedimenti restrittivi (*i.e.*, le proprie "contromisure") allo scopo di colpire tanto gli interessi economici dello Stato russo quanto anche quelli dei soggetti russi (individui ed entità) ritenuti responsabili di aver sostenuto o coadiuvato il compimento degli illeciti internazionali imputati a Mosca, decidendo quindi di mantenere in vigore le proprie sanzioni finché la Russia «*has complied with its obligations*»¹⁸⁰.

In ogni caso, nel *Commentary* relativo all'art. 54 dei *Draft Articles* la CDI si sofferma ancora a specificare come risulti indispensabile distinguere tra misure unilaterali – siano esse prese da uno Stato o da un gruppo di Stati, ciascuno agendo a titolo proprio e attraverso i propri organi nell'adozione di misure che si intendono "collettive", in quanto poste a protezione di interessi generali dell'intera comunità internazionale¹⁸¹ – e reazioni propriamente istituzionali concepite nell'ambito della struttura statutaria delle organizzazioni

veda: E. VAN DER MAAT, *Sleeping hegemony: Third-party intervention following territorial integrity transgressions*, in *Journal of Peace Research*, 2011, vol. 48, n°2, pp. 201-215, dove l'analisi evidenzia come alla base delle decisioni di intervento "collettivo" (militare e, per estensione, diplomatico-economico) da parte di Stati terzi cd. "egemoni" in reazione ai casi di trasgressione territoriale si collochi la rilevata assenza di elevati costi per la sicurezza di tali Stati terzi, in combinazione con le valutazioni politiche degli "egemoni" con riguardo (i) alle proprie relazioni strategicamente rilevanti, in materia di interessi essenziali di sicurezza, con lo Stato "trasgressore" nonché (ii) alla presenza o meno di proprie vulnerabilità (militari ed economiche) nei confronti di quest'ultimo.

¹⁸⁰ Art. 53 DARSIVA (*Termination of countermeasures*).

¹⁸¹ «*Chapter II deals with the right of an injured State to take countermeasures against a responsible State in order to induce that State to comply with its obligations of cessation and reparation. However, "injured" States, as defined in article 42, are not the only States entitled to invoke the responsibility of a State for an internationally wrongful act under chapter I of this Part. Article 48 allows such invocation by any State, in the case of the breach of an obligation to the international community as a whole, or by any member of a group of States, in the case of other obligations established for the protection of the collective interest of the group. By virtue of article 48, paragraph 2, such States may also demand cessation and performance in the interests of the beneficiaries of the obligation breached. Thus, with respect to the obligations referred to in article 48, such States are recognized as having a legal interest in compliance*». UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries*, 2001, cit., p. 137, § 1.

internazionali¹⁸². Quest'ultima situazione, ad esempio, non è coperta dalle previsioni del Progetto di articoli quando si verifica sotto l'autorità del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi del Capitolo VII della Carta dell'ONU¹⁸³. Più in generale, «[...] *the articles do not cover the case where action is taken by an international organization, even though the member States may direct or control its conduct*»¹⁸⁴ e ciò – oltre a sottolineare la non applicabilità dei *Draft articles* del 2001 in riferimento al tema della responsabilità delle OO.II. (come peraltro indicato dal punto 57 dello stesso articolato)¹⁸⁵ – suggerirebbe il possibile profilarsi di scenari di incompatibilità tra la disciplina delle contromisure così delineate e il fervente operato sanzionatorio condotto sullo scenario internazionale da parte di alcune organizzazioni internazionali regionali, come l'UE.

La prassi degli Stati sulle cd. “contromisure di terze-parti”, al giorno d'oggi, può ad ogni modo difficilmente essere ancora definita come una pratica limitata o embrionale¹⁸⁶, sebbene tuttora principalmente appannaggio dai paesi occidentali e dunque estremamente difficile da qualificare come universale¹⁸⁷. Questo lascia aperta la questione se tale prassi possa essere

¹⁸² *Ivi*, § 2.

¹⁸³ Art. 59 dei *Draft Articles (Charter of the United Nations)*: «*These articles are without prejudice to the Charter of the United Nations*». Del resto: «*In accordance with Article 103 of the Charter of the United Nations, “[i]n the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail”*. The focus of Article 103 is on treaty obligations inconsistent with obligations arising under the Charter. [...] Article 59 accordingly provides that the articles cannot affect and are without prejudice to the Charter of the United Nations. The articles are in all respects to be interpreted in conformity with the Charter». UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries*, 2001, cit., p. 143, §§ 1-2. Le prerogative esclusive esercitate dall'UNSC in base allo Statuto delle Nazioni Unite restano in ogni caso esterne al mandato e alle raccomandazioni della CDI, per quanto i lavori condotti dalla Commissione possano quanto meno evidenziare l'opportunità di un approccio organico, olistico e multilivello nei riguardi della problematica dell'effettività della tutela delle norme fondamentali della comunità internazionale, così come nei confronti delle correlate criticità insite nell'eventuale ricorso allo strumento delle contromisure cd. “collettive”. Tutto ciò, al fine di non garantire indebito spazio ad un utilizzo “strumentale” dei limiti sostanziali e procedurali individuati nel quadro ordinamentale dell'ONU in tema di iniziative sanzionatorie unilaterali. Sull'argomento, cfr.: P. PICONE, *Obblighi erga omnes e codificazione della responsabilità degli Stati*, in *RDI*, 2005, vol. 88, n° 4, pp. 893-955, pp. 943 e 947; ID., *Gli obblighi erga omnes tra passato e futuro*, in *RDI*, 2015, vol. 98, n°4, pp. 1081-1108. Inoltre, si vedano le rilevanti considerazioni in: V. GOWLLAND-DEBBAS, *The Security Council and Issues of Responsibility*, in *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, 2011, vol. 105, pp. 348-351.

¹⁸⁴ UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries*, 2001, cit., p. 137, § 2 (enfasi aggiunta).

¹⁸⁵ Art. 57 dei *Draft Articles (Responsibility of an international organization)*: «*These articles are without prejudice to any question of the responsibility under international law of an international organization, or of any State for the conduct of an international organization*». Come già ricordato, il tema della responsabilità delle OO.II. è stato in seguito oggetto di uno specifico approfondimento da parte della Commissione che, nel 2011, ha condotto all'adozione dei cd. DARIO.

¹⁸⁶ M. DAWIDOWICZ, *Third-party countermeasures: A progressive development of international law?*, cit., p. 4, § 3.

¹⁸⁷ «*Practice was obviously embryonic, controversial and extremely difficult to qualify as universal. Moreover, until recently, it had not been supported by any opinio juris. A case could be made, in those circumstances, that the Commission should merely adopt a saving clause and leave any development of the law in that area to the future*». UN, ILC, Doc. A/CN.4/SER.A/2000, *Summary records of the meetings of the fifty-second session, 1 May-9 June and 10 July-18 August 2000*, in *YBILC*, 2000, vol. I, p. 303, § 7 (Mr Crawford).

ormai accettata come legge internazionale, ossia se essa si dimostri sufficientemente diffusa, rappresentativa e coerente per costituire il fondamento di una norma di diritto internazionale consuetudinario (ed essere dunque associata ad una *opinio juris*)¹⁸⁸. Nel corso del dibattito in seno alla CDI è stato tuttavia osservato come tale dato risultasse tutt'altro che acquisito. Resta d'altronde cruciale in tale contesto operare una distinzione – tuttavia non sempre agevole o lineare – tra le giustificazioni giuridiche e le motivazioni politiche sottese alle condotte poste in essere da parte degli Stati. I membri della CDI hanno infatti osservato come la prassi sulle “contromisure di terze parti” fosse «*profondamente invischiata con la politica*»¹⁸⁹ e appartenesse a «*un'area in cui il confine tra diritto internazionale vero e proprio e relazioni di politica estera era abbastanza indistinto*»¹⁹⁰. La prassi, pertanto, risultava «*più vicina alla politica di quanto non lo fosse alla legge per dimostrare che esistesse un tale diritto*»¹⁹¹. Il Commento redatto dalla CDI in relazione all'art. 54 DARSIIWA sottolinea pertanto che «*the current state of international law on countermeasures taken in the general or collective interest is uncertain. State practice is sparse and involves a limited number of States. At present, there appears to be no clearly recognized entitlement of States referred to in article 48 to take countermeasures in the collective interest*»¹⁹². Mutuando un'espressione formulata dalla CIG nella sentenza relativa al caso *Asylum*: «*the practice has been so much influenced by considerations of political expediency in the various cases, that it is not possible to discern in all this any constant and uniform usage, accepted as law*»¹⁹³.

1.2.3. [segue] Gli ulteriori criteri di legittimità, in tema di contromisure, individuati nel testo dei DARSIIWA (2001)

Proseguendo nella disamina, occorre oltretutto richiamare i parametri di ammissibilità che l'art. 50 del Progetto della CDI indica per le sanzioni introdotte nei riguardi di uno Stato che sia ritenuto “responsabile” di un atto illecito, riaffermando – in recepimento del diritto consuetudinario – il presupposto dell'inviolabilità delle norme inderogabili del diritto internazionale finanche a titolo di contromisura (con la sola eccezione dell'autotutela in risposta a un attacco armato)¹⁹⁴ nonché l'imprescindibilità della tutela dei diritti umani fonda-

¹⁸⁸ Sul l'argomento, cfr.: M. WOOD, Special rapporteur, *Second Report on Identification of Customary International Law*, UN Doc. A/CN.4/672, 22 maggio 2014.

¹⁸⁹ UN, ILC, Doc. A/CN.4/SER.A/2000, cit., p. 282, § 46 (Mr. Sreenivasa Rao).

¹⁹⁰ *Ivi*, p. 296, § 46 (Mr. Operti Badan).

¹⁹¹ *Ivi*, p. 333, § 20 (Mr. Rodríguez Cedeño). Cfr. J. PETMAN, *op. cit.*, p. 376.

¹⁹² Cfr. UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries*, 2001, cit., p. 139, § 6.

¹⁹³ Cfr. CIG, *Asylum case (Colombia v. Peru)*, Merits, Judgment, 20 novembre 1950, in *I.C.J. Reports 1950*, pp. 266 ss., p. 277.

¹⁹⁴ Sul punto, risulta opportuno richiamare la proposta del Relatore Speciale Arangio Ruiz con riguardo alla formulazione di un articolo dei *Draft Articles* specificatamente rubricato *Prohibited countermeasures* (art. 14): «*1. An injured State shall not resort, by way of countermeasure, to: (a) the threat or use of force [in contravention of Article 2, paragraph 4, of the Charter of the United Nations]; (b) any conduct which: (i) is*

mentali¹⁹⁵ e del rispetto degli obblighi previsti dal diritto umanitario¹⁹⁶. Infatti: «[...] *Counter-measures shall not affect: (a) the obligation to refrain from the threat or use of force as embodied in the Charter of the United Nations; (b) obligations for the protection of fundamental human rights; (c) obligations of a humanitarian character prohibiting reprisals; (d) other obligations under peremptory norms of general international law*»¹⁹⁷.

Al riguardo, si impone ad ogni modo di considerare come i diritti umani non possano essere fatti rientrare nella loro totalità nell'alveo delle norme imperative del diritto internazionale¹⁹⁸. Infatti, solo alcuni di tali diritti di protezione, di originaria matrice consuetudinaria o pattizia (di estensione universale)¹⁹⁹, giungono a esprimere una valenza *erga omnes* riconosciuta «towards

not in conformity with the rules of international law on the protection of fundamental human rights; (ii) is of serious prejudice to the normal operation of bilateral or multilateral diplomacy; (iii) is contrary to a peremptory norm of general international law; (iv) consists of a breach of an obligation towards any State other than the State which has committed the internationally wrongful act. 2. The prohibition set forth in paragraph 1 (a) includes not only armed force but also any extreme measures of political or economic coercion jeopardizing the territorial integrity or political independence of the State against which they are taken». UN, ILC, *Fourth report on State responsibility, by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz, Special Rapporteur*, Doc. A/CN.4/444 and Add.1-3, in *YBILC*, 1992, vol. 1(1), p. 35, § 96 (enfasi aggiunta).

¹⁹⁵ «If we can introduce in the international field a category of law, namely *jus cogens*, recently examined by the International Law Commission, a kind of imperative law which constitutes the contrast to *jus dispositivum*, capable of being changed by way of agreement between States, surely the law concerning the protection of human rights may be considered to belong to the *jus cogens*». CIG, *South West Africa case (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*, Second Phase, Judgment, 18 luglio 1966, Judge Tanaka's *Dissenting Opinion*, in *I.C.J. Reports 1966*, p. 6, p. 250, p. 298.

¹⁹⁶ «Analogies can be drawn from other elements of general international law. For example, article 54, paragraph 1, of Protocol I to the Geneva Conventions of 12 August 1949 stipulates unconditionally that: "Starvation of civilians as a method of warfare is prohibited." The final sentence of article 1, paragraph 2, of the two International Covenants on Human Rights states that: "In no case may a people be deprived of its own means of subsistence" [...].» UN, ILC, 52nd Sess., *Third report on State responsibility, by Mr. James Crawford, Special Rapporteur*, Agenda item 3, Doc. A/CN.4/507 and Add. 1-4, 15 marzo - 15 giugno - 10-18 luglio e 4 agosto 2000, p. 92, § 350.

¹⁹⁷ Art. 50, § 1 DARSIVA (*Obligations not affected by countermeasures*).

¹⁹⁸ Sul tema, cfr.: T. MERON, *On a Hierarchy of International Human Rights*, in *AJIL*, 1986, vol. 80, n°1, pp. 1-23; R. NIETO-NAVIA, *International Peremptory Norms (Jus Cogens) and International Humanitarian Law*, in L. C. VOHRAH ET AL. (a cura di), *Man's Inhumanity to Man: Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese*, Kluwer Law International, L'Aia, 2003, pp. 595-640; A. BIANCHI, *Human Rights and the Magic of Jus Cogens*, in *EJIL*, 2008, vol. 19, n°3, pp. 491-508; E. DE WET, J. VIDMAR (a cura di): *Hierarchy in International Law: The Place of Human Rights*, Oxford University Press, 2012; E. DE WET, *Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, in D. SHELTON (a cura di), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2013, pp. 541-561. M. SAUL, *Identifying Jus Cogens Norms: The Interaction of Scholars and International Judges*, in *Asian Journal of International Law*, 2015, vol. 5, n°1, pp. 26-54. Inoltre, cfr. D. R. SCHMIDT, *Peremptory Law, Global Order, and The Normative Boundaries of a Pluralistic World*, in *International Theory*, 2016, vol. 8, n°2, pp. 262-296.

¹⁹⁹ «Some of the corresponding rights of protection have entered into the body of general international law (*Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951, p. 23*); others are conferred by international instruments of a universal or quasi-universal character». CIG, *Case concerning the Barcelona Traction Light and Power company Limited*, Judgment, 5 febbraio 1970, cit., p. 32, § 34.

the international community as a whole»²⁰⁰ anche dall'inerente giurisprudenza internazionale, come avvenuto in riferimento a «*genocide, [...] the basic rights of the human person, [...] slavery and racial discrimination*»²⁰¹ o al crimine di tortura²⁰².

Per quanto concerne le possibili implicazioni di carattere socio-economico conseguenti all'imposizione di misure sanzionatorie internazionali la dottrina²⁰³ si sofferma pertanto sulle conseguenze che tali azioni possono produrre sui diritti enunciati nei trattati che, in diretta ricezione del disposto degli artt. 1, 55 e 56 dello Statuto di San Francisco²⁰⁴, delineano il

²⁰⁰ *Ivi*, § 33. In particolare, sottolineando peraltro la cd. “*enhanced responsibility*” ovvero il carattere aggravato della responsabilità *erga omnes* che consegue alla violazione di norme rientranti nello *jus cogens* (cfr. art. 53 *Vienna Convention* del 1969), si vedano: S. KNUCHEL, *Jus Cogens: Identification and Enforcement of Peremptory Norms*, Schulthess, Zurigo, 2015, p. 19; S. KADELBACH, *Genesis, function and identification of jus cogens norms*, in *Netherlands Yearbook of International Law* 2015, 2016, vol. 46, pp. 147-172, p. 166. Del resto, «*jus cogens norms do not admit any justification for the absence of their enforcement [...]*». D. CONTRERAS-GARDUNO, I. ALVAREZ-RIO, *A Barren Effort? The Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights on Jus Cogens*, in Y. HAECK ET AL. (a cura di), *The Realization of Human Rights: When Theory Meets Practice. Studies in Honour of Leo Zwaak*, Intersentia, Anversa, 2013, p. 116. Si confronti anche: H. U. REHMAN, S. R. S. GILANI, M. H. KHAN, *A Critical Assessment of Jus Cogen Nature of International Human Rights Law*, in *The Dialogue*, vol. IX, n°4, pp. 404-414.

²⁰¹ CIG, *Case concerning the Barcelona Traction Light and Power company Limited*, Judgment, 5 febbraio 1970, cit., p. 32, § 34. La CDI, nei suoi *Commentaries* ai DARSIIWA, include del resto in tale elencazione (in ogni caso definita «*non-exhaustive*») anche i «*crimes against humanity*» e «*[t]he basic rules of international humanitarian law*». UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, 2001, cit., p. 85, § 5; UNGA, 54th Sess., Supp. n°10 (A/74/10), Report of the International Law Commission, Seventy-first session, 29 April–7 June and 8 July–9 August 2019, *Chapter V: Peremptory norms of general international law (jus cogens)*, Official Records of the General Assembly, Extract from the *YBILC*, 2019, vol. II, Advance version, 20 agosto 2019, pp. 146-147.

²⁰² CIG, *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, Judgment, 20 luglio 2012, cit., p. 457, § 99: «*In the Court's opinion, the prohibition of torture is part of customary international law and it has become a peremptory norm (jus cogens). That prohibition is grounded in a widespread international practice and on the opinio juris of States. It appears in numerous international instruments of universal application [...] and it has been introduced into the domestic law of almost all States; finally, acts of torture are regularly denounced within national and international fora*».

²⁰³ Sul tema, si vedano ancora: G. A. LOPEZ, D. CORTRIGHT, *Economic sanctions and human rights: Part of the problem or part of the solution?*, in *IJHR*, 1997, vol. 1, n°2, pp. 1-25; P. de WAART, *Economic Sanctions Infringing Human Rights: Is There a Limit?*, in A. Z. MAROSI, M. R. BASSETT (a cura di), *op. cit.*, pp. 125-144. Inoltre, cfr. M. NOWAK, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR-Commentary*, 2nd ed., N.P. Engel Publishers, Kehl am Rhein, Germany, Arlington VA, 2005; S. JOSEPH, M. CASTAN, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary*, 3rd ed., Oxford University Press, 2013.

²⁰⁴ Art. 1 *UN Charter*: «*The Purposes of the United Nations are: 1. To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace; 2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace; 3. To achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and 4. To be a center for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends*». Art. 55 *UN Charter*: «*With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations*

nucleo centrale della disciplina di protezione e attuazione dei diritti fondamentali nel contesto dell'ordinamento dell'ONU, ovvero sugli impegni perentori assunti dagli Stati in materia di diritti civili e politici e di diritti economici sociali e culturali con l'adesione al testo dei due Patti internazionali del 1966 (ICCPR²⁰⁵ e ICESR²⁰⁶).

L'art. 4, § 2 ICCPR, infatti, statuisce che «*[n]o derogation from articles 6, 7, 8 (paragraphs 1 and 2), 11, 15, 16 and 18 may be made under this provision*», sancendo l'inderogabilità di *core rights* quali il diritto alla vita, il divieto di tortura e di trattamenti crudeli e degradanti e la messa al bando della schiavitù, per quanto il paragrafo § 1 dello stesso articolo, in riferimento agli altri diritti enunciati nel Patto e non coperti da divieto di deroga, preveda che «*[i]n time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation*» a condizione, tuttavia, che le misure in tal senso adottate non si pongano in contrasto con altri obblighi previsti dal diritto internazionale e non comportino discriminazioni fondate esclusivamente sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione o l'origine sociale.

Peraltro, il successivo art. 5, § 1 ICCPR specifica che nessuna disposizione del Patto può essere interpretata nel senso di implicare un diritto di qualsiasi Stato, gruppo o individuo di intraprendere attività o di compiere atti miranti a sopprimere uno dei diritti o una delle libertà riconosciuti nel presente Patto, ovvero a limitarlo in misura maggiore di quanto sia previsto nel Patto stesso. Lo stesso art. 5, al § 2, dispone inoltre che nessuna restrizione o deroga a diritti fondamentali dell'Uomo, riconosciuti o vigenti in qualsiasi Stato parte del Patto in virtù di leggi, convenzioni, regolamenti o consuetudini, possa essere ammessa con il pretesto che il presente Patto non li riconosca o li riconosca in minor misura (così come la formulazione sostanzialmente speculare dell'omologo art. 5 ICESCR)

Proseguendo nella disamina della disciplina dei *Draft Articles* in tema di contromisure, risulta inoltre fondamentale quanto specificato al § 2 dello stesso articolo 50 del Progetto, in base al quale, oltre, a «*(b) to respect the inviolability of diplomatic or consular agents, premises, archives and documents*», lo Stato che intenda fare impiego dello strumento sanzionatorio «*[...] is not relieved from fulfilling its obligations: (a) under any dispute settlement procedure applicable between it and the responsible State*», indicando pertanto la centralità – quale evidente preconditione ai fini di un legittimo ricorso all'istituto della contromisura – del

among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote: a. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development; b. solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion». Art. 56 UN Charter: «*All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55*».

²⁰⁵ UN, *International Covenant on Civil and Political Rights*, adottato dall'UNGA con la Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976 (ex art. 49, § 1), in *UNTS*, vol. 999, p. 171.

²⁰⁶ UN, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, adottato dall'UNGA con la Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976 (ex art. 27, § 1), in *UNTS*, vol. 993, p. 3.

pregresso esperimento di qualsiasi procedura di composizione delle liti attivabile, ad opera delle parti in contrasto, presso i sistemi internazionali di risoluzione delle controversie e gli organi di controllo giurisdizionale cui le stesse risultino essersi in precedenza (o all'uopo) volontariamente vincolate.

Giova sottolineare, oltretutto, come nella pregressa versione del testo dei *Draft articles* – avanzata, nel 1996, dal *Rapporteur* Arangio-Ruiz e approvata in prima lettura²⁰⁷ (ma infine abbandonata dalla CDI) – il testo del paragrafo 1 dell'art. 50, alla lettera *b*), proponesse l'inammissibilità dell'adozione di contromisure implicanti forme di «[...] *extreme economic or political coercion designed to endanger the territorial integrity or political independence of the State which has committed the internationally wrongful act*». Il testo incarnava la proposta del Relatore Speciale Arangio-Ruiz sulla necessità di prevedere un'esplicita proibizione circa l'adozione di contromisure di “terze-parti” in risposta alla ritenuta violazione di obbligazioni *erga omnes*²⁰⁸ – proprio sul presupposto che le obbligazioni “integrali” previste dal diritto internazionale generale siano “indivisibili”, in quanto universalmente obbligatorie e non condizionate o diversamente articolabili in base al rispetto di altre norme, tanto più al di fuori dell'alveo bilaterale dell'autotutela²⁰⁹ – e, in pratica, recepiva le lamentele solitamente provenienti dal lato dei paesi sottoposti al varo di misure restrittive di “*Third-parties*”²¹⁰, perlopiù

²⁰⁷ Cfr.: UN, ILC, 52nd Sess., *Third report on State responsibility*, cit., pp. 83-86, §§ 311-319. «**The commentary goes into more detail in justifying the exclusion of “extreme economic or political measures [which] may have consequences as serious as those arising from the use of armed force”.** The problem here, however, is that countermeasures are by definition coercive: they are taken in order to induce a State to do something it is obliged but unwilling to do. To the extent that certain extreme measures are excluded by the Charter of the United Nations, they cannot of course be legitimized by the draft articles: to the extent they are not (and provided they meet the other requirements of the draft articles, especially proportionality), their point is to be coercive. The commentary attempts to address the point. **It notes that “if formulated too broadly, subparagraph (b) might amount to a quasi-prohibition of countermeasures”,** but argues that article 50 limits “prohibited conduct to ‘extreme economic or political coercion’”; moreover, “**the term ‘designed’ ... connotes a hostile or punitive intent and excludes conduct capable of remotely and unintentionally endangering the territorial integrity or political independence of the State**”». Ivi, pp. 83-84, § 312(b) (enfasi aggiunta). Inoltre, cfr.: UN, ILC, *Documents of the forty-seventh session*, Doc. A/CN.4/SER.A/1995/Add.1 (Part 1), in *YBILC*, 1995, vol. II(1), *Commentary to Article 14 [Present art. 50]*, pp. 14-16, §§ 55-60. UNGA, 55th Sess., Supp. No.10, Doc. A/55/10 (2000), *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session*, 1 May - 9 June and 10 July - 18 August 2000, Official Records of the General Assembly. Extract from the *YBILC*, 2000, vol. II, n°2, p. 55, § 325.

²⁰⁸ UN, ILC, *Fourth report on State responsibility*, by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz, *Special Rapporteur*, Agenda item 2, Doc. A/CN.4/444 and Add.1-3, 12 e 25 maggio - 1 e 17 giugno 1992. Extract from the *YBILC*, 1992, vol. II, n°1, pp. 34-35, §§ 92-93 e 96.

²⁰⁹ Al riguardo si tengano presenti le considerazioni della Corte internazionale di Giustizia, per la quale «*in no case could one breach of the [Genocide] Convention serve as an excuse for another*». CIG, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Counter-claims, Order, 17 dicembre 1997, in *I.C.J. Reports 1997*, p. 243, p. 258, § 35.

²¹⁰ Tra i diversi documenti, si veda UNSC, *The situation in Burundi*, 3692nd meeting, Doc. S/PV.3692, 28 agosto 1996. Inoltre, cfr.: UNSC, *Letter dated 17 April 2012 from the Permanent Representative of Belarus to the United Nations addressed to the Secretary-General (A/66/775-S/2012/242)*, 19 aprile 2012; UNSC, *Letter dated 24 March 2008 from the Permanent Representative of Cuba to the United Nations addressed to*

incentrate sul richiamo ai principi (di non-ingerenza, di uguaglianza tra le nazioni sovrane, di inviolabilità dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica degli Stati, etc.), che si assumono indebitamente intaccati attraverso l'imposizione di forme di “*economic coercion*” da parte di Stati terzi²¹¹.

the Secretary-General (A/62/763-S/2008/199), 26 marzo 2008. Sul tema, cfr. M. DAWIDOWICZ, *Third-party Countermeasures in International Law*, cit., pp. 311-313.

²¹¹ Si consideri, al riguardo, quanto osservato dalla CDI in relazione all'(ex-)art. 14(b) del Progetto, poi confluito nella lett. b) di una prima versione dell'art. 50 sul tema delle *Prohibited countermeasures*: «*[It] restricts the extent to which an injured State may resort to economic or political coercion by way of countermeasures. A great variety of forms of economic or political measures are frequently resorted to and are considered admissible as countermeasures against internationally wrongful acts. Their admissibility, however, is not totally exempt from restriction since extreme economic or political measures may have consequences as serious as those arising from the use of armed force. --- There are divergent views in the literature concerning the possible relevance of the condemnation of the use of force, under Article 2, paragraph 4 of the Charter or general international law, in determining the lawfulness of economic or political coercion as a form of countermeasure. According to the most widely accepted interpretation, the prohibition of the use of force is limited to military force and, therefore, objectionable forms of economic or political coercion could only be condemned under a distinct rule prohibiting intervention or particular forms thereof. Noting the absence of any other Charter provision condemning individual coercive measures, some authors maintain that Article 2, paragraph 4 applies not only to armed reprisals but also to economic coercion measures. In their view, such measures do not differ in aim or result from the resort to armed force when the consequences of those measures are in effect the economic “strangulation” of the target State. --- The consideration of relevant State practice is particularly important in light of the divergent doctrinal views. During the San Francisco Conference, the Latin American States put forward a proposal to extend the condemnation contained in Article 2, paragraph 4, of the Charter to the use of economic or political force. The defeat of this proposal may have been due to the broad definition of economic or political force rather than categorical opposition to any prohibition of actions of this nature. More recently, there were unsuccessful attempts to link a condemnation of economic or political coercion to the prohibition of the threat or use of force in the context of both the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations and the resolution on the Definition of Aggression. --- Although State practice does not appear to warrant the conclusion that certain forms of economic or political coercion are equivalent to forms of armed aggression, this practice reveals a separate and distinct trend restricting the extent to which States may resort to economic or political measures. The General Assembly clearly condemns not only armed intervention but also “all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements” in its Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty. The Declaration further provides that “2. No State may use or encourage the use of economic, political or any type of measures to coerce another State to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights or to secure from it advantages of any kind”. Similarly, the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations proclaims that “No State may use or encourage the use of economical, political or any other type of measure to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind”. --- State practice at the regional level also provides support for the prohibition of extreme economic or political coercion [...]. All of these international and regional instruments condemn resort to economic or political coercion when it infringes the principle of non-intervention. Thus, there appear to be different regimes prohibiting the use of force, on the one hand, and the use of extreme economic or political coercion, on the other, by way of countermeasures. In contrast with the general prohibition of armed countermeasures in any circumstances, the prohibition against economic or political coercion is limited to those measures that are aimed at unacceptable ends such as the subordination of the exercise of the sovereign rights of the target State or securing advantages of any kind. Therefore, the condemnation of coercive measures, other than those involving the threat of use of*

Come argomentato dal Relatore Speciale Crawford, tuttavia, tali contestazioni – tanto più se avanzate in concomitanza con la (riscontrata) violazione di norme del diritto internazionale consuetudinario generalmente riconosciute – sarebbero state prive di concreto fondamento: «[e]vidently, whether that [responsible] State complies with its international obligations of cessation and reparation is not a matter of its domestic jurisdiction, **but countermeasures must not be taken as an excuse to intervene in other issues internal to the responsible State, distinct from the question of its compliance with its international obligations**; such issues continue to be protected by the principle of domestic jurisdiction»²¹².

Lo stesso Crawford, ad ogni modo, si spese affinché venisse riconosciuto che «like territorial sovereignty, territorial integrity is a permanent attribute of the State and is not subject to measures of suspension»²¹³ arrivando a proporre una formulazione dell'art. 50 DARSIVA in base al quale «[c]ountermeasures must not (a) endanger the territorial integrity or amount to intervention in the domestic jurisdiction of the target State; (b) [i]mpair the rights of third parties, in particular basic human rights»²¹⁴. Lo *Special Rapporteur* parve peraltro convergere sull'inerente visione promossa dal *Chairman* del *Drafting Committee*, Giorgio Gaja, il quale si era a sua volta pronunciato in favore della configurazione di una norma che precludesse – «further than what was now customary international law»²¹⁵ – l'adozione di contromisure estranee al quadro degli impegni prettamente bilaterali e, dunque, alla sospensibilità delle sole obbligazioni reciproche vigenti

force, only extends to measures of an economic or political nature which are likely to result in very serious if not disastrous consequences for the State concerned. --- That the seriousness of the potential consequences of the non-forcible coercive measures should be taken into account in determining their prohibited character is confirmed by other elements of State practice. In the numerous cases in which economic measures have been resorted to, the complaints of the targeted States have been based not so much on the nature of the act per se but rather on the alleged resulting "economic strangulation" or other catastrophic effects. --- The prohibition of economic or political coercion by way of countermeasures contained in sub-paragraph (b) is based on the extreme nature of the measures as determined by the seriousness of their potential consequences in terms of endangering "the territorial integrity or political independence" of the State concerned. By incorporating this phrase taken from Article 2, paragraph 4, of the Charter, the Commission recognizes that forcible and non-forcible measures may have equally serious effects, while avoiding the controversial question of whether that provision of the Charter should be interpreted as referring only to the use of armed force or as encompassing other forms of unlawful coercion. [...]». UN, ILC, *Documents of the forty-seventh session*, Doc. A/CN.4/SER.A/1995/Add.1 (Part 2), in *YBILC*, 1995, vol. II(2)pp. 68-70, §§ 5-12.

²¹² UN, ILC, 52nd Sess., *Third report on State responsibility*, cit., p. 93, § 354 (enfasi aggiunta).

²¹³ *Ivi*, p. 93. § 352.

²¹⁴ *Ivi*, p. 96. Al riguardo, cfr. UNGA, Resolution 2625 (XXV), *Declaration on Principles of International Law concerning friendly relations and co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, 24 ottobre 1970; UNGA, Resolution 2131 (XX), *Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty*, 21 dicembre 1965; UNGA, Resolution 36/103, *Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States*, A/RES/36/103, 9 dicembre 1981. Inoltre, si veda UNGA, Resolution 375 (IV), *Draft Declaration on Rights and Duties of States* (A/RES/375), 6 dicembre 1949. La tematica è ancora oggi oggetto di acceso confronto in seno all'Assemblea Generale dell'ONU e, nel tempo, ha alimentato una copiosa produzione di atti e documenti focalizzati all'inquadramento (e alla condanna) delle misure economiche unilaterali quali «as a means of political and economic coercion against developing countries».

²¹⁵ UN, ILC, Doc. A/CN.4/SER.A/2000, cit., vol. I, p. 279, § 24.

tra gli Stati, dato che «*only bilateral obligations, in the sense of obligations solely towards the responsible State, could be breached by countermeasures*»²¹⁶. Un'apertura verso quest'ultimo approccio venne però esclusa dalla CDI in sede di seconda lettura, in quanto già in precedenza ritenuta troppo "radicale" «*[...] in an interdependent world where States are increasingly bound by multilateral obligations*»²¹⁷.

È utile riportate, infine, come nel 1999 il "gruppo di esperti" *ad hoc* convocato dal Segretariato Generale dell'ONU in base alla Risoluzione 52/181 dell'Assemblea Generale concluse i propri lavori sul tema delle «*Unilateral economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries*» rilevando che: «*the basic norms and rules of international law that are applicable in assessing the legality of coercive economic measures are those of non-intervention and non-discrimination, based on the principle of the sovereign equality of all States, the obligation to settle disputes by peaceful means and the prohibition of the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, as set forth in the Charter of the United Nations. Subsequent interpretations of these principles of international law, as elaborated in relevant international legal instruments and documents, proscribe, explicitly or implicitly, the unilateral imposition of coercive economic measures as instruments of intervention in matters that are essentially within the domestic jurisdiction of any State, without prejudice, however, to the application of preventive or enforcement measures under Chapter VII of the Charter of the United Nation*»²¹⁸.

L'impostazione così delineata nel *Report* del Segretario Generale delle Nazioni Unite mantenne pertanto salva l'ipotesi della potenziale configurabilità di indicatori atti a definire la legittimità (o meno) dei diversi casi di imposizione di sanzioni economiche, recependo in tal senso i cd. "indicatori di legittimità" già individuati dal "gruppo di esperti" *ad hoc* nominato in occasione della precedente sessione del 1997, ovvero: «*(a) Cases where multilateral economic sanctions are mandated by the Security Council as preventive or enforcement measures to maintain or restore international peace and security, under Chapter VII of the Charter of the United Nations; (b) Cases where the Security Council has determined that an Article 39 situation exists (i.e., a threat to the peace, breach of the peace or act of aggression) even if, for whatever reason, there is no follow-up decision to employ mandatory economic sanctions or other measures provided for in Article 41 of the Charter; (c) Cases where voluntary economic sanctions are recommended by the Security Council, provided the sender States stay within the limits specified in the Council resolution; (d) Cases where economic sanctions are recommended by the General Assembly in resolutions adopted either by*

²¹⁶ *Ibidem*.

²¹⁷ UN, ILC, Doc. A/CN.4/SER.A/1996/Add.1 (Part 2) (1998), *Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session, 6 May-26 July 1996*, Doc. A/51/10. Extract from the YBILC, 1996, vol. II, n°2, p. 68, § 7.

²¹⁸ UNSG, Report A/54/486, *Unilateral economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries*, 21 ottobre 1999, §§ 48-50, che riprende ID., Report A/52/459, *Economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries*, 14 ottobre 1997, §§ 53-94 (enfasi aggiunta).

consensus or by large majorities over a period of time, in response to clear violations of international norms; (e) Cases where economic sanctions are imposed by regional organizations against their own members that have violated universal or regional norms, provided the latter are consistent with the purposes and principles of the United Nations; (f) Cases where economic measures are adopted on a unilateral basis by one or more States in response to a clear violation of universally accepted norms, standards or obligations, provided the sender State(s) are not seeking advantages for themselves, but rather pursuing an international community interest; (g) Cases where proportional countermeasures are adopted by a State in retaliation for a prior injury, provided the attempts to negotiate a settlement precede such action and the adopted measures are not designed to endanger the territorial integrity or political independence of the target State»²¹⁹.

Sorge immediato, pertanto, il possibile collegamento operabile tra il *legitimacy indicator* in materia di adozione sanzioni economiche unilaterali di cui al sopra evidenziato punto (d) del *Report UNSG* – concernente i casi in cui l’adozione di sanzioni economiche sia raccomandata da parte dell’Assemblea Generale tramite risoluzioni adottate per *consensus* o a larga maggioranza per un certo periodo di tempo, in reazioni a evidenti violazioni delle norme internazionali – e l’adozione, in costanza dell’*impasse* decisionale nell’ambito del Consiglio di Sicurezza, della Risoluzione 68/262²²⁰ denominata *Territorial integrity of Ukraine* ad opera dell’Assemblea Generale dell’ONU²²¹, con cui quest’ultima: «[n]oting that the referendum held in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol on 16 March 2014 was not authorized by Ukraine, [a]ffirms its commitment to the sovereignty, political independence, unity and territorial integrity of Ukraine within its internationally recognized borders; [c]alls upon all States to desist and refrain from actions aimed at the partial or total disruption of the national unity and territorial integrity of Ukraine, including any attempts to modify Ukraine’s borders through the threat or use of force or other unlawful means; [c]alls upon all States, international organizations and specialized agencies not to recognize any alteration of the status of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol on the basis of the above-mentioned referendum and to refrain from any action or dealing that might be interpreted as recognizing any such altered status». Tutto ciò, per quanto la stessa Assemblea Generale, nell’indirizzare tutte parti verso una risoluzione pacifica della crisi attraverso gli strumenti diretti del dialogo politico, abbia nella stessa sede preventivamente rivolto a tutti gli Stati un’esortazione alla prudenza e a «[...] to refrain from unilateral actions and inflammatory rhetoric that may increase tensions and to engage fully with international mediation efforts»²²².

²¹⁹ *Ivi*, §§ 76-78. In merito, cfr. P. SZASZ, *op. cit.*, pp. 457-458.

²²⁰ UNGA, Resolution 68/262, *Territorial integrity of Ukraine*, 27 marzo 2014, considerando 7 e §§ 1-2, 6.

²²¹ Al riguardo, si considerino anche le implicazioni, nell’ambito dell’OMC, dell’art. XXI:(c) GATT, di cui si tratterà nel prosieguo della ricerca (cap. V).

²²² UNGA, Resolution 68/262, *Territorial integrity of Ukraine*, 27 marzo 2014, § 3.

Ai fini di configurare la legittimità sia dell'adozione sia delle conseguenti modalità di implementazione delle sanzioni internazionali introdotte nei confronti di uno Stato, un ulteriore requisito di particolare rilevanza risulta essere il carattere della "temporaneità" che tali misure, per l'appunto, devono esprimere. Questo connotato delle sanzioni emerge altresì in stretta connessione con il presupposto della stessa necessità "funzionale" di tali provvedimenti, i quali devono protrarsi nel tempo esclusivamente per il periodo in cui si riconosca che lo Stato trasgressore persevera nella violazione dei propri obblighi internazionali²²³, per poi essere prontamente rimosse qualora lo Stato sanzionato giunga a conformarsi ai comportamenti imposti dalle norme imperative internazionali²²⁴.

L'art. 49, § 2 dei *Draft Articles* della CDI, nell'enucleare «*object and limits of counter-measures*», riprende infatti tale fondamentale requisito temporale (di carattere ormai consuetudinario) tra le condizioni da rispettare per l'attuazione di contromisure: «*Counter-measures are limited to the non-performance for the time being of international obligations of the State taking the measures towards the responsible State*». L'art. 51 dei *Draft articles*, inoltre, nel richiamare il principio della "proporzionalità" dell'intervento sanzionatorio, prevede che: «*Countermeasures must be commensurate with the injury suffered, taking into account the gravity of the internationally wrongful act and the rights in question*». Le restrizioni introdotte, quindi, devono risultare commisurate e gradualmente in relazione alla gravità e all'estensione temporale delle violazioni contestate²²⁵, oltre ad essere finalizzate a ricondurre lo Stato sanzionato al rispetto degli obblighi internazionali che si giudica

²²³ «*[The] possible taking of countermeasures by an injured State against another State in consequence of an internationally wrongful act of that other State is subject to certain conditions and restrictions. In this connection, reference was made to a number of material and procedural principles of general international law such as: (a) principles of necessity and effectiveness; (b) principles of proportionality and subsidiarity; and (c) respect for (or non-derogation from) basic human rights and international humanitarian law. These legal conditions and restrictions seek to constrain the resort to coercive economic measures and to prevent or reduce the abuse and misuse of such measures, especially their unilateral application. Therefore, the group stressed the importance of the progressive development and codification of relevant norms of international law, in particular the law of State responsibility, including prohibited countermeasures in response to prior injury or internationally wrongful acts, as well as the need for strengthening specific enforcement provisions and dispute settlement procedures or mechanisms incorporated in various international regimes*». UNSG, A/54/486, cit., § 49.

²²⁴ Rileva al riguardo riportare quanto raccomandato (*ex art. 10 della Carta*) dall'Assemblea Generale al Consiglio di Sicurezza dell'ONU nell'Allegato II "Question of sanctions imposed by the United Nations" della Risoluzione A/RES/51/242 del 1997 (in ogni caso non vincolante per il Consiglio), ai §§ 3 e 6: «*The Security Council has the ability to determine the time-frame of sanctions. This question is of the greatest importance and should be seriously considered in connection with the objective of changing the behaviour of the target party while not causing unnecessary suffering to the civilian population. The Council should define the time-frame for sanctions regimes taking these considerations into account. [...] Clarity should be a goal in the formulation of Security Council resolutions imposing sanctions. The steps required from the target country for the sanctions to be lifted should be precisely defined*».

²²⁵ La proporzionalità delle contromisure risulta peraltro suscettibile di una valutazione in via "complessiva", date le intrinseche differenze che, a livello sia formale che sostanziale, possono concretamente intercorrere tra i provvedimenti di "rappresaglia" e le azioni contestate al destinatario.

abbia trasgredito²²⁶. Inoltre, come fondamentale corollario trasversale ai suddetti assunti – e quale principio in concreto estendibile alla prevenzione delle implicazioni deteriori delle sanzioni sulle condizioni socio-economiche complessive delle popolazioni civili coinvolte, benché tradizionalmente interpretato come garanzia di immunità di queste ultime dalla violenza militare – rileva il cd. principio di “distinzione”: «*States must never make civilians the object of attack and must consequently never use weapons that are incapable of distinguishing between civilian and military targets*»²²⁷.

Orbene, questi parametri di valutazione della legittimità delle azioni poste in essere al fine di avversare una determinata condotta antiggiuridica – mutuati da una prassi internazionale ormai consolidata²²⁸ – assurgono a fondamentali principi di misurazione, sia quantitativa che qualitativa, dell'intensità delle stesse contromisure, allo scopo di precluderne ogni sproporzione e/o abuso attuativo (i quali integrerebbero, a propria volta, la fattispecie di un ulteriore comportamento illecito). D'altronde, mutuando estensivamente dal regime consuetudinario dell'autotutela, «*[...] self-defence would warrant only measures which are proportional to*

²²⁶ L'art. 49, § 1 DARSIVA prevede che le contromisure siano adottate «*[...] in order to induce that State to comply with its obligations [...]*». Lo stesso articolo, al § 3, indica che le «*countermeasures shall, as far as possible, be taken in such a way as to permit the resumption of performance of the obligations in question*».

²²⁷ CIG, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, 8 luglio 1996, cit., p. 257, § 78. Inoltre, cfr. *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*, 8 giugno 1977, in UNTS, vol. 1125, n°17512, p. 3., di cui rileva altresì l'art. 54: «*1. Starvation of civilians as a method of warfare is prohibited. 2. It is prohibited to attack, destroy, remove or render useless objects indispensable to the survival of the civilian population, such as foodstuffs, agricultural areas for the production of foodstuffs, crops, livestock, drinking water installations and supplies and irrigation works, for the specific purpose of denying them for their sustenance value to the civilian population or to the adverse Party, whatever the motive, whether in order to starve out civilians, to cause them to move away, or for any other motive. [...]*». Al riguardo, si vedano: W. M. REISMAN, D. STEVICK, *The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes*, in *EJIL*, 1998, vol. 9, n°1, pp. 86-141; B. R. EARLY, M. SCHULZKE, *Still Unjust, Just in Different Ways: How Targeted Sanctions Fall Short of Just War Theory's Principles*, in *ISR*, 2019, vol. 21, n°1, pp. 57-80. Del resto: «*[...] The collective nature of economic sanctions makes them hit the innocent along with the guilty*». J. GALTUNG, *On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia*, in *World Politics*, 1967, vol. 19, n°3, pp. 378-416.

²²⁸ Sul tema, cfr. E. CANNIZZARO, *The Role of Proportionality in the Law of International Countermeasures*, in *EJIL*, 2001, vol. 12, n°5, pp. 889-916; ID., *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 2000. Inoltre, si veda R. O'KEEFE, *Proportionality*, in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON (a cura di), *op. cit.*, part V (*The Implementation of International Responsibility*), cap. 82; A. PETERS, *Proportionality as a global constitutional principle*, in A. F. LANG (JR.), A. WIENER (a cura di), *Handbook on Global Constitutionalism*, Edward Elgar, Cheltenham, 2017, cap. 19. Per un'attinente prospettiva alla luce del diritto dell'UE (contenuto delle misure, obblighi di proporzionalità, criterio d'urgenza, etc.) cfr.: G. M. ZAGEL, *Article 215 TFEU on Restrictive Measures*, in H. SMIT ET AL. (a cura di), *Smit & Herzog on the Law of the European Union*, Center for International Legal Studies, vol. 3, Lexis Nexis, 2015, pp. 22 ss.; S. POLI, *L'Unione europea e le misure restrittive individuali a carattere economico: tendenze evolutive del quadro normativo e giurisprudenziale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, anno XI, nn°2-3, pp. 475-508. Si consideri, inoltre, quanto osservato al riguardo dalla CIG nella sentenza relativa al caso *Gabčíkovo-Nagymaros*: «*In the view of the Court, an important consideration is that the effects of a countermeasure must be commensurate with the injury suffered, taking account of the rights in question*» CIG, *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, 25 settembre 1997, in *I.C.J. Reports 1997*, p. 7, § 87, p. 56, § 85.

*the armed attack and necessary to respond to it, a rule well established in customary international law»*²²⁹.

Ne consegue, dunque, che le misure sanzionatorie debbano essere altresì articolate in modo tale da consentire al paese sanzionato di rimediare materialmente a quanto causato tramite l'adempimento dei propri obblighi internazionali, provvedendo di conseguenza al ripristino della legalità e alla riparazione delle proprie inadempienze²³⁰. Peraltro, in base all'art. 52, § 2, lett. a) del Progetto, l'eventuale adozione di contromisure da parte dell'*injured State* dovrebbe essere sempre preceduta dall'esortazione – rivolta da quest'ultimo allo Stato (ritenuto) responsabile – a far fede ai propri obblighi. La stessa disposizione, alla lett. b), evidenzia infatti per lo Stato leso l'esigenza di «*notify the responsible State of any decision to take countermeasures and offer to negotiate with that State*».

Le sanzioni internazionali, pertanto, non devono in alcun modo pregiudicare il successivo possibile adempimento dei propri obblighi, temporaneamente disattesi, da parte di uno Stato, nonché la debita reintegrazione²³¹, restituzione²³² o compensazione²³³, sempre ad opera di quest'ultimo, del danno prodotto nei confronti dello Stato leso²³⁴. Alla luce del quadro sistematico così delineato, le misure “sanzionatorie” non dovrebbero quindi mai scadere nella mera dissimulazione di una punizione inflitta in conseguenza della condotta ritenuta illecita²³⁵, in

²²⁹ CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, cit., p. 94, § 176.

²³⁰ Cfr. D. A. DESIERTO, *The EU/US v. Russia trade wars: revisiting GATT article XXI and the International Law on unilateral economic sanctions*, in *EJIL – blog*, 22 settembre 2014.

²³¹ L'art. 34 DARSIVA, in merito alle *forms of reparation*, prevede che: «*full reparation for the injury caused by the internationally wrongful act shall take the form of restitution, compensation and satisfaction [...]*». Sul tema della “riparazione” del danno conseguente a un illecito internazionale, cfr. M. L. FORLATI PICCHIO, *La sanzione nel diritto internazionale*, cit., 1974, p. 60.

²³² L'art. 35 DARSIVA, in relazione all'istituto della *restitution*, dichiara che: «*a State responsible for an internationally wrongful act is under an obligation to make restitution, that is, to re-establish the situation which existed before the wrongful act was committed, provided and to the extent that restitution: (a) is not materially impossible; (b) does not involve a burden out of all proportion to the benefit deriving from restitution instead of compensation*».

²³³ L'art. 36 DARSIVA, con riguardo alla figura della *compensation* del danno, afferma che: «*1. The State responsible for an internationally wrongful act is under an obligation to compensate for the damage caused thereby, insofar as such damage is not made good by restitution. 2. The compensation shall cover any financially assessable damage including loss of profits insofar as it is established*».

²³⁴ In base all'art. 30 DARSIVA, in primo luogo: «*The State responsible for the internationally wrongful act is under an obligation: (a) to cease that act, if it is continuing; (b) to offer appropriate assurances and guarantees of non-repetition, if circumstances so require*». Oltretutto: «*The point was not just an academic one, for guarantees of non-repetition might be very onerous for the wrongdoing State [...] because the omnes injured States were entitled to address to the wrongdoing State demands of disarmament, demilitarization, dismantling of war industry, destruction of weapons, acceptance of observation teams, adoption of laws affording adequate protection for minorities and establishment of a form of government not incompatible with fundamental freedoms, civil and political rights and self-determination*». UN, ILC, Doc. A/CN.4/SER.A/1995, cit., p. 122, § 16 (Mr. Barboza); UN, ILC, Doc. A/CN.4/SER.A/1995/Add.1 (Part 2), cit., p. 12, § 36.

²³⁵ Al riguardo, si consideri anche l'art. 37 DARSIVA, il quale contempla la figura “diplomatica” della *satisfaction*, specificando che: «*1. The State responsible for an internationally wrongful act is under an obligation to give satisfaction for the injury caused by that act insofar as it cannot be made good by restitution or compensation. 2.*

osservanza dei criteri di necessità e proporzionalità²³⁶. Inoltre, nella pronuncia relativa al caso *Gabčíkovo-Nagymaros*, la Corte internazionale di Giustizia ha ritenuto che le contromisure adottate nei confronti di uno Stato debbano rispondere anche al requisito della “reversibilità”: «[...] *one other condition for the lawfulness of a countermeasure, namely that its purpose must be to induce the wrongdoing State to comply with its obligations under international law, and that the measure must therefore be reversible*»²³⁷.

Risulta inoltre fondamentale osservare come l’art. 52, § 3, dei *Draft Articles* indichi che «[c]ountermeasures may not be taken, and if already taken must be suspended without undue delay» nel caso in cui lo Stato responsabile interrompa la propria condotta illecita [art. 52, § 3, lett. a)] oppure qualora la controversia ingeneratasi con riguardo a quest’ultima sia stata sottoposta al vaglio di «*a court or tribunal which has the authority to make decisions binding on the parties*» [art. 52, § 3, lett. b)]. Tuttavia, il paragrafo 4 dello stesso articolo prevede che, nel caso in cui lo Stato responsabile «*fails to implement the dispute settlement procedures in good faith*», per lo Stato leso venga meno l’obbligo di non adottare o rimuovere le contromisure che abbia già provveduto a introdurre. Queste ultime, in base al successivo art. 53, dovranno comunque trovare prontamente termine «*as soon as the responsible State has complied with its obligations [...] in relation to the internationally wrongful act*» e ponga dunque fine e rimedio alla condotta anti-giuridica contestatagli da parte dello Stato leso.

Per quanto allo Stato offeso sia riconosciuto il diritto di porre immediatamente in atto le misure cautelari di carattere urgente (e reversibile) *ex art. 52, § 2 DARSIIWA*²³⁸ che reputi necessarie allo scopo di preservare da un danno²³⁹ la propria posizione giuridica – l’art 52, § 1(b) DARSIIWA²⁴⁰ prevede che lo Stato leso sia tenuto in primo luogo a tentare una soluzione della controversia di carattere necessariamente negoziale²⁴¹. Lo stesso

Satisfaction may consist in an acknowledgement of the breach, an expression of regret, a formal apology or another appropriate modality [e.g., il cd. “omaggio alla bandiera”]. 3. Satisfaction shall not be out of proportion to the injury and may not take a form humiliating to the responsible State» (enfasi aggiunta).

²³⁶ In merito, mutuando dalle argomentazioni della CIG sul tema della necessità e della proporzionalità della legittima difesa, cfr. CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, cit., p. 103, § 194 e p. 122, § 237. Inoltre, si veda: CIG, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, 25 settembre 1997, cit., p. 56, § 85.

²³⁷ *Ivi*, pp. 56-57, § 87 (enfasi aggiunta).

²³⁸ Art. 52, § 2 DARSIIWA (*Conditions relating to resort to countermeasures*): «[...] *Notwithstanding paragraph 1 (b), the injured State may take such urgent countermeasures as are necessary to preserve its rights*».

²³⁹ In tema, si veda la definizione di “pregiudizio imminente e irreparabile” e il connesso ricorso a idonei provvedimenti d’urgenza di cui all’art. 700 del Codice di Procedura Civile italiano.

²⁴⁰ Art. 52, § 1 DARSIIWA (*Conditions relating to resort to countermeasures*): «*Before taking countermeasures, an injured State shall: (a) Call on the responsible State, in accordance with article 43, to fulfil its obligations under Part Two; (b) Notify the responsible State of any decision to take countermeasures and offer to negotiate with that State*». L’art. 43 (Notice of claim by an injured State) prevede inoltre che: «*An injured State which invokes the responsibility of another State shall give notice of its claim to that State. 2. The injured State may specify in particular: (a) The conduct that the responsible State should take in order to cease the wrongful act, if it is continuing; (b) What form reparation should take in accordance with the provisions of Part Two*».

²⁴¹ La prassi in merito, tuttavia, non risulta univoca e, di conseguenza, una rigida regola sul punto non si sarebbe ancora consolidata nella consuetudine internazionale. Sul tema, si vedano ancora: G. ARANGIO-RUIZ, *Countermeasures and Amicable Dispute Settlement Means in the Implementation of State Responsibility: A Crucial Issue*

articolo, al successivo § 3(b), sembra peraltro “incentivare” – tramite la previsione della sospensione di ogni contromisura – la possibilità che la controversia interstatale così instauratasi venga sottoposta allo scrutinio di una corte o di un tribunale che abbia la capacità di assumere una decisione di carattere vincolante per le parti. Inoltre, è necessario tenere in considerazione quanto indicato dal già richiamato art. 50, § 2, lett. a) DARSIPA – alla luce del quale gli Stati restano in ogni caso vincolati all’obbligo di attenersi alle procedure previste dai meccanismi di soluzione delle controversie di volta in volta applicabili – nonché nella formulazione dell’art. 55 dei *Draft Articles*: «*These articles do not apply where and to the extent that the conditions for the existence of an internationally wrongful act or the content or implementation of the international responsibility of a State are governed by special rules of international law*».

Pertanto – quantunque il varo di contromisure continui primariamente a sottostare, con i connessi rischi di responsabilità, a un’autonoma valutazione di “necessità”²⁴² da parte dello Stato (che si ritenga) leso – la disciplina contenuta nei *Draft Articles* non escluderebbe ma, al contrario, favorirebbe la possibilità di configurare tali negoziazioni nell’ambito dei meccanismi di regolamento delle controversie previsti in «*any relevant treaty*»²⁴³ (e.g.: dall’OMC, con la sua “*Intesa*”) di cui gli Stati “litiganti” siano parti, consentendo il ricorso ai quadri normativi e procedurali contemplati da tali trattati al fine di provvedere alla verifica dell’effettiva sussistenza delle violazioni e dei danni lamentati nonché allo scopo di definire con maggiore dettaglio sia il contenuto sia le conseguenze della condotta anti-giuridica riscontrata in capo allo Stato trasgressore.

Peraltro, l’obbligo di ricorrere all’adozione di misure di autotutela unilaterali esclusivamente in qualità di *extrema ratio* e soltanto dopo aver esperito tutti i rimedi offerti dalla struttura delle OO.II. di cui le parti di una controversia eventualmente condividano la *membership*, risulterebbe implicito nei vincoli di solidarietà e collaborazione insiti nello statuto di qualsiasi organizzazione internazionale, oltre a fornire pieno e coerente riscontro

before the International Law Commission, in *EJIL*, 1994, vol. 5, n°1, pp. 20-53; A. GIANELLI, *Adempimenti preventivi all’adozione di contromisure internazionali*, Giuffrè, Milano, 1997.

²⁴² Al riguardo, l’art. 25, § 1 DARSIPA indica che la *Necessity* non può essere invocata da uno Stato come causa di esclusione dell’illiceità di un atto non conforme a un obbligo internazionale di tale Stato, a meno che tale atto: «(a) *is the only way for the State to safeguard an essential interest against a grave and imminent peril; and (b) does not seriously impair an essential interest of the State or States towards which the obligation exists, or of the international community as a whole*». In ogni caso, il § 2 dello stesso articolo specifica che la necessità non può essere invocata da uno Stato per escludere l’illegittimità della propria condotta se: «(a) *the international obligation in question excludes the possibility of invoking necessity; or (b) the State has contributed to the situation of necessity*». Il tutto, ferma restando l’imperatività della *Compliance with peremptory norms*, ovvero dell’inderogabile osservanza delle norme di *jus cogens*, richiamata dal successivo art. 26 del Progetto della CDI del 2001.

²⁴³ Nell’interpretazione fornita dal *Drafting Committee* della CDI nel 1993 (UN Doc. A/CN.4/L.480/Add.1), “pertinente” sarebbe qualsiasi trattato «[...] *applicable to the area to which the wrongful act and counter-measures related*». In proposito, cfr. M. TALLARICO, *op. cit.*, pp. 1-10. Sul tema, si vedano: B. SIMMA, *Counter-measures and Dispute Settlement: A Plea for a Different Balance*, in *EJIL*, 1994, vol. 5, n°1, pp. 102-105; C. TOMUSCHAT, *Are Counter-measures Subject to Prior Recourse to Dispute Settlement Procedures?*, *ivi*, pp. 77-88. Inoltre, cfr. O. SCHACHTER, *Dispute Settlement and Countermeasures in the International Law Commission*, in *AJIL*, 1994, vol. 88, n°3, pp. 471-477.

al dato positivo vincolante definito dagli artt. 2.3²⁴⁴ (il cui contenuto è ormai assunto a regola consuetudinaria) e 33 della Carta dell'ONU²⁴⁵ concernenti la necessità che gli Stati risolvano con mezzi pacifici le proprie controversie²⁴⁶.

1.2.4. Il cd. “obbligo di non-riconoscimento” di una situazione illegittima creatasi in conseguenza della violazione di una norma cogente del diritto internazionale

Il riferimento alle gravi violazioni dello *jus cogens* internazionale che diversi Stati occidentali contestano alla Federazione Russa consente, inoltre, di introdurre un giustificato richiamo alle disposizioni del terzo capitolo del Progetto di articoli della CDI. Gli artt. 40²⁴⁷ e 41²⁴⁸ dei *Draft Articles*, infatti, configurano per tutti gli Stati l'obbligo di non cooperare²⁴⁹ con lo Stato ritenuto responsabile di una seria violazione – intesa quale «*a gross or systematic*

²⁴⁴ Art. 2.3 *UN Charter*: «*All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered*».

²⁴⁵ Art. 33 *UN Charter*: «*1. The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice. 2. The Security Council shall, when it deems necessary, call upon the parties to settle their dispute by such means*». Gli esponenti della dottrina che propendono per la non-obbligatorietà, per gli Stati, dell'elencazione dei rimedi riportata nel testo dell'art. 33, § 1 della Carta dell'ONU indicano invece nella natura “pacifica” dello strumento della contromisura l'unico limite giuridico vincolante per gli Stati (e ciò al netto di interpretazioni “estensive”, che tendano comunque a includere la forza economica nel concetto di forza internazionale, con l'art. 2.3 “ridotto” a corollario del divieto dell'uso della forza di cui al successivo art. 2.4 della Carta). In tale contesto, l'effettiva motivazione sottesa alle attività procedurali preventive in tal modo intraprese da parte degli Stati risiederebbe in finalità di matrice politico-economica, di valenza perlopiù extra-giuridica, fatta salva la valutazione delle implicazioni economiche “di ritorno” correlate all'imposizione di contromisure oltre all'esigenza di non compromettere la propria credibilità a livello internazionale. Cfr. M. TALLARICO, *op. cit.*, pp. 8-9.

²⁴⁶ Un esempio al riguardo, inoltre, è fornito dall'art. 22 del DSU dell'OMC (*Compensation and the Suspension of Concessions*), il quale (§ 2) subordina l'adozione di contromisure da parte di «*any party having invoked the dispute settlement procedures*» all'autorizzazione del DSB in caso di mancato rispetto, da parte del «*Member concerned*», delle decisioni di carattere giurisdizionale emesse nel quadro del meccanismo di risoluzione delle controversie previsto nell'ordinamento dell'Organizzazione («*If no satisfactory compensation has been agreed within 20 days after the date of expiry of the reasonable period of time [...]*»). Per quanto la CDI, nella redazione del Progetto di articoli, abbia essenzialmente mirato a ridurre al minimo i vincoli di natura prettamente procedurale posti al diritto di autotutela dello Stato leso, è comunque interessante richiamare l'analisi del *rapporteur* Arangio-Ruiz. Nella proposta avanzata da quest'ultimo, infatti, affinché l'attuazione di una “rappresaglia” possa rappresentare esclusivamente una *extrema ratio* sarebbe necessario stabilire un limite all'esercizio di tale prerogativa, individuandolo nel previo esaurimento dei ricorsi nell'ambito dei sistemi di regolamento delle controversie indicati dalle norme del diritto internazionale. Non meno rilevante risulta altresì la proposta del relatore Riphagen: «*No counter-measure shall be taken by the injured States prior to the exhaustion of all the amicable settlement procedures available under general international law, the United Nations Charter and any other dispute settlement instrument to which it is a party*». Cfr.: *Ibidem*; B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, p. 436.

²⁴⁷ Art. 40 DARSIIWA (*Application of this chapter*).

²⁴⁸ Art. 41 DARSIIWA (*Particular consequences of a serious breach of an obligation under this chapter*).

²⁴⁹ *Ivi*, § 1.

failure [...] to fulfil the obligation [...] arising under a peremptory norm of general international law» – adoperandosi invece «*through lawful means*»²⁵⁰ al fine di porre termine alla condotta illegale, non riconoscendo in alcun modo come valida la situazione *de facto* scaturente dal compimento dell'illecito²⁵¹ né prestando in alcun caso «*aid or assistance in maintaining that situation*»²⁵². Tutto ciò, senza pregiudizio di «*other consequences referred to in this part and to such further consequences that a breach to which this chapter applies may entail under international law*»²⁵³.

Sarebbe proprio questo, d'altronde, quanto avvenuto con riguardo all'annessione della Crimea, con il conseguente varo di un esteso embargo da parte dell'UE e degli USA nei confronti del territorio della penisola, ritenuto illegalmente “occupato” dalla Russia²⁵⁴. La

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ Il riconoscimento è un atto unilaterale (di valenza perlopiù politica) posto in essere – singolarmente o collettivamente – da parte di uno o più soggetti di diritto, tramite il quale si provvede a prendere atto dell'esistenza, nella realtà, di una data situazione di fatto o di diritto e, al contempo, si manifesta la volontà di intrattenere relazioni con l'oggetto del riconoscimento. Nel diritto internazionale, rileva in particolare la prassi del riconoscimento di entità statuali e/o di strutture di governo. Tale atto, ad ogni modo, non presenta valore costitutivo della personalità giuridica di uno Stato, rimanendo quest'ultima subordinata esclusivamente ai requisiti di effettività e indipendenza. D'altronde, nonostante i tentativi profusi fin dal periodo tra i due conflitti mondiali allo scopo di limitare il valore del principio di effettività e delegittimare le acquisizioni territoriali ottenute con il ricorso alla forza militare (o tramite altre gravi violazioni delle norme internazionali inderogabili), la consuetudine appare tuttavia ancora oggi orientata a riconoscere l'acquisto della piena sovranità territoriale in conseguenza del solo effettivo e consolidato esercizio indipendente del potere di governo nell'ambito di un determinato territorio. Giova pertanto sottolineare come il riconoscimento da parte di altre entità della comunità internazionale, in quanto atto di per sé afferente alla sfera della diplomazia, non rivesta una funzione né costitutiva né tanto meno “delibativa” in merito all'affermazione della sovranità di uno Stato in una specifica area geografica. Il mancato riconoscimento da parte di altri Stati in riferimento a quelle che possono essere le vicende della sovranità e della soggettività internazionale assume soltanto un ruolo politicamente “ostativo” con riguardo al consolidamento delle cd. *unlawful effectivities*. Esso, infatti, è rivolto proprio a ostacolare – per quanto possibile al netto di implicazioni militari – il consolidamento temporale di eventuali mutamenti territoriali sopraggiunti nell'ambito della cd. “mobilità delle frontiere” ma, al pari delle numerose risoluzioni non vincolanti dell'Assemblea Generale dell'ONU e persino di eventuali determinazioni provenienti da parte della CIG, della Corte EDU o delle varie corti arbitrali, non ne impedisce in alcun modo l'affermazione nella realtà dei fatti se lo Stato destinatario di tale “avversione” diplomatica (oltre che della correlata “offensiva” giuridica e giudiziaria) si rivela capace di reggerne comunque tutte le conseguenze, anche in virtù della titolarità di un seggio permanente in seno al Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Cfr. B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, pp. 209-210, 435. Si vedano, inoltre: HOUSE OF LORDS (UK), *Judgments - Kuwait Airways Corp. v Iraqi Airways Co. and Others* (UKHL 19), 16 maggio 2002; UNGA, Resolution 68/262, *Territorial integrity of Ukraine*, 2014, cit., § 6.

²⁵² Art. 41, § 2 DARSIVA.

²⁵³ *Ivi*, § 3.

²⁵⁴ In merito, è indubbiamente rilevante considerare il parallelo riconoscimento, da parte degli Stati Uniti, della sovranità dello Stato di Israele sulle alture del Golan, sottratte alla Siria nel 1967. Le precedenti amministrazioni americane avevano trattato le alture del Golan come territorio militarmente occupato della Siria, in linea con le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Il Presidente degli USA, Donald J. Trump, ha invece dichiarato la sua rottura con tale politica: «*After 52 years it is time for the United States to fully recognize Israel's sovereignty over the Golan Heights, which is of critical strategic and security importance to the State of Israel and Regional Stability!*». Superando la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU n°242 del 22 novembre 1967, adottata all'unanimità, che enfatizzava «*the inadmissibility of the acquisition of territory by war*», il Presidente americano ha anche forzato la norma consuetudinaria post-bellica riguardante l'inaccettabilità

prassi internazionale citata nei *Commentaries* relativi ai DARSIIWA, del resto, collega la pratica del “non-riconoscimento” perlopiù a casi concernenti la «*attempted acquisition of sovereignty over territory through the denial of the right of self-determination of peoples*»²⁵⁵ e, in maniera preponderante, a episodi di «*territorial acquisitions brought about by the use of force*»²⁵⁶, specificando che il testo dell’art. 41 dei *Draft Articles* «*not only refers to the formal recognition of these situations, but also prohibits acts which would imply such recognition*»²⁵⁷.

Argomentando dalla prassi dell’ONU e dal suo essenziale contributo nella definizione dello *jus cogens*, il diritto internazionale avrebbe infatti recepito l’obbligo di escludere ogni effetto extraterritoriale per gli atti di governo adottati nei territori occupati con l’uso della forza militare, ad esempio negando il riconoscimento delle sentenze giudiziarie in essi pronunciate o non applicando, per il tramite delle proprie norme di diritto internazionale privato, le leggi in essi emanate. Il fine di tale obbligo, dunque, è l’isolamento “giuridico” dei territori occupati, nel caso in cui sia la maggioranza dei Membri della comunità internazionale a negare la legittimità di tale acquisizione territoriale.

L’applicazione del principio *ex iniuria ius non oritur*, pertanto, giunge a integrare l’elemento giuridico della più ampia fattispecie politica del “non-riconoscimento”, come “sanzione” perpetrata nei confronti di situazioni *de facto* scaturite dalla violazione di un obbligo *erga omnes* sancito dal diritto internazionale e, specialmente, nel caso dell’uso illecito della forza a discapito dell’integrità territoriale di uno Stato sovrano. Ne è stato un

dell’annessione di un territorio attraverso l’uso della forza militare e l’imprescindibilità della risoluzione pacifica delle controversie tra gli Stati, ovvero proprio le argomentazioni giuridiche sottese all’opposizione occidentale nei confronti dell’annessione della Crimea da parte della Federazione Russa. La decisione in ultimo assunta dall’amministrazione americana, inoltre, si inserisce nel dibattito circa la configurabilità, nell’ambito del diritto internazionale contemporaneo, di una norma che possa legittimare la rivendicazione dello “stato di necessità” come “diritto di conservazione” o mezzo di protezione di interessi “vitali” dello Stato, anche attraverso il ricorso unilaterale all’uso della forza militare. Il riconoscimento della sovranità israeliana sulle alture del Golan, infatti, parrebbe porsi in chiara controtendenza rispetto all’approccio sinora considerato prevalente il quale, come confermato da autorevole dottrina, afferma che una volta bandito dal diritto internazionale il ricorso alla forza (in tutte le sue manifestazioni e inclusi, a detta di molti, anche i cd. interventi “umanitari” o a protezione dei propri cittadini all’estero), gli ambiti ancora disponibili per l’invocazione dello “stato di necessità” come esimente sarebbero ormai esigui. Nel solco di quest’ultima posizione si pone altresì l’Assemblea Generale dell’ONU la quale, in riferimento alla situazione delle alture del Golan, ha dichiarato che: «*[...] the Israeli decision of 14 December 1981 to impose its laws, jurisdiction and administration on the occupied Syrian Golan is null and void and has no validity whatsoever, as confirmed by the Security Council in its resolution 497 (1981), and calls upon Israel to rescind it*». Cfr.: UNGA, *The Syrian Golan* (A/RES/74/14), 3 dicembre 2019; THE WHITE HOUSE, *Proclamation on Recognizing the Golan Heights as Part of the State of Israel*, 25 marzo 2019.

²⁵⁵ UN, ILC, *Draft articles [...] with commentaries*, 2001, cit., pp. 114, § 5.

²⁵⁶ «*An example of the practice of non-recognition of facts in breach of peremptory norms is provided by the reaction of the Security Council to the Iraqi invasion of Kuwait in 1990. Following the Iraqi declaration of a “comprehensive and eternal merger” with Kuwait, the Security Council, in resolution 662 (1990) of 9 August 1990, decided that the annexation had “no legal validity, and is considered null and void”, and called upon all States, international organizations and specialized agencies not to recognize that annexation and to refrain from any action or dealing that might be interpreted as a recognition of it, whether direct or indirect. In fact, no State recognized the legality of the purported annexation, the effects of which were subsequently reversed*». *Ivi*, pp. 114-115, §§ 6-7.

²⁵⁷ *Ivi*, p. 114, § 5.

celebre esempio la “*Stimson Doctrine*”, inaugurata nel 1932 dall’allora segretario di Stato americano in reazione alla crisi della Mancuria tra Giappone e Cina²⁵⁸. In ogni caso, congiuntamente agli indirizzi provenienti dalla CDI, permane l’esigenza di verificare quale sia l’effettivo *status* dell’obbligo di “non-riconoscimento” nel diritto internazionale contemporaneo, accertando se e in quali termini tale obbligo abbia realmente assunto veste consuetudinaria e, di conseguenza, risulti vincolante per tutti gli Stati, compreso quello cui sia eventualmente contestata l’originaria violazione²⁵⁹.

L’inerente giurisprudenza della CIG, ad ogni modo, conferma la sostanziale esiguità della prassi internazionale riferita all’obbligo di non riconoscimento della situazione di fatto ingenerata dalla violazione di norme imperative. In occasione del suo Parere consultivo *Namibia (S. W. Africa)*²⁶⁰ del 1971 – peraltro richiamato dalla CDI nei suoi *Commentaries* al Progetto di articoli del 2001²⁶¹ – i giudici dell’Aia hanno rilevato la vigenza dell’obbligo di “non-riconoscimento” relativamente alla situazione ingenerata dalla condotta tenuta dall’allora governo sudafricano in territorio namibiano, derivandone la conseguente esigenza di non determinare alcuna legittimazione diretta o indiretta in riferimento al perdurare della presenza del Sudafrica nel territorio della Namibia in violazione della Carta delle Nazioni Unite, del diritto internazionale e della terminazione del precedente Mandato della Società delle Nazioni²⁶²: «*the termination of the Mandate and the declaration of the illegality of South Africa’s presence in Namibia are opposable to all States in the sense of barring erga omnes the legality of a situation which is maintained in violation of international law*»²⁶³.

La Corte, pertanto, aveva provveduto «*to giving advice on those dealings with the Government of South Africa which, under the Charter of the United Nations and general international*

²⁵⁸ Sull’argomento, cfr.: M. DAWIDOWICZ, *The Obligation of Non-Recognition of an Unlawful Situation*, in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON (a cura di), *op. cit.*, Part IV, cap. 46; H. LAUTERPACHT, *Recognition in International Law* (1974), Cambridge University Press, 2012. Inoltre, si veda: M. MANCINI, *Statualità e non riconoscimento nel diritto internazionale*, collana «Studi di Diritto Internazionale», Giappichelli, Torino, 2020.

²⁵⁹ *Ivi*, p. 2.

²⁶⁰ CIG, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South-Africa in Namibia (South-West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, 21 giugno 1971.

²⁶¹ «*As regards the denial by a State of the right of selfdetermination of peoples, the advisory opinion of ICJ in the Namibia case is similarly clear in calling for a nonrecognition of the situation. The same obligations are reflected in the resolutions of the Security Council and General Assembly concerning the situation in Rhodesia and the Bantustans in South Africa. These examples reflect the principle that where a serious breach in the sense of article 40 has resulted in a situation that might otherwise call for recognition, this has nonetheless to be withheld. Collective non-recognition would seem to be a prerequisite for any concerted community response against such breaches and marks the minimum necessary response by States to the serious breaches referred to in article 40*». UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, 2001, cit., pp. 115, § 8 e relative note.

²⁶² Cfr. UNSC, *Resolution 276 (1970), The Situation in Namibia*, 30 gennaio 1970, §§ 2 e 5. Il 17 dicembre 1920, il Sudafrica aveva assunto l’amministrazione del territorio dell’allora Africa sudoccidentale in base al Mandato di classe C attribuitole dal Consiglio della Società delle Nazioni, ai sensi dell’art. 22 del relativo *Covenant*. Tale tipologia di mandato “post-coloniale”, indirizzato ai territori meno sviluppati, conferiva al governo sudafricano pieni poteri amministrativi e legislativi sul territorio della (futura) Namibia.

²⁶³ CIG, *Namibia (South-West Africa)*, Advisory Opinion, 1971, cit., p. 56, § 126.

law, should be considered as inconsistent with the declaration of illegality and invalidity made in paragraph 2 of resolution 276 (1970), because they may imply a recognition that South Africa's presence in Namibia is legal»²⁶⁴ chiamando gli Stati a non intessere «*treaty relations*» con il governo del Sudafrica, a non invocare o dare applicazione a trattati bilaterali già esistenti «*in cases in which the Government of South Africa purports to act on behalf of or concerning Namibia*»²⁶⁵, a non mantenere o inviare nel territorio occupato agenti consolari o diplomatici chiarendo alle autorità sudafricane che «*the maintenance of diplomatic or consular relations with South Africa does not imply any recognition of its authority with regard to Namibia*»²⁶⁶ nonché ad astenersi dall'intrattenere rapporti economici o altre tipologie di relazioni che potessero in qualsiasi modo implicare il riconoscimento del controllo territoriale del Sudafrica sulla Namibia²⁶⁷, soffermandosi tuttavia sulla necessità di non privare la popolazione della Namibia dei vantaggi derivanti dalla cooperazione internazionale²⁶⁸, con particolare riferimento al valore delle convenzioni multilaterali in materia umanitaria la cui inosservanza avrebbe potuto arrecare particolare detrimento della popolazione locale²⁶⁹.

Nella successiva *Opinion* del 2004 sulla costruzione di un muro, da parte israeliana, nei Territori palestinesi occupati²⁷⁰, «*[g]iven the character and the importance of the rights and obligations involved*»²⁷¹, la Corte ha riconosciuto l'esistenza in capo a tutti gli Stati di un generale obbligo di non riconoscere la situazione illecita risultante dalla costruzione di tale muro e di non coadiuvare in alcun modo il mantenimento della situazione di fatto ingenerata dalla realizzazione di tale costruzione oltre che dei conseguenti impedimenti «*to the exercise by the Palestinian people of its right to self-determination*»²⁷², soffermandosi – in sentore analogo a quello del precedente Parere del 1971 – anche sulla necessità che tutti gli Stati parte della Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra del 12 agosto 1949, nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale, adempiano al proprio obbligo – sancito da tale Convenzione – di garantire il rispetto da parte di Israele del diritto internazionale umanitario²⁷³.

Tuttavia, occorre ancora una volta porre in rilievo come nei confronti dello Stato considerato responsabile della violazione di norme imperative, agli altri Membri della comunità internazionale chiamati a cooperare «*to bring to an end [...] any serious breach*» compete, ancora una volta, soltanto la possibilità di adottare misure “non implicanti la violazione di norme del diritto internazionale” (ovvero “*lawful*” nell'originale in lingua inglese) e, pertanto, condotte perlopiù afferenti alla sfera diplomatica o economica qualificabili in concreto come

²⁶⁴ *Ivi*, § 121.

²⁶⁵ *Ivi*, § 122.

²⁶⁶ *Ivi*, § 123.

²⁶⁷ *Ivi*, § 124.

²⁶⁸ *Ivi*, § 125.

²⁶⁹ *Ivi*, § 122.

²⁷⁰ CIG, *Construction of a Wall*, Advisory Opinion, 2004, cit.

²⁷¹ *Ivi*, p. 200, § 159.

²⁷² *Ibidem*.

²⁷³ *Ibidem*.

“ritorsioni” (ossia comportamenti “inamichevoli” ancorché leciti, in quanto non correlati alla violazione di norme generali o pattizie del diritto internazionale)²⁷⁴ per quanto la stessa CDI, nei *Commentaries* ai DARIO del 2011, abbia qualificato il proprio sistematico ricorso a tale definizione come « “without prejudice” the question whether a non-injured State that is entitled to invoke responsibility of another State would have the right to resort to countermeasures »²⁷⁵.

Infatti, nonostante la tesi contraria (come già argomentato) sia sostenuta – soprattutto in Occidente – da buona parte della dottrina, nel diritto internazionale non si è in realtà (almeno ancora) affermato un principio di carattere generale in base al quale un soggetto internazionale non direttamente “leso” risulti chiaramente legittimato a intervenire, in via unilaterale, a tutela di un interesse collettivo dell’intera “comunità delle nazioni” ponendo in essere l’adozione di vere e proprie contromisure, ossia agendo in violazione dei propri obblighi internazionali valevoli nei confronti dello Stato ritenuto “offensore”. La prassi, d’altronde, parrebbe registrare in merito soltanto una tendenza perlopiù univoca da parte dei paesi occidentali e, di conseguenza, non sembrerebbe offrire riscontri significativi a partire dai quali possa essere sensatamente delineato un regime di generalizzata autotutela collettiva al di fuori delle previsioni di singole norme consuetudinarie o pattizie e, soprattutto, al di fuori dell’ordinamento delle Nazioni Unite²⁷⁶. Non a caso, in sede di commento ai lavori preparatori della CDI²⁷⁷, la maggioranza degli Stati membri dell’ONU (rappresentata dai paesi in “via di sviluppo”) si è dichiarata chiaramente contraria alla possibilità dell’adozione di contromisure in reazione alla violazione di obblighi *erga omnes*²⁷⁸.

1.3 L’istituto delle sanzioni “mirate” nel diritto internazionale

L’imposizione di sanzioni economiche internazionali ha talvolta direttamente provocato l’insorgere di gravi crisi sistemiche nelle economie dei paesi destinatari, rivelandosi peraltro scarsamente apprezzabile anche sotto il profilo – certamente non secondario – della proporzionalità e dell’efficacia rispetto ai propri obiettivi prefissati²⁷⁹. Tali misure, inoltre, si

²⁷⁴ Sul tema, cfr. S. TALMON, *The Duty Not to ‘Recognize as Lawful’ a Situation Created by the Illegal Use of Force or Other Serious Breaches of a Jus Cogens Obligation: An Obligation without Real Substance?*, in C. TOMUSCHAT, J.-M. THOUVENIN (a cura di) *The Fundamental Rules of the International Legal Order. Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2005, cap. IV, pp. 99-126.

²⁷⁵ Si veda il § 2 del *Commentary* relativo all’art. 57 dei DARIO.

²⁷⁶ Cfr. *ivi*, pp. 434-435. Sull’argomento, inoltre, si veda L.-A. SICILIANOS, *Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community*, in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON (a cura di), *op. cit.*, pp. 1137-1142. Inoltre, cfr.: M. DAWIDOWICZ, *Third-party Countermeasures: Observations on a Controversial Concept*, *cit.*, pp. 340-362; ID., *Third-party Countermeasures in International Law*, *cit.*

²⁷⁷ Cfr. G. GAJA, *In tema di reazioni alle violazioni di obblighi erga omnes*, in N. BOSCHIERO (a cura di), *Ordine internazionale e valori etici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004.

²⁷⁸ Cfr. B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, p. 436.

²⁷⁹ Sul tema, cfr.: E. DE WET, *Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures Under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi Sanctions Regime*, in *LJIL*, 2001, vol. 14, n°2, pp. 277-300; H. ASCENSIO, M. DIXNEUF, *Sanctions Against Iraq and Human Rights: a devastating, misguided, intolerable method*, FIDH Report,

sono concretamente dimostrate in grado di produrre pesanti ripercussioni economiche indirette²⁸⁰ – in ambito industriale e commerciale – anche nei confronti di Stati terzi²⁸¹ che si siano “macchiati” soltanto della colpa di intrattenere rapporti mercantili con gli Stati colpiti²⁸²

n°321/2, marzo 2022. Inoltre, cfr.: W. M. REISMAN, D. L. STEVICK, *op. cit.*, pp. 86-141; F. SHAYGAN, *La compatibilità des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l'homme international humanitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2008; T. J. BIERSTEKER, S. E. ECKERT, M. TOURINHO, *Thinking about United Nations targeted sanctions*, in IID., *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, cit., cap. 1; K. DO, S. BAEK, *The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights*, Study Series 19-02, KINU, Seul, 2019.

²⁸⁰ L'art. 16.3 del Patto della Società delle Nazioni stabiliva già che: «*The Members of the League agree, further, that they will mutually support one another in the financial and economic measures which are taken under this Article, in order to minimise the loss and inconvenience resulting from the above measures, and that they will mutually support one another in resisting any special measures aimed at one of their number by the covenant-breaking State [...]*». Lo Statuto delle Nazioni Unite ha peraltro recepito le medesime istanze nel proprio art. 49: «*The Members of the United Nations shall join in affording mutual assistance in carrying out the measures decided upon by the Security Council*». Ad ogni modo, l'art. 50 della Carta interviene specificando che: «*If preventive or enforcement measures against any state are taken by the Security Council, any other state, whether a Member of the United Nations or not, which finds itself confronted with special economic problems arising from the carrying out of those measures shall have the right to consult the Security Council with regard to a solution of those problems*». Dal testo adottato nel 1945 risulta tuttavia chiaramente come ogni Stato indirettamente leso dalle sanzioni imposte dal Consiglio di Sicurezza non possa reclamare altro “diritto” se non quello di consultare al riguardo lo stesso Consiglio. Si può in merito segnalare come, in base l'art. 48.1 della Carta, uno Stato possa essere esentato dall'adesione a un determinato regime sanzionatorio su specifica disposizione del Consiglio di Sicurezza.

²⁸¹ L'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, nell'*Annual Report on the work of the United Nations* del 1997 ha espresso la propria preoccupazione per i danni che le sanzioni internazionali possono arrecare alle fasce più vulnerabili delle popolazioni degli Stati raggiunti da tali misure, nonché per le conseguenze negative che queste ultime possono causare anche a paesi terzi che intrattengano rapporti commerciali con gli Stati sanzionati: «*it is increasingly accepted that the design and implementation of sanctions mandated by the Security Council need to be improved, and their humanitarian costs to civilian populations reduced as far as possible*». Cfr. G. C. HUFBAUER, B. OEGG, *Targeted Sanctions: A Policy Alternative?*, paper per il convegno *Sanctions Reform? Evaluating the Economic Weapon in Asia and the World*, Peterson Institute for International Economics, 23 febbraio 2000.

²⁸² Sul tema, nel 1997, l'Assemblea Generale dell'ONU ha rilevato come «*[...] sanctions have been causing problems of an economic nature in third countries*» e che, di conseguenza, «*the Security Council, the General Assembly and other relevant should intensify their efforts to address the special economic problems of third countries affected by sanctions regimes*» (A/RES/51/242, §§ 24-25), evidenziando peraltro come tale argomento necessiti inequivocabilmente di ulteriore approfondimento (*ivi*, § 26; A/RES/52/162 e i diversi *report* richiamati alle lettere da (a) a (h) del quarto paragrafo del preambolo di quest'ultima risoluzione UNGA). Il Segretario Generale dell'ONU, già nel 1992, aveva inoltre indicato come: «*In circumstances when peacemaking requires the imposition of sanctions under Article 41 of the Charter, it is important that States confronted with special economic problems not only have the right to consult the Security Council regarding such problems, as Article 50 provides, but also have a realistic possibility of having their difficulties addressed. I recommend that the Security Council devise a set of measures involving the financial institutions and other components of the United Nations system that can be put in place to insulate States from such difficulties. Such measures would be a matter of equity and a means of encouraging States to cooperate with decisions of the Council*» (A/47/277-S/24111, § 41). Sul tema, si vedano ancora: A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Giuffrè, Milano, 2007; J. ILIEVA, A. DASHTEVSKI, F. KOKOTOVIC, *op. cit.*, p. 210; F. GIUMELLI, *Understanding United Nations targeted sanctions [...]*, in *International Affairs*, 2015, vol. 91, n°6, pp. 1351-1368. Inoltre, cfr. W. H. KAEMPFER, A. D. LOWENBERG, *Targeted sanctions: Motivating Policy Change*, in *Harvard International Review*, 2007, vol. 29, n°3, pp. 68-72; D. W. DREZNER, *Sanctions Sometimes Smart [...]*, in *International Studies Review*, 2011, vol. 13, n°1, pp. 96-108.

o, di fatto, condividano con essi vincoli di interdipendenza economica o di mera prossimità geografica²⁸³. Quanto descritto, di conseguenza, ha purtroppo in più occasioni determinato il coinvolgimento indiscriminato di ampie fasce delle popolazioni degli Stati “obiettivo” (spesso, quelle più povere e vulnerabili²⁸⁴) nelle devastanti implicazioni di vere e proprie crisi umanitarie eteroindotte, come quelle «near apocalyptic»²⁸⁵ emerse in Iraq²⁸⁶ ad esito (della cd. Prima

²⁸³ La CIG, nel suo Parere consultivo relativo al caso *Certain Expenses*, ha ammesso l'ipotesi che per gli Stati terzi indirettamente lesi dalle sanzioni internazionali varate in sede ONU possano essere disposte forme di risarcimento da parte del Consiglio di Sicurezza, intendendo i relativi costi come gravanti su tutti i Membri in qualità di spese dell'Organizzazione. Rimane comunque da registrare empiricamente come in nessun caso concreto un Comitato per le Sanzioni abbia raccomandato, ai sensi dell'art. 48.1 della Carta, l'esenzione di uno Stato dai propri obblighi di adesione a un regime sanzionatorio ONU. Inoltre, in nessun frangente è stata presa in considerazione la possibilità di risarcire, tramite fondi attinti dal bilancio delle Nazioni Unite, un paese terzo leso dalle sanzioni imposte dall'ONU nei confronti di un altro Stato. L'onere delle sanzioni ONU è rimasto pertanto distribuito in modo perlopiù disomogeneo tra i Membri, con i vicini geografici e/o i maggiori partner commerciali del paese obiettivo (paesi in realtà spesso già tra i più poveri e deboli) generalmente danneggiati in misura marcatamente maggiore rispetto ad altri (magari di per sé più interessati all'imposizione delle sanzioni e anche maggiormente in grado di reggerne il peso, come gli stessi Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza). In merito, si veda: CIG, *Certain expenses of the United Nations*, Advisory Opinion, 20 luglio 1962, cit., p. 167. Inoltre, cfr. UN, *Question whether compliance by a Member State with sanctions against Rhodesia could be treated as a contribution to a “peace-keeping” operation, the cost thereof being levied against all Member States in the form of compulsory budgetary assessments*, 15 giugno 1976, in *1976 UN Juridical Yearbook*, pp. 203-204. Per un ulteriore approfondimento: P. SZASZ, *op. cit.*, pp. 474-477.

²⁸⁴ In merito, cfr.: J. GORDON, *A Peaceful, Silent, Deadly Remedy: The Ethics of Economic Sanctions*, in *Ethics & International Affairs*, 1999, vol. 13, pp. 123-142; S. H. ALLEN, D. J. LEKTZIAN, *Economic sanctions: A blunt instrument?*, in *Journal of Peace Research*, 2013, vol. 50, n°1, pp. 121-135. Inoltre, si vedano: UN, OHCHR *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights (A/HRC/33/48)*, 2 agosto 2016; ID., *High Commissioner to Human Rights Council: Sanctions Can Create Severe and Undue Suffering for Individuals who have Neither Perpetrated Crimes nor Otherwise Borne Responsibility for Improper Conduct*, in *Meeting summaries*, 16 settembre 2021.

²⁸⁵ UNSC, *Report to the Secretary-General on humanitarian needs in Kuwait and Iraq in the immediate post-crisis environment by a mission to the area lead by Mr. Martti Ahtisaari*, doc. S/22366, 20 marzo 1991, p. 5, § 8.

²⁸⁶ UNSC, *Resolution 661 (1990)*, 6 Agosto 1990. Cfr.: H. ASCENSIO, M. DIXNEUF, *op. cit.*, pp. 9-10. Si vedano ancora: M. M. ALI, I. H. SHAH, *Sanctions and childhood mortality in Iraq*, in *The Lancet*, 2000, vol. 355, n°9218, 1851-57; G. R. POPAL, *Impact of sanctions on the population of Iraq*, in *Eastern Mediterranean Health Journal*, 2000, vol. 6, n°4, pp. 791-795; A. ALNASRAWI, *Iraq: Economic Sanctions and Consequences, 1990-2000*, in *Third World Quarterly*, 2001, vol. 22, n°2, pp. 205-218; K. DO, S. BAEK, *op. cit.*, pp. 22-33. Si rammenti che: «The first surveys since 1991 of child and maternal mortality in Iraq reveal that in the heavily-populated southern and central parts of the country, children under five are dying at more than twice the rate they were ten years ago. [...] The surveys reveal that in the south and center of Iraq -- home to 85 per cent of the country's population -- under-5 mortality more than doubled from 56 deaths per 1000 live births (1984-1989) to 131 deaths per 1000 live births (1994-1999). Likewise infant mortality -- defined as the death of children in their first year -- increased from 47 per 1000 live births to 108 per 1000 live births within the same time frame. The surveys indicate a maternal mortality ratio in the south and center of 294 deaths per 100,000 live births over the ten-year period 1989 to 1999». UNICEF, *Iraq surveys show 'humanitarian emergency'*, in *Information Newslines*, 12 agosto 1999; ID., *Results of the 1999 Iraq Child and Maternal Mortality Surveys*, in *Activities Research & Evaluation*, 27 agosto 1999. Inoltre, cfr.: E. HOSKINS, *The Humanitarian Impact of Economic Sanctions and War in Iraq*, in T. G. WEISS ET AL. (a cura di), *Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian Impacts of Economic Sanctions*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham-New York, 1997; ID., *The Impact of Sanctions: A Study of UNICEF's Perspective*, UNICEF, New York, 1998; P. L. PELLET, *Sanctions, food, nutrition, and health in Iraq*, in A. AMOVE (a cura di), *Iraq under Siege: The Deadly Impact of Sanctions and War*, South End Press, Cambridge MA, 2000, pp. 151 ss.

guerra del Golfo²⁸⁷ e) dello stringente regime di sanzioni multilaterali introdotto dall'ONU – così come anche ad Haiti²⁸⁸ o nell'ex-Jugoslavia²⁸⁹ – oppure a Cuba²⁹⁰ e, in tempi ancora più recenti, in Venezuela²⁹¹ in seguito alle misure imposte unilateralmente – e progressivamente inasprite²⁹² – da parte degli Stati Uniti.

²⁸⁷ La dicitura “Prima guerra del Golfo” designa il conflitto armato, protrattosi dal 16 gennaio 1991 al 28 febbraio 1991, tra l'Iraq di Saddam Hussein e una coalizione internazionale, guidata dagli USA, formatasi in recepimento della Risoluzione 678 UNSC del 29 novembre 1990. Le ostilità, tuttavia, ebbero inizio il 2 agosto 1990, con l'invasione del territorio dell'emirato del Kuwait da parte dell'esercito iracheno. Per un approfondimento sul tema, cfr. M. INDELICATO, *La storia della prima guerra del Golfo*, in *InsideOver*, 10 novembre 2021.

²⁸⁸ UNSC, *Resolution* 841 (1993), 16 giugno 1993; ID., *Resolution* 873 (1993), 13 ottobre 1993; ID., *Resolution* 917 (1994), 6 maggio 1994.

²⁸⁹ UNSC, *Resolution* 757 (1992), 30 maggio 1992; ID., *Resolution* 760 (1992), 18 giugno 1992; ID., *Resolution* 787 (1992), 16 novembre 1992; ID., *Resolution* 820 (1993), 7 aprile 1993; ID., *Resolution* 942 (1994), 23 settembre 1994. Cfr. J. DEVIN, J. DASHTI-GIBSON, *Sanctions in the Former Yugoslavia*, in T. G. WEISS ET AL. (a cura di), *op. cit.*, pp. 149 ss.

²⁹⁰ U.S., *Foreign Assistance Act of 1961* [Sept. 4, 1961], 22 U.S.C., ch. 32, §§ 2151 ss., P. L. 87-195, 75 Stat. 424-2; ID., *Cuban Assets Control Regulations* [CACR], C.F.R., Title 31, Sub. B, Chapter V, Part 515, in *Federal Register*, 1963, vol. 28, n°132, pp. 6974 ss.; ID., *Cuban Democracy Act (Torricelli-Graham Bill)* [Oct. 23, 1992], 22 U.S.C., ch. 69, §§ 6001 ss., P. L. 102-484, 106 Stat. 2315; ID., *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1995* [1996], 22 U.S.C., ch. 69A, §§ 6021-6091, P. L. 104-114, 110 Stat. 785. Al riguardo, cfr. K. DO, S. BAEK, *op. cit.*, pp. 24-25. La “comunità internazionale”, rappresentata – quanto meno in un'accezione prettamente “numerica” del termine, prescindendo dall'impropria consustanziazione della medesima con la sua (pretesa) guida “occidentale” – dall'Assemblea Generale dell'ONU, ha adottato negli ultimi anni (ininterrottamente dal 1992 ad oggi) e con maggioranze crescenti (già nel 1997, 143 favorevoli e tre contrari, mentre il 23 giugno 2021, da ultimo, 184 favorevoli, tre astenuti e soltanto USA e Israele ad opporsi) risoluzioni di condanna sempre più decise ed esplicite nei confronti delle sanzioni economiche imposte a Cuba da parte degli Stati Uniti. Cfr.: UNGA, *Resolution* 47/19, *Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba* (A/RES/47/19), 24 novembre 1992; UN, OHCHR, *US sanctions violate human rights and international code of conduct, UN expert says*, in *United Nations Human Rights Office of the High Commissioner*, 6 maggio 2019; UN, HRC, *The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, A/HRC/RES/46/5, 23 marzo 2021 (A/HRC/46/L.4); UNGA, *Resolution* 75/289, *Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba* (A/RES/75/289), 23 giugno 2021; UNGA, *Adopting Annual Resolution, Delegates in General Assembly Urge Immediate Repeal of Embargo on Cuba, especially amid Global Efforts to Combat COVID-19 Pandemic*, in *Meetings Coverage and Press Releases* (Doc. A/75/L.97), 23 giugno 2021. Sul tema, cfr. P. SZASZ, *op. cit.*, p. 458; SICUREZZA INTERNAZIONALE, *Embargo a Cuba: dalla risoluzione delle Nazioni Unite alle proteste*, 29 marzo 2021.

²⁹¹ In considerazione del presupposto che «*the situation in Venezuela, including the Government of Venezuela's erosion of human rights guarantees, persecution of political opponents, curtailment of press freedoms, use of violence and human rights violations and abuses in response to antigovernment protests, and arbitrary arrest and detention of antigovernment protestors, as well as the exacerbating presence of significant public corruption, constitutes an unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States*» (e.o. 13692), cfr.: *Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act of 2014*, S. 2142, P. L. 113-278, 50 U.S.C. §§ 1701 ss., 18 dicembre 2014; THE WHITE HOUSE, *Executive Order* 13692, 8 marzo 2015, ID., *Executive Order* 13808, 24 agosto 2017; ID., *Executive Order* 13827, 19 marzo 2018; ID., *Executive Order* 13835, 21 maggio 2018; ID., *Executive Order* 13850, 1° novembre 2018; ID., *Executive Order* 13857, 25 gennaio 2019.

²⁹² «*All property and interests in property of the Government of Venezuela that are in the United States, that hereafter come within the United States, or that are or hereafter come within the possession or control of any United States person are blocked and may not be transferred, paid, exported, withdrawn, or otherwise dealt in [...]*». THE WHITE HOUSE, *Executive Order* 13884 – *Blocking Property of the Government of Venezuela*, 5 agosto 2019, in *Federal Register*, 7 agosto 2019, vol. 84, n°152, 38843-38845. Si veda: U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Venezuela-Related Sanctions*, in *Economic Sanctions Policy and Implementation*, ult. cons. 8 dicembre 2021.

Il *genus* delle sanzioni “intelligenti” (in lingua inglese: *smart*), dette anche “selettive” o “mirate” (in lingua inglese: *targeted*), si afferma quindi storicamente nelle vesti di una ridefinizione del modello “classico” cd. “generalizzato” del mezzo sanzionatorio così come concepito dal Consiglio di Sicurezza fino alla prima metà degli anni ’90, traducendosi in una rimodulazione – un “progresso” sia quantitativo che qualitativo, *ratione personarum* e *ratione materiae*²⁹³ – dello strumento delle sanzioni, condotta in risposta alla sempre più sentita esigenza di perseguire una maggiore tutela dei diritti umani delle popolazioni degli Stati destinatari di sanzioni internazionali²⁹⁴. Tali diritti fondamentali, come dimostrato dall’esperienza, possono infatti risultare gravemente compromessi dall’introduzione di restrizioni internazionali generalizzate di carattere economico²⁹⁵. Pertanto, nell’ambito del diritto internazionale, si è giunti all’elaborazione di una nuova categoria di provvedimenti sanzionatori che, in generale, si ritiene possa comportare per le popolazioni locali “effetti collaterali” minori rispetto a quanto, in concreto, può verificarsi nel caso dell’indiscriminata imposizione di misure restrittive nei confronti degli Stati dove tali persone risiedono²⁹⁶. In

Inoltre, cfr.: UN, OHCHR, *Venezuela sanctions harm human rights of innocent people, UN expert warns*, in *United Nations Human Rights Office of the High Commissioner*, 31 gennaio 2019; IL POST, *Gli Stati Uniti hanno imposto un embargo totale al Venezuela*, 6 agosto 2019; M. SPETALNICK, R. RAMPTON, *Trump freezes all Venezuelan government assets in bid to pressure Maduro*, in *Reuters*, 6 agosto 2019; A. F. DOUHAN, *Negative impact of unilateral sanctions on the enjoyment of human rights in the COVID-19 pandemic*, in *Journal of the Belarusian State University. International Relations*, 2020, vol. 2, pp. 78-85; A. F. DOUHAN, UN Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, *Expert Consultation on “The Notion, Characteristics, Legal Status and Targets of Unilateral Sanctions”*, 26 aprile 2021, in *UN Special Procedures*, Ginevra, 14 maggio 2021.

²⁹³ Cfr. S. SILINGARDI, *op. cit.*, pp. 176-178. Sul tema, si vedano.: L. PICCHIO FORLATI, *The Legal Core of International Economic Sanctions*, cit., pp. 124 ss.; L.-A. SICILIANOS, *Sanctions institutionnelles et contre-mesures: Tendances recentes*, cit., pp. 77 ss.; A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, cit., pp. 28 ss.; D. CORTRIGHT, G. A. LOPEZ, L. GERBER-STELLINGWERF, *The Sanctions Era: Themes and Trends in UN Security Council Sanctions Since 1990*, in V. LOWE ET AL. (a cura di), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford University Press, New York, 2008, pp. 205 ss.; B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., pp. 287; S. E. ECKERT, *The Role of Sanctions*, in S. VON EINSIEDEL ET AL. (a cura di), *The UN Security Council in the 21st Century*, Lynne Rienner, Boulder CO, 2016, pp. 413-441; T. J. BIERSTEKER, S. E. ECKERT, M. TOURINHO (a cura di), *op. cit.*; J. E. ALVAREZ, *The Impact of International Organizations on International Law*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2017, pp. 108 ss.; M. KANETAKE, *The UN Security Council and Domestic Actors. Distance in International Law*, Routledge, Londra, 2019, pp. 39 ss.

²⁹⁴ Da un punto di vista giuridico, rimane fuori da ogni dubbio il fatto che anche le Nazioni Unite e il Consiglio di Sicurezza (così come tutti gli Stati) siano vincolati al rispetto di principi umanitari universalmente applicabili che vietano di ridurre alla fame le popolazioni civili, richiedendo inoltre un’attenzione speciale per la protezione delle persone più vulnerabili. Al fine di specificare questi concetti, l’Assemblea Generale ha richiamato l’attenzione sugli “*humanitarian limits of sanctions*” e, formulando una serie di pertinenti raccomandazioni operative, ha proposto che «*standard approaches should be elaborated by the relevant United Nations bodies*». Cfr.: P. SZASZ, *op. cit.*, p. 474; UNGA, *Resolution 51/242, Supplement to an Agenda for Peace (A/RES/51/242)*, 15 settembre 1997, § 20. Si vedano inoltre gli artt. 1, 2, 51 e 53(1) del Protocollo I della Convenzione di Ginevra (1949) e l’art. 16 della IV Convenzione di Ginevra relativa alla Protezione dei Civili in tempo di guerra (1949).

²⁹⁵ Cfr.: V. GOWLLAND-DEBBAS (a cura di), *United Nations Sanctions and International Law*, cit.; AA.VV., *Symposium: the impact on international law of decade of measures against Iraq*, in *EJIL*, 2002, vol. 13, n° 1.

²⁹⁶ Cfr.: J. GORDON, *Smart Sanctions Revisited*, in *Ethics & International Affairs*, 2011, vol. 25, n° 03, pp. 315-335; M. HAPPOLD, *Targeted sanctions and human rights*, in M. HAPPOLD, P. EDEN (a cura di), *op. cit.*, p. 88.

effetti, una delle prime declinazioni “storiche” emerse nel corso del processo evolutivo delle *smart sanctions* è stata proprio l’introduzione di provvedimenti “chirurgicamente” mirati (rivolti cioè a esercitare una pressione “intelligente”) sugli esponenti di governo e sulle classi dirigenti dei paesi obiettivo²⁹⁷ e ciò, in particolare, nei confronti delle élite di potere dei cd. *rogue States*, ossia delle nazioni accusate di essere promotrici del terrorismo internazionale o di offrire protezione e supporto a gruppi terroristici²⁹⁸.

Le sanzioni “intelligenti”, dunque, giungono progressivamente a imporsi sullo scenario internazionale proprio perché concepite al fine di essere indirizzate e calibrate contro specifici (gruppi di) individui ai quali vengano imputati comportamenti illeciti di particolare disvalore non ascrivibili a singoli Stati (e.g., il terrorismo²⁹⁹) o verso determinati

²⁹⁷ I criteri contemplati ai fini dell’individuazione delle persone, dei gruppi e delle entità destinatari di sanzioni “mirate”, oltre agli specifici casi afferenti al fenomeno del terrorismo internazionale, possono riguardare l’appartenenza o la vicinanza di taluni individui ed entità alle élite politico-economiche e di governo degli Stati obiettivo delle sanzioni, nonché la concreta operatività di questi soggetti in settori ritenuti strategici per l’economia di tali paesi. Si consideri, d’altronde, come una delle fondamentali problematiche connesse all’imposizione di *general embargoes* sia proprio l’impossibilità di osservare il principio di distinzione tra soggetti “combattenti” e “non combattenti”. Cfr.: N. D. WHITE, *Sanctions against Non-State Actors*, cit., pp. 128-138; D. H. JOYNER, *International Legal Limits on the Ability of States to Lawfully Impose International Economic/Financial Sanctions*, in N. RONZITTI (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, cit., pp. 190-206.

²⁹⁸ Il principio enunciato dall’Assemblea Generale dell’ONU, enucleato nella sua Risoluzione 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970 e ripreso dal Consiglio di Sicurezza a mezzo della Risoluzione 1189 (1998) del 13 agosto 1998, prevede che ciascuna nazione abbia il dovere di astenersi dall’organizzare, istigare, assistere o partecipare ad atti terroristici in un altro Stato e che ogni paese abbia altresì l’obbligo di non tacere sulle attività eventualmente predisposte all’interno del suo territorio e finalizzate all’organizzazione di tali atti. Cfr.: UNGA, *Resolution 2625 (XXV), Declaration on Principles of International Law concerning friendly relations*, cit., 1970; UNSC, *Resolution 1189 (1998)*, 13 agosto 1998.

²⁹⁹ Sul tema della configurabilità del terrorismo come crimine internazionale qualora, nel compimento di tali atti da parte di gruppi privati, ricorrano gli estremi propri dei crimini di guerra o dei crimini contro l’umanità (in genere perpetrati da Stati o da organi di questi ultimi) e, pertanto, si provochino sofferenze gravi e/o si arrechi un attacco «esteso o sistematico» contro una popolazione civile (si pensi agli attentati alle torri gemelle del *World Trade Center* di New York dell’11 settembre 2001, organizzati e realizzati dal gruppo terroristico *Al-Qaida*), cfr. R. NIGRO, *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, Parte II. Inoltre, si veda: TRIB. SPECIALE PER IL LIBANO (Camera di appello), *Interlocutory Decision on the applicable law: terrorism, conspiracy, homicide, perpetration, cumulative charging* (STL-11-01/1/AC/ R176bis), 16 febbraio 2011, §§ 85 e 107-109. Del resto, gli efferati atti di terrorismo qualificabili come crimini internazionali non sfuggirebbero all’applicazione del principio di giurisdizione universale contemplato dal diritto consuetudinario in base al quale qualsiasi Stato ha la possibilità di procedere alla punizione di tali crimini in qualunque luogo e da chiunque siano stati commessi, perseguendo in tal modo un interesse riconducibile alla comunità internazionale nella sua interezza. Tutto ciò purché, sempre nel rispetto delle norme internazionali in materia di immunità, il presunto criminale straniero si trovi all’interno dello Stato che eserciti tale facoltà e lo Stato nazionale dell’individuo (o altro Stato che evidenzi un nesso più specifico nei confronti della condotta contestata a quest’ultimo) non manifestino l’intenzione di punire il presunto colpevole. Inoltre, le convenzioni internazionali in materia di crimini internazionali prevedono solitamente la clausola *aut dedere aut iudicare*. Secondo tale principio, lo Stato che non intenda o non possa provvedere alla punizione del presunto criminale (si pensi al caso in cui, nell’ordinamento penale di tale Stato, risultino carenti le norme interne necessarie alla tassativa individuazione dell’inerente fattispecie delittuosa nonché dei relativi parametri edittali) deve consegnarlo a un altro Stato che risulti intenzionato a punirlo e sia effettivamente in grado di procedere in tal senso. Per un fondamentale approfondimento, cfr. M. R. MAURO, *Il principio di giurisdizione universale e la giustizia penale internazionale*, CEDAM, Padova, 2012.

individui e/o entità che si ritenga abbiano contribuito all'insorgere di condotte e situazioni anti-giuridiche attribuite sul piano internazionale ai loro Stati di appartenenza (come d'altro lato avviene al giorno d'oggi, specialmente da parte occidentale, per i rappresentanti della classe politica russa e le società controllate dal Cremlino ritenuti attivamente coinvolti nel processo di annessione della Crimea da parte della Federazione Russa). Questa tipologia di misure, di conseguenza, emerge nella prassi allo scopo di esercitare un condizionamento "mirato" in via esclusiva su specifici soggetti, con l'intento di evitare (o quanto meno fortemente limitare) il potenziale coinvolgimento generalizzato del resto della popolazione negli effetti delle sanzioni. Le sanzioni cd. "selettive" a carattere "personale", pertanto, nascono e si attestano storicamente in qualità di strumenti atti a produrre effetti limitati alla sfera economico-finanziaria soggettiva di determinati individui o entità designati (attori statali o meno) ai quali venga attribuito il disvalore di condotte e/o politiche che, poiché confliggenti con le finalità e i principi della Carta delle Nazioni Unite, abbiano suscitato l'intervento sanzionatorio del Consiglio di Sicurezza.

Le *smart sanctions*, inoltre, possono assumere un carattere "settoriale" ed essere quindi rivolte nei confronti dei paesi sanzionati colpendo soltanto particolari settori della loro economia. Tutto ciò, al fine di incidere direttamente sugli interessi economici precipui dello Stato destinatario – oltre che su quelli di determinate persone fisiche e/o giuridiche di quest'ultimo, operanti nei settori colpiti – senza che ciò possa (almeno in teoria) costituire un attacco indiscriminato nei confronti dell'intero sistema economico dei paesi obiettivo, con un successivo tanto ineludibile quanto inauspicato impatto sui diritti fondamentali delle popolazioni locali³⁰⁰. Le sanzioni cd. "settoriali", dunque, non si sostanziano nell'adozione di divieti "generalizzati" nei confronti di uno Stato, inteso nel suo complesso, ma – al fine di condizionare e indirizzare in via coattiva le future condotte di quest'ultimo – interessano

³⁰⁰ Risulta evidente, d'altronde, l'inconciliabilità tra le pesanti implicazioni socio-economiche e sanitarie prodotte dall'imposizione di un embargo generalizzato nei confronti di uno Stato e l'enunciato dell'art. 25, § 1 UDHR: «*Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control*». Le sanzioni economiche "indiscriminate", tra le loro diverse conseguenze, sono infatti in grado di compromettere seriamente lo stato di salute generale delle persone residenti nel territorio del paese colpito. In seguito all'imposizione delle sanzioni, molti farmaci salvavita essenziali diventano del resto ir reperibili sul mercato interno dello Stato sottoposto a embargo. Per giunta, anche la disponibilità di farmaci di produzione locale subisce una sensibile flessione (o risulta del tutto compromessa) a causa della sopravvenuta carenza di principi attivi di base (perlopiù di importazione) o di pezzi di ricambio necessari alla riparazione dei macchinari richiesti per la produzione di farmaci. Di conseguenza, il prezzo dei medicinali ancora disponibili subisce un aumento tale da rendere tali farmaci di fatto inaccessibili alle persone meno abbienti e, parallelamente, si registra un notevole incremento degli scambi illegali di medicinali (spesso contraffatti) sul "mercato nero". Inoltre, la mancanza di pezzi di ricambio non colpisce solo i dispositivi medici ma anche tutte le altre strumentazioni e infrastrutture fondamentali per il loro funzionamento come, ad esempio, i generatori elettrici: le frequenti interruzioni della corrente elettrica, infatti, determinano il blocco del funzionamento dei macchinari terapeutici oltre a rendere impossibile la conservazione dei vaccini e dei pochi medicinali ancora reperibili. Pertanto, centinaia di migliaia di persone muoiono in silenzio per l'impossibilità di essere curate. Cfr. F. HABIBZADEH, *Economic sanction: a weapon of mass destruction*, in *The Lancet*, 2018, vol. 392, n°10150, pp. 816-817. Sul tema, si veda anche: P. DE WAART, *op. cit.*, pp. 125-144.

esclusivamente merci economicamente e strategicamente rilevanti per il paese considerato “trasgressore”, nonché ambiti operativi specifici della sua economia e, di conseguenza, individui ed entità che rivestano ruoli chiave in tali settori giudicati “sensibili” (e.g., nel settore della difesa).

Le sanzioni “mirate” cominciarono a trovare ampia applicazione nell’ambito dell’ordinamento delle Nazioni Unite a partire dalla metà degli anni ’90 del secolo scorso³⁰¹. Il primo caso di soggetti raggiunti da provvedimenti “mirati” si ebbe nel 1994, quando il Consiglio di Sicurezza introdusse restrizioni di viaggio per alcuni individui vicini al regime haitiano del generale Raul Cedras³⁰². Ad ogni modo, il primo caso di imposizione di tali misure nei confronti di persone non appartenenti a compagini statali governative si verificò solo nel 1997, in relazione al gruppo di ribelli angolani *UNITA*³⁰³. L’asserita matrice “umanitaria” di questa tipologia di sanzioni, recentemente affermatasi in ambito internazionale, non è tuttavia esente dal comportare preoccupanti implicazioni secondarie. L’adozione di *targeted sanctions*, infatti, può paradossalmente determinare la compressione dei diritti fondamentali dei soggetti raggiunti dai provvedimenti “mirati” e ciò a partire dalla garanzia di un giusto processo fino al coinvolgimento di diritti individuali sostanziali come la proprietà, la libertà di esercizio di un’attività economica, la libertà di circolazione e il diritto alla salute, richiamati dallo stesso ordinamento delle Nazioni Unite³⁰⁴. Dall’imposizione di sanzioni “intelligenti”, inoltre, scaturiscono in ogni caso inevitabili ricadute di carattere reputazionale nella sfera soggettiva delle persone, delle entità e dei gruppi di individui “listati”, ossia inseriti negli elenchi dei soggetti sottoposti a misure restrittive internazionali.

Le sanzioni “mirate” hanno finora assunto un ruolo determinante soprattutto nella lotta al terrorismo internazionale. Nell’ambito dell’ordinamento dell’ONU, pertanto, assumono valore

³⁰¹ Cfr. M. HAPPOLD, *Targeted sanctions and human rights*, cit., p. 89. Sul tema, cfr. F. GIUMELLI, *The purposes of targeted sanctions*, cit., cap. 2.

³⁰² Cfr. UNSC, *Resolution 917 (1994)*, 6 maggio 1994. A partire dal settembre 1994, il Consiglio di Sicurezza ha inoltre imposto speciali sanzioni nei confronti della *Republika Srpska*, lo “Stato” –internazionalmente non riconosciuto – stabilito nel territorio della Bosnia-Erzegovina dalle milizie Serbo-Bosniache. Cfr.: UNSC, *Resolution 942 (1994)*, 23 settembre 1994; UNSC, *Resolution 1022 (1995)*, 22 novembre 1995.

³⁰³ Un esempio significativo, infatti, è offerto dall’*União nacional para a independência total de Angola* (Unita), un’organizzazione coinvolta nell’ambito della guerra civile nello Stato africano dell’Angola. La Risoluzione 864 (1993) del Consiglio di Sicurezza dell’ONU, nel settembre 1993, ha introdotto nei confronti di UNITA un embargo sulla vendita di armi e petrolio, successivamente ampliato dallo stesso Consiglio di sicurezza con l’adozione di un *travel and flight ban* (Risoluzione 1127 del 1997) e di sanzioni finanziarie “mirate” coniugate a un embargo sulla vendita di diamanti (Risoluzione 1439 del 2002). È possibile inoltre richiamare il caso della Sierra Leone: nell’imporre sanzioni economiche rivolte a neutralizzare un colpo di stato militare diretto contro il governo regolarmente eletto, il Consiglio di Sicurezza, tra le altre misure, ha ordinato a tutti gli Stati membri dell’ONU di impedire l’ingresso o il transito attraverso i propri territori di «*members of the military junta and adult members of their families*». Cfr.: UNSC, *Resolution 864 (1993)*, 15 settembre 1993; ID., *Resolution 1127 (1997)*, 28 agosto 1997; ID., *Resolution 1132 (1997)*, 8 ottobre 1997, §§ 5 e 10(f); ID., *Resolution 1439 (2002)*, 18 ottobre 2002.

³⁰⁴ Cfr. A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, cit., pp. 483 e 486. Per un inerente approfondimento, si vedano inoltre: K. A. ELLIOTT, *The impacts of United Nations targeted sanctions*, in T. J. BIERSTEKER, S. E. ECKERT, M. TOURINHO, *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, cit., cap. 8; T. J. BIERSTEKER, S. E. ECKERT, M. TOURINHO, *The effectiveness of United Nations targeted sanctions*, *ivi*, cap. 10.

paradigmatico le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1267 (1999)³⁰⁵, 1333 (2000)³⁰⁶ e 1390 (2002)³⁰⁷ adottate in base al Capitolo VII della Carta dell'ONU, il quale assegna all'organo collegiale ristretto delle Nazioni Unite il mandato per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale³⁰⁸. La Risoluzione 1267 (1999), infatti, configura il processo di *listing*, ossia il procedimento di identificazione delle persone e/o delle entità che confluiscono in una specifica "lista nera" (*blacklist*) dei soggetti sanzionati stilata dal Comitato delle Sanzioni, un organo politico sussidiario appositamente istituito e composto dai rappresentanti dei 15 Stati membri del Consiglio di Sicurezza.

Tale risoluzione, in particolare, ha attribuito all'*Al-Qaida Sanctions Committee* la funzione di individuare i nominativi collegati ai Talebani e alla rete terroristica di *Al-Qaida*, prevedendo che il Comitato deliberi per *consensus* gli esiti del processo di *listing* (i.e.: inserimento nell'elenco consolidato dei soggetti sanzionati) o di *de-listing* (i.e.: rimozione dall'elenco). Il Comitato delle Sanzioni vigila altresì sull'attuazione delle misure adottate da parte dei Membri delle Nazioni Unite e provvede all'individuazione dei capitali e delle risorse finanziarie riconducibili agli individui "listati" (nonché all'esame delle eventuali istanze di deroga in riferimento ai provvedimenti presi)³⁰⁹.

In tale contesto, d'altronde, specifica rilevanza ha assunto proprio il caso dei Talebani, il gruppo politico-religioso e militare formato dagli studenti delle scuole coraniche che ha esercitato il potere effettivo di governo sulla maggior parte del territorio dell'Afghanistan tra il 1996 e il 2001. In seguito agli attacchi terroristici perpetrati nel 1998 da *Al-Qaida* ai danni delle ambasciate statunitensi in Kenya e Tanzania, la Risoluzione 1267 (1999) del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, seguita dalla Risoluzione 1333 (2000) che ne ha ulteriormente dettagliato e inasprito le previsioni, ha imposto l'adozione di misure "mirate" di blocco dei beni nei confronti di individui ed entità ritenuti associati o vicini all'affiliazione terroristica di *Al-Qaida* e al gruppo dei Talebani sulla base delle indicazioni contenute nella lista redatta dal Comitato delle Sanzioni 1267.

Successivamente, la Risoluzione 1390 (2002) del Consiglio di Sicurezza ha contestato ai Talebani di aver permesso alla rete di *Al-Qaida* di utilizzare l'Afghanistan come base strategica per le proprie attività terroristiche, configurando di conseguenza un embargo totale sulla fornitura di armi nei confronti dei Talebani, insieme a un *travel ban* e al congelamento di tutti gli *asset* e le risorse economiche dei loro adepti. Quest'ultima risoluzione, inoltre, ha indirizzato pesanti sanzioni economiche nei confronti di qualsiasi soggetto privato, gruppo o entità riconducibile ai Talebani e all'organizzazione terroristica di *Al-Qaida* che abbia contribuito a livello finanziario oppure operativo all'organizzazione o alla realizzazione di

³⁰⁵ UNSC, *Resolution 1267 (1999)*, 15 ottobre 1999.

³⁰⁶ UNSC, *Resolution 1333 (2000)*, 19 dicembre 2000.

³⁰⁷ UNSC, *Resolution 1390 (2002)*, 16 gennaio 2002.

³⁰⁸ Cfr. G. SULLIVAN, B. HAYES, *Blacklisted: Targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights*, in ECCHR – *European Center for Constitutional and Human Rights*, 2 novembre 2010, p. 11.

³⁰⁹ Cfr. P. BALBO, *Il terrorismo. La fattispecie di un reato in evoluzione nelle disposizioni italiane ed internazionali*, Halley Editrice, Matelica, 2007, pp. 175-176.

atti terroristici. In tal modo, la Risoluzione 1390 ha in generale svincolato l'imposizione delle sanzioni "mirate" dalla specifica collocazione dei soggetti colpiti in un determinato Stato o territorio³¹⁰.

L'elenco stilato dal Comitato 1267 è stato poi scisso in due liste separate in conseguenza dell'adozione delle risoluzioni 1988 (2011)³¹¹ e 1989 (2011)³¹² da parte del Consiglio di Sicurezza. Nel 2011, infatti, il regime sanzionatorio 1267 diretto ai Talebani in Afghanistan è stato articolato in due complessi sanzionatori separati: il regime di sanzioni 1989 (che riguarda, nello specifico, l'organizzazione terroristica di *Al-Qaida*) e il sistema sanzionatorio 1988 (che si rivolge ai Talebani in Afghanistan)³¹³.

In tal modo configurate nel quadro delle Nazioni Unite, le *targeted sanctions* adottate nei confronti di individui (o entità) associati al fenomeno del terrorismo internazionale manifestano i propri effetti nella sostanziale compressione di diritti individuali fondamentali tuttavia salvaguardati da diverse norme del diritto internazionale in materia di diritti umani³¹⁴. Di conseguenza, la conciliabilità dell'istituto delle *smart sanctions* con la tutela dei diritti fondamentali così come definita nell'ambito del diritto internazionale (oltre che nei singoli ordinamenti nazionali) – per quanto riconosciuta da parte della dottrina – non può che risultare, in linea generale, alquanto controversa³¹⁵.

In verità, giova rilevare come le libertà di movimento e stabilimento, nella loro accezione giuridico-internazionalistica, mantengano comunque una dimensione prettamente "interna"

³¹⁰ Cfr.: N. D. WHITE, *Sanctions against Non-State Actors*, cit., pp. 128-135; M. HAPPOLD, *Targeted sanctions and human rights*, pp. 88-92.

³¹¹ UNSC, *Resolution 1988 (2011)*, 17 giugno 2011.

³¹² UNSC, *Resolution 1989 (2011)*, 17 giugno 2011.

³¹³ Successivamente, la Risoluzione 2170 (2014) del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, seguita dalle risoluzioni 2178 (2014) e 2199 (2015), ha denunciato le violenze e le atrocità compiute dall'*Islamic State in Iraq and the Levant* (ISIL o ISIS) e dall'*Al-Nusra Front* (ANF). Nella sezione relativa alle misure restrittive, l'Isil è presentato come uno «*splinter group of Al-Qaida*» e si rammenta che l'ISIL e l'ANF sono inclusi nella *Al-Qaida sanctions list* e, quindi, sono sottoposti alle stesse misure di congelamento degli *asset* e delle risorse economiche. Cfr.: UNSC, *Resolution 2170 (2014)*, 15 agosto 2014; UNSC, *Resolution 2178 (2014)*, 24 settembre 2014; UNSC, *Resolution 2199 (2015)*, 12 febbraio 2015. Inoltre, cfr. MEF, DIPARTIMENTO DEL TESORO, *Contrasto al Finanziamento del Terrorismo*, ult. cons. 10 gennaio 2020.

³¹⁴ L'art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo (UDHR) del 1948, l'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) del 1966 e l'art. 2 del Protocollo addizionale n°4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (ECHR/CEDU) riconoscono, infatti, la libertà di movimento e di stabilimento dell'individuo. L'art. 17 della UDHR e l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU statuiscono la tutela della proprietà come diritto della persona. L'art. 6 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) riconosce il diritto degli individui al lavoro e alla possibilità di potersi guadagnare da vivere. L'art. 12 dell'ICESCR annovera il diritto alla salute fisica e mentale. L'art. 2 della CEDU e l'art. 6 dell'ICCPR affermano il diritto alla vita. L'art. 8 della CEDU riguarda il diritto al rispetto della vita privata e familiare, corroborato dal dettato dell'art. 17 dell'ICCPR. La tutela della dimensione privata dell'onore, del decoro e della reputazione dell'individuo da interferenze esterne, arbitrarie e illegittime emerge inoltre come irrinunciabile elemento della tutela dell'individuo nell'ambito degli ordinamenti costituzionali degli Stati. A tal proposito, giova ricordare che i "Principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili" sono indicati tra le fonti del diritto internazionale dall'art. 38, lett. c), dello Statuto della CIG.

³¹⁵ Cfr. E. CHACHKO, *Due Process is in the Details: U.S. Targeted Economic Sanctions and International Human Rights Law*, in *AJIL Unbound*, 2019, vol. 113, pp. 157-162.

allo Stato³¹⁶, nell'ambito della quale sono tenute a sottostare alle eventuali limitazioni che siano previste dalla legge in quanto necessarie ai fini della protezione della sicurezza nazionale e dell'ordine, della sanità o della moralità pubbliche³¹⁷. Inoltre, fermo restando quanto internazionalmente riconosciuto agli individui in relazione al diritto di lasciare il territorio di un qualsiasi Stato (incluso quello d'origine), tale assunto non inficia certamente le prerogative dei singoli Stati in tema di regolamentazione della materia migratoria.

In senso del tutto analogo, si considera che anche la tutela della proprietà dei singoli possa sottostare a diverse limitazioni di carattere "funzionale". I riferimenti offerti dal diritto internazionale, infatti, intervengono generalmente a vietare ogni compressione di carattere meramente arbitrario che sia rivolta nei confronti del diritto alla proprietà³¹⁸. Ad ogni modo, come altresì riconosciuto nelle pronunce di diversi tribunali e OO.II.³¹⁹, il diritto del singolo può essere sottoposto a blocco o limitazione per ragioni di pubblica utilità³²⁰ contemplate dagli ordinamenti interni dei singoli Stati o previste dal diritto internazionale³²¹, qualora risultino assolti i fondamentali requisiti di necessità e proporzionalità

³¹⁶ Ad ogni modo, si pensi alla peculiarità della "libera circolazione delle persone" nell'ambito dell'UE. Congiuntamente alla libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali, la libera circolazione delle persone è una delle quattro libertà fondamentali garantite dal diritto dell'Unione europea. In seguito agli Accordi di Schengen e al Trattato di Maastricht – che ha introdotto l'istituto della cittadinanza europea – l'ordinamento giuridico dell'Unione ha infatti riconosciuto ai cittadini europei il diritto di circolazione e soggiorno nel territorio di tutti degli Stati membri dell'UE (inizialmente concepito, nel trattato istitutivo della CEE, solo come libertà di circolazione e stabilimento per i lavoratori dipendenti o i prestatori di servizi). Il Trattato di Lisbona ha ribadito tale diritto dei cittadini dell'Unione, che è peraltro incluso nelle disposizioni generali riguardanti lo *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia* (base giuridica: art. 3, § 2 TUE; art. 21 TFUE; titoli IV e V TFUE; art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE). Cfr. O. MARZOCCHI, *Libera circolazione delle persone*, in *Note tematiche sull'Unione europea*, ottobre 2021.

³¹⁷ L'art. 12 ICCPR (1966) prevede che: «1. *Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.* 2. *Everyone shall be free to leave any country, including his own.* 3. *The above-mentioned rights shall not be subject to any restrictions except those which are provided by law, are necessary to protect national security, public order [...], public health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with the other rights recognized in the present Covenant.* 4. *No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.*».

³¹⁸ L'art. 17 della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo recita: «(1) *Everyone has the right to own property alone as well as in association with others.* (2) *No one shall be arbitrarily deprived of his property.*». UNGA, *Resolution 217A (III), The Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*, 10 dicembre 1948.

³¹⁹ Cfr. E. CHACHKO, *Due Process is in the Details: U.S. Targeted Economic Sanctions and International Human Rights Law*, cit., p. 158.

³²⁰ L'art. 1 - *Protection of property* del Protocollo 1 della CEDU stabilisce che: «*Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law. The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.*». CONSIGLIO D'EUROPA, *Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, firmato il 20 marzo 1952 ed entrato in vigore il 18 maggio 1954.

³²¹ L'art. 4.1 del Patto internazionale per i diritti civili e politici prevede inoltre che: «*In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the*

di tali interventi e la loro applicazione giunga ad esito di un procedimento che riconosca comunque agli interessati idonee garanzie³²².

Il giudice dell'UE, in merito, ha osservato che «*la libertà di esercitare un'attività economica e il diritto di proprietà della ricorrente risultano notevolmente limitati a causa dell'adozione della decisione impugnata, dal momento che essa non può, in particolare, disporre dei propri capitali situati sul territorio della Comunità o in possesso di cittadini comunitari, se non in virtù di specifiche autorizzazioni, e le sue succursali, domiciliate sul detto territorio, non possono concludere nuove operazioni con i propri clienti. Tuttavia, data l'importanza fondamentale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, gli inconvenienti provocati non sono sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti, tanto più che, da un lato, tali restrizioni riguardano solo una parte degli attivi della ricorrente e, dall'altro lato, [si] prevedono talune deroghe per consentire alle entità interessate da misure di congelamento dei capitali di far fronte alle spese essenziali*»³²³.

La formulazione garantista declinata nelle varie fonti internazionali evidenzia tuttavia alcuni elementi di non trascurabile attrito con l'effettivo contenuto e le concrete modalità di imposizione delle misure restrittive "intelligenti". Tali criticità ricorrono specialmente nei casi in cui gli *asset* dei privati siano sottoposti a provvedimenti di cd. "congelamento" sostanzialmente privi della necessaria predeterminazione a livello temporale³²⁴ (comunque

present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin». Analogamente, l'art. 15.1 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo dispone che: «*In time of war or other public emergency threatening the life of the nation any High Contracting Party may take measures derogating from its obligations under this Convention to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law*». Sempre nell'ambito dei limiti espressamente richiamati dai sopracitati articoli e fermo restando il divieto di *gross violation* (ormai a pieno titolo recepito nel diritto internazionale consuetudinario oltre che nello *jus cogens*), l'invocazione dello stato di emergenza in relazione, ad esempio, a una grave minaccia terroristica internazionale o a un imminente pericolo per l'esistenza stessa dello Stato potrebbe legittimare la sospensione delle tutele relative ai diritti umani. La *House of Lords* britannica, nei casi *A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of the State for the Home Department (Respondent)* e *X (FC) and another v. Secretary of the State for the Home Department (Respondent)* del 16 dicembre 2004, si è pronunciata in favore della legittimità del giustificato ricorso a tali eccezioni. Risalta, ad ogni modo, la posizione dissonante espressa da Lord Hoffmann nel porre in evidenza la pericolosità intrinseca ad ogni possibile deroga concepita in relazione alla disciplina dei diritti fondamentali. Cfr. A. BIANCHI, *Security's Council Antiterror Resolutions and their implementation by Member States: an overview*, in *Journal International Criminal Justice*, 2006, vol. 4, n°5, pp. 1044-1073, p. 1064. Si veda ancora: HOUSE OF LORDS (UK), *Judgments - A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)* (UKHL 56), 16 dicembre 2004.

³²² Cfr. M. HAPPOLD, *Targeted sanctions and human rights*, cit., pp. 92-95.

³²³ TRIB. DI I GRADO (Seconda sezione), *Melli Bank v. Council of the European Union*, case T-390/08, Sentenza, 14 ottobre 2009, EU:T:2009:401, § 71 (le deroghe richiamate nell'escerto della sentenza si riferiscono agli artt. 9 e 10 del Regolamento n°423/2007). Si veda anche la sentenza pronunciata in appello: CGUE (Grand Chamber), *Melli Bank v. Council of the European Union*, case C-548/09 P, Sentenza, 16 novembre 2011, EU:C:2011:735.

³²⁴ «*Because individual listings are currently open-ended in duration, they may result in a temporary freeze of assets becoming permanent which, in turn, may amount to criminal punishment due to the severity of the sanction. This threatens to go well beyond the purpose of the United Nations to combat the terrorist threat*

eludibile per il tramite di un numero indefinito di rinnovi consecutivi)³²⁵ oppure i fondi riconducibili ai soggetti sanzionati siano conferiti in un fondo dedicato, a titolo prettamente espropriativo³²⁶. Queste caratteristiche sembrano avvicinare le sanzioni “mirate” a provvedimenti dal controverso carattere special-preventivo (e.g.: la confisca) contemplati all’interno di diversi ordinamenti statali.

Di conseguenza, diritti umani basilari di carattere economico, come il diritto alla tutela dell’integrità del patrimonio e il diritto a poter trarre sostentamento dai frutti del proprio lavoro, risultano indubbiamente suscettibili di importanti limitazioni a causa dell’imposizione di misure restrittive internazionali di carattere “selettivo” – rivolte cioè nei confronti

posed by an individual case. In addition, there is no uniformity in relation to evidentiary standards and procedures. This poses serious human rights issues, as all punitive decisions should be either judicial or subject to judicial review». UN, HRC, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, doc. A/HRC/ 12/22, 2 settembre 2009, § 42.

³²⁵ La lunga durata o l’indefinita reiterabilità dei provvedimenti di blocco dei beni ripropongono *de facto* la problematica correlata alla sostanziale assenza di un termine temporale chiaro e definito per l’adozione di tali misure. In occasione della sentenza *Kadi*, tuttavia, il Tribunale di I grado aveva specificato in merito che «*il congelamento dei capitali è una misura cautelare che, a differenza di una confisca, non lede la sostanza stessa del diritto di proprietà degli interessati sulle loro disponibilità finanziarie, ma soltanto il relativo utilizzo*». TRIB. DI I GRADO (Seconda sezione ampliata), *Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, case T-315/01, Sentenza, 21 settembre 2005, ECLI:EU:T:2005:332, § 248. Inoltre, secondo quanto rilevato dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Kadi I*: «*In proposito, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’Uomo, deve sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Deve quindi verificarsi se sia stato mantenuto l’equilibrio tra le esigenze dell’interesse generale e l’interesse del o degli individui coinvolti. Così facendo si deve riconoscere al legislatore un ampio margine discrezionale sia nello scegliere le modalità d’attuazione, sia nel decidere se le loro conseguenze siano legittimate, nell’interesse generale, dalla volontà di perseguire l’obiettivo della legislazione di cui trattasi [...]. Come la Corte ha già stabilito nell’ambito di un altro regime comunitario di misure restrittive di natura economica, ugualmente attuativo di risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, l’importanza degli obiettivi perseguiti da un atto comunitario quale il regolamento controverso è tale da giustificare eventuali conseguenze negative, anche di un certo peso, per taluni operatori, ivi compresi quelli che non hanno alcuna responsabilità riguardo alla situazione che ha condotto all’adozione delle misure in questione, ma che si vedono pregiudicati, segnatamente, nei loro diritti di proprietà [...]. Di fronte a un obiettivo di interesse generale così fondamentale per la comunità internazionale quale la lotta con ogni mezzo, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite, contro le minacce alla pace e alla sicurezza internazionali derivanti dagli atti terroristici, il congelamento di capitali, proventi finanziari e altre risorse economiche delle persone individuate dal Consiglio di Sicurezza o dal comitato per le sanzioni come associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda, ai Talibani non può, di per se stesso, essere considerato inadeguato o sproporzionato [...]*». CGCE (Grand Chamber), *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, joined cases C-402/05 P e C-415/05 P, Sentenza, 3 settembre 2008, EU:C:2008:461, §§ 360-361, 363. Sul tema, cfr.: J. REICH, *Due Process and Sanctions Targeted Against Individuals Pursuant to U.N. Resolution 1267 (1999)*, in *YJIL*, 2008, vol. 33, n° 2, pp. 505-511; G. SULLIVAN, B. HAYES, *op. cit.*, p. 13; M. SAVINO, *Kadi II i diritti dei sospetti terroristi presi sul serio?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, n°3, pp. 257-267, pp. 264-266. Per gli sviluppi successivamente registrati nell’impostazione seguita al riguardo dai giudici di Lussemburgo, si rimanda all’analisi del cd. “filone” *Kadi* di cui al paragrafo 2.3.1 del presente lavoro di ricerca.

³²⁶ Cfr. N. BIRKHÄUSER, *Sanctions of the Security Council Against Individuals – Some Human Rights Problems*, in *ESIL – European Society of International Law*, 2005, p. 3.

di specifici individui, gruppi o entità – con la conseguente esigenza di definire opportunamente l’orizzonte dell’inerente tutela giurisdizionale dei soggetti attinti da tali misure³²⁷. Ancora una volta, anche in riferimento al fondamentale paradigma dei principi vigenti nel diritto internazionale in materia dei diritti umani, emerge pertanto l’imprescindibile esigenza di indagare la complessa interazione tra il cd. *jus ad bellum oeconomicum* (i principi che riguardano il *quando* del fenomeno sanzionatorio a livello internazionale) e lo *jus in bello oeconomico* (le regole che ne disciplinano il *quomodo*), ossia la necessità di individuare i limiti fondamentali che governano la materia delle sanzioni internazionali – anche individualmente “mirate” – definendo la legittimità della loro imposizione³²⁸.

1.3.1 La tutela giurisdizionale dei soggetti sanzionati nei confronti delle *targeted sanctions* e il problema della corretta qualificazione giuridica dei provvedimenti sanzionatori “mirati”: la giurisprudenza *Engel and Others v. the Netherlands* della Corte europea dei diritti dell’Uomo

Nei casi di imposizione di *targeted sanctions*, i diritti fondamentali maggiormente esposti a potenziali indebite violazioni continuano tuttavia a essere quelli di carattere processuale³²⁹. Le tutele individuali contemplate dalle fonti internazionali – unitamente alle garanzie in ambito penale previste dai singoli ordinamenti statali – prevedono, infatti, che le persone fisiche o giuridiche colpite da queste misure possano partecipare all’*iter* procedimentale impositivo di tali provvedimenti in difesa della propria posizione soggettiva oppure che, quanto meno, possano ricorrere a un organismo giurisdizionale competente in merito

³²⁷ Nel quadro dell’UE, d’altronde, il tema in oggetto risulta semanticamente interconnesso alla complessa problematica riguardante l’interazione tra il diritto dell’Unione e i principi fondamentali degli ordinamenti interni degli Stati membri. Al riguardo, si impone infatti il riferimento alla centralità della giurisprudenza cd. “*Solange*” della Corte costituzionale tedesca, con cui i giudici di Karlsruhe hanno sancito il persistente e continuo adattamento degli ambiti di competenza della BVERFGE rispetto alla Corte di Giustizia europea. Nel 1974, con la decisione cd. “*Solange I*”, la BVERFGE aveva infatti stabilito che finché la Comunità europea non fosse avanzata nel processo di integrazione a tal punto da munirsi di una Carta dei diritti fondamentali equipollente alla Costituzione della Germania, la Corte costituzionale sarebbe stata legittimata ad esercitare il proprio controllo sugli atti della Comunità verificando il rispetto dei principi e delle norme fondamentali presenti nella Costituzione tedesca. Nel 1986, ad ogni modo, la BVERFGE ha optato per un adeguamento di tale impostazione in occasione della sentenza cd. “*Solange II*”. Infatti, constatando come la CGUE avesse già maturato un adeguato standard di protezione, la Corte di Karlsruhe ha abdicato alla *judicial review* sugli atti comunitari, almeno finché il grado della tutela garantita dall’organo giurisdizionale della CEE si riveli equivalente a quello assicurato nella Repubblica federale tedesca, determinando l’inammissibilità dei rinvii operati dai giudici nazionali alla Corte costituzionale ai fini del vaglio di costituzionalità di una norma comunitaria ai sensi dell’art. 100 GG (*konkrete Normenkontrolle*). Cfr. M. STÜRNER, *Il rapporto tra il diritto dell’Unione europea e i principi fondamentali dell’ordinamento tedesco*, in *Cassazione-Resources*, 2016.

³²⁸ Cfr. N. MILANINIA, *Jus ad bellum economicum and Jus in bello economico: The limits of Economic sanctions under the paradigm of International Humanitarian Law*, in A. Z. MAROSI, M. R. BASSETT (a cura di), *op. cit.*, pp. 95-124.

³²⁹ Cfr. N. BIRKHÄUSER, *op. cit.*, pp. 3-4.

alla possibile revisione (o cassazione) delle misure restrittive introdotte nei loro riguardi e, di conseguenza, impugnate.

Il Consiglio di Sicurezza dell'ONU (così come, ad esempio, il Consiglio "Affari esteri" dell'Unione europea) è al contrario un'istituzione di carattere prettamente politico, recettiva delle istanze degli Stati che lo compongono attraverso i propri rappresentanti e, pertanto, non è predisposto ad accogliere ricorsi formali presentati da singoli soggetti privati nei confronti del suo operato. Si può comprendere, dunque, il motivo per cui serie riserve siano state da più parti espresse sul tema della reale indipendenza e della fattiva imparzialità dello stesso Comitato delle Sanzioni, nonché della sostanziale veste giudicante che tale organo viene in concreto ad assumere³³⁰.

Nel contesto delle Nazioni Unite, infatti, gli elenchi sono perlopiù redatti sulla base di sommarie deliberazioni e raccolte di informazioni effettuate a livello dei singoli Stati³³¹ e successivamente recepite dal Comitato nell'ambito delle procedure di *listing*. Gli stessi ambigui parametri di iscrizione nelle "liste nere", del resto, possono apparire in stridente contraddizione con i canoni di personalità, determinatezza, tassatività e "presunzione di innocenza" fino alla condanna definitiva che integrano l'essenza della tutela penale così come definita dagli artt. 25 e 27 della Costituzione della Repubblica Italiana.

Inizialmente, facendo seguito alle indicazioni provenienti da un qualsiasi Membro delle Nazioni Unite, si procedeva quindi all'iscrizione dei candidati nella *blacklist* senza neppure notificarne l'avvenuto inserimento allo Stato di cittadinanza o residenza del soggetto "listato"³³². Viene dunque conseguentemente in rilievo il ruolo dell'*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team* il quale, a norma delle risoluzioni 1526 (2004)³³³ e 2253 (2015)³³⁴ relative all'*ISIL (Da'esh)*, ad *Al-Qaida* e alla formazione dei Talebani (oltre che alle persone e alle varie entità ad essi associate o vicine), supporta il Comitato delle Sanzioni³³⁵. Tale "Gruppo di monitoraggio" – con sede a New York – è attualmente composto da dieci esperti il cui mandato è stato prorogato dal Consiglio di Sicurezza, fino al dicembre 2021 (Ris. 2368/2017³³⁶, § 94)

³³⁰ Cfr. F. FRANCONI ET AL., *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 445.

³³¹ L'iscrizione nelle "liste nere", infatti, può trovare fondamento anche in notizie di dominio pubblico divulgate dai mezzi di informazione. La procedura di *listing*, tuttavia, può altresì basarsi su materiale ad accesso "ristretto" fornito alle autorità statali da parte dei servizi di *intelligence*. Tali riscontri indiziari, in quanto "secretati", non possono in generale essere portati a conoscenza degli individui "listati" o degli organi giurisdizionali determinando in tal modo una palese compressione del diritto alla difesa dei soggetti colpiti. Cfr. G. SULLIVAN, B. HAYES, *op. cit.*, p. 72.

³³² Cfr. F. SALERNO, *Garanzie processuali e attuazione delle Sanzioni*, in ID. (a cura di), *Sanzioni "individuali" del consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, CEDAM, Milano, 2010, pp. 165-167.

³³³ UNSC, *Resolution 1526 (2004)*, 30 gennaio 2014.

³³⁴ UNSC, *Resolution 2253 (2015)*, 17 dicembre 2015.

³³⁵ UNSC, *Monitoring Team – Work and mandate*, ult. cons. 8 dicembre 2019.

³³⁶ UNSC, *Resolution 2368 (2017)*, 20 luglio 2017.

nonché, da ultimo, fino al giugno 2024 (Ris. 2610/2021³³⁷). Il cd. *Monitoring Team* assiste attualmente il Consiglio di Sicurezza anche in relazione all'operato del Comitato 1988³³⁸.

Il processo di iscrizione nelle "liste", d'altronde, aveva fin da subito evidenziato alcune serie criticità in riferimento al rispetto dei diritti fondamentali degli individui sanzionati. Le gravi carenze riscontrate sotto il profilo della garanzia dell'accesso alle informazioni riguardanti le motivazioni sottese alla procedura di *listing*, oltre a ledere il diritto alla difesa dei soggetti colpiti, rischiavano ancor più di inficiare in sé il fine ultimo dell'imposizione di tali misure restrittive, non essendo in tal modo consentito alle persone interessate di comprendere le ragioni effettive del proprio coinvolgimento e, di conseguenza, tanto meno di modificare adeguatamente la propria condotta "censurata". Il Consiglio di Sicurezza, mediante l'adozione della Risoluzione 1904 (2009), ha dunque indirizzato il Comitato: «[...] *with the assistance of the Monitoring Team and in coordination with the relevant designating States, to make accessible on the Committee's website, at the same time a name is added to the Consolidated List, a narrative summary of reasons for listing for the corresponding entry or entries, and further directs the Committee, with the assistance of the Monitoring Team and in coordination with the relevant designating States, to continue its efforts to make accessible on the Committee's website narrative summaries of reasons for listing for entries that were added to the Consolidated List before the date of adoption of resolution 1822 (2008)*»³³⁹.

Il Consiglio di Sicurezza, inoltre, ha deciso che: «[...] *the Secretariat shall, after publication but within three working days after a name is added to the Consolidated List, notify the Permanent Mission of the country or countries where the individual or entity is believed to be located and, in the case of individuals, the country of which the person is a national (to the extent this information is known), in accordance with paragraph 10 of resolution 1735 (2006), and requests the Secretariat to publish on the Committee's website all relevant publicly releasable information, including the narrative summary of reasons for listing, immediately after a name is added to the Consolidated List [...]*»³⁴⁰.

Gli organi dell'ONU, pertanto, hanno comunque dimostrato una certa "recettività" nei riguardi delle critiche suscitate dai preoccupanti elementi di incompatibilità evidenziati dalle procedure di *listing* nei confronti delle previsioni delle fonti internazionali in tema di diritti umani³⁴¹. Le

³³⁷ UNSC, *Resolution 2610 (2021)*, 17 dicembre 2021. Con l'adozione di questa risoluzione, il Consiglio di Sicurezza ha riaffermato le misure di congelamento dei beni, divieto di viaggio ed embargo sulle armi che interessano tutti gli individui e le entità nell'elenco delle sanzioni dell'*ISIL (Da'esh)* e di *Al-Qaeda*. La delibera dell'UNSC ha inoltre prorogato di ulteriori 30 mesi – fino a giugno 2024 – i mandati del "Gruppo di monitoraggio" e dell'Ufficio del "Difensore civico".

³³⁸ «*Individuals and entities are designated on the 1988 Sanctions List as individuals, groups, undertakings and entities associated with the Taliban in constituting a threat to the peace, stability and security of Afghanistan*». UNSC, *Security Council Committee established pursuant to resolution 1988 (2011)*, in *Sanctions*, ult. cons. 1° luglio 2020.

³³⁹ UNSC, *Resolution 1904 (2009)*, 17 dicembre 2009, § 14.

³⁴⁰ *Ivi*, § 18.

³⁴¹ Cfr.: T. MARAUHN, I. STEGMILLER, *Sanctions and the Protection of Human Rights: The Role of Sanctions Committees*, in N. RONZITTI (a cura di), *Coercive Diplomacy [...]*, cit., pp. 161-170; K. PROST, *Security council sanctions and fair process*, in L. VAN DEN HERIK (a cura di), *Research Handbook [...]*, cit., pp. 213-235.

norme convenzionali sulla tutela dei diritti fondamentali degli individui prevedono che ogni eventuale azione intrapresa da parte di organi statali o di organismi internazionali, la quale possa implicare una compressione delle prerogative riconosciute ai singoli, debba essere suffragata dalla garanzia di un equo processo³⁴².

Tuttavia, a differenza di quanto previsto (a determinate condizioni) per la Corte di Giustizia europea, per la Corte europea dei diritti dell'Uomo e per il Comitato istituito dal Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, l'accesso alla Corte internazionale di Giustizia continua a rimanere appannaggio esclusivo dei singoli Stati, non essendo possibile rivolgere alla CIG petizioni individuali presentate da persone fisiche o giuridiche. La necessità di un giusto processo assume ancor più rilievo in relazione al varo di sanzioni che non si limitino a richiedere il rispetto di determinate condotte da parte dei soggetti sanzionati ma, al contrario, presentino uno spiccato carattere "punitivo" desumibile dalla loro valenza afflittiva (oltre che deterrente) e dunque, in quanto tali, non risultino di per sé dissociabili da un ambito applicativo prettamente penale. Ad ogni modo, sia nel caso in cui le sanzioni "mirate" manifestino una natura afferente all'ambito repressivo e criminale, sia nell'eventualità in cui tali misure presentino invece una matrice riconducibile alla sfera amministrativa, si impone ugualmente un'accurata valutazione della necessità e della proporzionalità dei provvedimenti adottati, nonché una verifica dell'effettività delle garanzie procedurali previste a tutela dei soggetti coinvolti³⁴³.

La giurisprudenza della Corte EDU è particolarmente esplicativa in relazione agli effetti, in ambito penale, delle previsioni dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (CEDU). In merito, si evidenzia la centralità dei criteri individuati dalla Corte di Strasburgo nella sentenza *Engel and Others v. the Netherlands*³⁴⁴, in quanto utili per un'appropriata qualificazione "penale" dei provvedimenti sanzionatori sulla base della concreta classificazione giuridica loro attribuita nell'ambito dei singoli ordinamenti statali, della natura effettivamente riconosciuta all'illecito cui afferiscono e della particolare valenza afflittiva e deterrente espressa dai connotati edittali della sanzione prevista. Emerge, inoltre, l'esigenza di condurre una dettagliata disamina in relazione all'adeguatezza e alla proporzionalità delle misure imposte (oltre che in riferimento alla necessaria correlazione tra la colpevolezza processualmente accertata e la portata afflittiva delle sanzioni ad essa conseguenti). Le sanzioni individuali introdotte da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU (o dal Consiglio in ambito PESC) possono d'altronde risultare particolarmente carenti sotto il fondamentale

³⁴² L'art. 6 della CEDU afferma il diritto a un equo processo e specifica che «*in the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law [...]*» (§ 1) e che «*everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights: (a) to be informed promptly, in a language which he understands and in detail, of the nature and cause of the accusation against him; (b) to have adequate time and facilities for the preparation of his defence*» (§ 3, lett. a, b).

³⁴³ Cfr. P. GUTHERIE, *Security Council sanctions and the protection of individual rights*, in *NYU Ann. Surv. Am. L.*, 2005, vol. 60, n°3, pp. 491-542.

³⁴⁴ CORTE EDU (Plenary), *Engel and others v. the Netherlands (article 50)*, ric. nn°5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Judgment, Merits, 8 giugno 1976, §§ 82-83.

aspetto della proporzionalità, essendo perlopiù rivolte al congelamento totale di tutte le risorse di proprietà delle persone e delle entità “listate”. Questi *asset*, infatti, vengono generalmente “aggredditi” nel loro complesso, senza commisurare la congruità del provvedimento di blocco rispetto al tenore della “colpevolezza” dei soggetti coinvolti e al valore intrinseco dei beni raggiunti dalle misure³⁴⁵.

Nondimeno, il fatto che la competenza a giudicare illeciti penali minori possa essere attribuita a organi di carattere amministrativo non contravviene di per sé alle norme della Convenzione europea dei diritti dell’Uomo³⁴⁶. Tuttavia, permane la necessità che al soggetto interessato sia ugualmente garantita la facoltà di richiedere una revisione del provvedimento emesso ad opera dell’autorità amministrativa, presentando a tal fine ricorso dinanzi a un organo giudiziario che garantisca le tutele contemplate dall’art. 6 della CEDU in quanto dotato di “piena giurisdizione”, ossia del potere di rivedere ogni punto, in fatto e/o in diritto, del provvedimento impugnato. In diversi ordinamenti statali, del resto, è diffusa l’attribuzione ad autorità amministrative della competenza a porre in essere misure di carattere limitativo nei confronti dei beni di soggetti privati³⁴⁷.

Il blocco degli *asset*, infatti, può essere disposto in via cautelare nell’ambito di un procedimento penale ma può parimenti avvenire anche ad esito dell’adozione di un provvedimento amministrativo, non essendo il congelamento dei beni in genere riconosciuto come una sanzione prettamente afferente all’ambito criminale. La *vexata questio* inerente alla concreta definizione della natura giuridica di istituti come il sequestro e la confisca, coniugata ai risvolti della pratica maturata nell’ambito dei singoli ordinamenti statali, non consente pertanto un’aprioristica qualificazione di tali misure come esclusivamente pertinenti alla sfera penale. Tuttavia, sono in generale considerate inammissibili sia l’arbitrarietà che l’irrimediabilità dell’adozione di simili provvedimenti i quali, sia nel quadro dei diversi assetti normativi interni sia a livello internazionale, si riveleranno di conseguenza tanto più controversi quanto più risulteranno connessi alle deliberazioni di organi di carattere principalmente politico.

³⁴⁵ Cfr. P. GUTHERIE, *op. cit.*, pp. 503-504.

³⁴⁶ CORTE EDU, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial (criminal limb)*, ult. agg. 31 agosto 2019.

³⁴⁷ «*The powers of the Administrative Court must be assessed in the light of the fact that the court in this case was sitting in proceedings that were of a criminal nature for the purposes of the Convention. It follows that when the compatibility of those powers with Article 6 para. 1 (art. 6-1) is being gauged, regard must be had to the complaints raised in that court by the applicant as well as to the defining characteristics of a “judicial body that has full jurisdiction”.* These include the power to quash in all respects, on questions of fact and law, the decision of the body below. As the Administrative Court lacks that power, it cannot be regarded as a “tribunal” within the meaning of the Convention». CORTE EDU (Chamber), *Schmautzer v. Austria*, ric. n°15523/89, Judgment, 23 ottobre 1995, § 36. Inoltre, cfr. CORTE EDU (Chamber), *Gradinger v. Austria*, ric. n° 15963/90, Judgment, 23 ottobre 1995, § 44; CORTE EDU (Seconda sezione), *A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italy*, ric. n°43509/08, Judgment, 27 settembre 2011, § 59.

1.3.2 Il cd. “primato” dello Statuto delle Nazioni Unite: le sentenze della Corte di Strasburgo sul tema dell’interazione tra l’ordinamento dell’ONU e gli obblighi internazionali assunti dai singoli Stati in materia di diritti umani

Il tema della configurazione della disciplina delle sanzioni “mirate” nell’ambito delle Nazioni Unite rievoca la centrale problematica dell’interazione tra il sistema giuridico dell’ONU e gli ordinamenti giuridici dei singoli Stati membri. In primo luogo, infatti, l’eventuale conflitto sembrerebbe trovare una sommaria soluzione in virtù del dettato dell’art. 103 della Carta, nonché della norma consuetudinaria di *jus cogens* affermatasi nella “comunità internazionale” sulla base di quest’ultimo³⁴⁸. Il testo dell’art. 103 della Carta dell’ONU, infatti, afferma la “primazia” delle norme vincolanti dell’ordinamento delle Nazioni Unite rispetto agli obblighi scaturenti per gli Stati membri da qualsiasi altro accordo internazionale da questi ultimi sottoscritto³⁴⁹. Secondo tale norma, infatti: «*In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail*».

In merito, tuttavia, rileva richiamare sia il fondamentale contributo giurisprudenziale della Corte EDU sia la centrale giurisprudenza della CGUE. Già nella sentenza relativa al caso *Kadi*³⁵⁰

³⁴⁸ Nell’ottica di tale approccio interpretativo gli Stati membri dell’ONU, recependo gli obblighi derivanti dalla Carta, ne riconoscono anche la prevalenza nei confronti di altri accordi internazionali al fine di attribuire idonea consistenza al sistema di sicurezza collettivo delineato nel quadro delle Nazioni Unite. In caso contrario, infatti, i Membri potrebbero ad esempio sottrarsi autonomamente alle misure di embargo prescritte dal Consiglio di Sicurezza per garantire la pace e la sicurezza internazionale, eccedendo la validità di trattati e convenzioni di precedente conclusione. Ad ogni modo, è importante rilevare come nel caso di trattati internazionali conclusi tra Stati membri e non membri delle Nazioni Unite non si potrebbe evidentemente invocare il dettato dell’art. 103 della Carta dell’ONU. Di conseguenza, proprio la norma di *jus cogens* consolidatasi in riferimento al contenuto dell’art. 103 della Carta assurgerebbe ad unico possibile riferimento normativo vincolante per tutti i soggetti del diritto internazionale di volta in volta coinvolti. Cfr.: V. SANTORI, *Le misure del consiglio di sicurezza contro il terrorismo internazionale*, Il Sirente, Fagnano Alto, 2007, pp. 221-226; S. MARCHISIO, *L’ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, cit. Inoltre, si veda: B. FASSBENDER, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*, Martinus Nijhoff, 2009.

³⁴⁹ Il caso *Lockerbie* risulta particolarmente emblematico in merito al tema della risoluzione della possibile antinomia tra il dettato degli atti vincolanti del Consiglio di Sicurezza dell’ONU e gli obblighi derivanti per gli Stati da fonti pattizie differenti dalla Carta delle Nazioni Unite. Il Consiglio di Sicurezza, con la Risoluzione 748 (1992) aveva intimato alla Libia di adempiere «*without any further delay*» alle richieste indirizzate dall’Organo attraverso la Risoluzione 731 (1992) ed estradare i due cittadini sospettati di essere autori dell’attentato terroristico al volo di linea della compagnia aerea *Pan Am* nei cieli della cittadina di Lockerbie, in Scozia, il 21 dicembre 1988. La Libia, dunque, aveva adito la Corte internazionale di Giustizia invocando le previsioni della Convenzione di Montreal del 1971 che individuano, quale possibile alternativa all’extradizione, la sottoposizione dei sospettati a una procedura giudiziale interna allo Stato. La CIG, in due ordinanze, ha pertanto riaffermato la primazia delle decisioni del Consiglio di Sicurezza rispetto alle disposizioni di altri accordi internazionali eventualmente sottoscritti dagli Stati membri delle Nazioni Unite, leggendo le previsioni dell’art. 103 della Carta dell’ONU in connessione con quelle degli artt. 2 e 25 della stessa e rigettando, di conseguenza, l’istanza presentata da Tripoli. Cfr. UNSC, *Resolution 748 (1992)*, 31 marzo 1992. Sul tema della *primacy* della Carta rileva inoltre richiamare la clausola inserita dalla CDI nell’art. 59 DARSIVA e nello speculare art. 67 dei DARIO: «*These articles are without prejudice to the Charter of the United Nations*». Cfr. M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, cit., pp. 75-80.

³⁵⁰ CGCE (Grand Chamber), joined cases C-402/05 P e C-415/05 P, 3 settembre 2008, EU:C:2008:461, cit.

del 2008, pur riprendendo le statuizioni dell'art. 103 della Carta, la Corte di Giustizia europea aveva del resto riconosciuto l'ordinamento dell'UE come *supreme law of the land*, identificando al suo interno un nucleo di diritti fondamentali assurti al ruolo di principi generali di "rango costituzionale" i quali, di conseguenza, risultano insormontabili e non possono pertanto essere trasgrediti neppure in sede di recepimento delle disposizioni vincolanti del Consiglio di Sicurezza. Nel caso di specie, infatti, la Corte di Lussemburgo aveva rilevato l'inviolabilità di tali norme basilari in riferimento all'applicazione delle sanzioni imposte contro *Al-Qaida* su designazione del Comitato delle Sanzioni³⁵¹. La Corte di Lussemburgo, in tale occasione, ha pertanto espresso un'interpretazione marcatamente dualista, tesa a riconoscere la possibilità che una decisione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU sia disattesa qualora da essa possa derivare un'ingiustificata compressione dei diritti fondamentali riconosciuti agli individui dalle norme comunitarie³⁵². D'altronde, è stato osservato che nel caso in cui il primato delle statuizioni della Carta, così come consolidatosi sul piano della consuetudine internazionale, si esplicasse anche nei rapporti giuridici interni agli ordinamenti dei Membri dell'ONU, le Nazioni Unite verrebbero di fatto ad assumere l'inusitata veste di un "super-Stato" globale, il cui diritto giungerebbe sostanzialmente a prevalere rispetto a qualsiasi altro principio o norma contemplati dal quadro costituzionale interno dei singoli Stati membri³⁵³.

1.3.2.1 Il caso *Al-Jedda*: la presunzione di "armonizzazione sistemica" tra l'ordinamento dell'ONU e le norme internazionali poste a tutela dei diritti umani

La Corte europea dei diritti dell'Uomo, nella sua pronuncia in merito al caso *Al-Jedda*³⁵⁴ aveva del resto inizialmente optato per la sussistenza di una presunzione di compatibilità tra il sistema dell'ONU e la normativa internazionale preposta alla tutela dei diritti fondamentali, negando la configurabilità di un grave contrasto tra le norme poste a garanzia dei diritti umani e le finalità della Carta delle Nazioni Unite, ossia il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale³⁵⁵.

³⁵¹ Per un approfondimento sul tema, si veda: J. R. MARÍN AÍZ, *La adhesión de la Unión europea al Convenio de Roma. El cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio europeo de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico de la UE*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2013, n°44, pp. 233-276. Si vedano, inoltre: B. CONFORTI, *International Law and the Role of Domestic Legal Systems*, Martinus Nijhoff, Londra, 1993; M. LUGATO, *Sanctions and Individual Rights*, in N. RONZITTI (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, cit., pp. 171-189.

³⁵² In merito, si vedano: TRIB. DELL'UE (Settima sezione), *Yassin Abdullah Kadi v European Commission (Kadi II)*, case T-85/09, Sentenza, 30 settembre 2010, EU:T:2010:418; M. SAVINO, *op. cit.*, p. 260.

³⁵³ Cfr. E. CANNIZZARO, *Anche l'antiterrorismo deve rispettare i diritti*, in *Il sole 24 ore*, 28 ottobre 2008. Sull'argomento, si veda anche: P. DE SENA, *Sanzioni individuali del Consiglio di Sicurezza, art.103 della Carta*, in F. SALERNO (a cura di), *Sanzioni «individuali» del Consiglio di Sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, CEDAM, Padova, 2010, p. 47.

³⁵⁴ CORTE EDU (Grand Chamber), *Al-Jedda v. The United Kingdom*, ric. n°27021/08, Judgment, 7 luglio 2011.

³⁵⁵ Cfr.: A. ORAKHELASHVILI, *The Impact of Unilateral EU Economic Sanctions on the UN Collective Security Framework: The Cases of Iran and Syria*, in A. Z. MAROSSÌ, M. R. BASSETT (a cura di), *op. cit.*, pp. 3-21; R. GORDON, M. SMYTH, T. CORNELL, *op. cit.*, pp. 202, 206, 212, 215-219, 221 e 223-226.

Nel caso di specie, la Corte di Strasburgo ha condannato il Regno Unito riconoscendo come le Forze armate britanniche avessero detenuto arbitrariamente dal 2004 al 2007, con l'accusa di terrorismo, un cittadino iracheno con passaporto britannico durante l'occupazione militare dell'Iraq del 2003. Il ricorrente non veniva privato della sua libertà secondo lo *jus in bello* o per esigenze di custodia cautelare, ma in base alle disposizioni della Risoluzione 1546 (2004) del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Quest'ultima, infatti, prevedeva che: «*the multinational force shall have the authority to take all necessary measures to contribute to the maintenance of security and stability in Iraq in accordance with the letters annexed to this resolution expressing, inter alia, the iraqi request for the continued presence of the multinational force and setting out its tasks, including by preventing and deterring terrorism*»³⁵⁶.

Il ricorrente, dunque, evidenziava l'incompatibilità della propria detenzione, di carattere preventivo, con il dettato dell'art. 5 CEDU. Il Regno Unito, Membro della CEDU, obiettava *in primis* la carenza di giurisdizione della Corte EDU, ritenendo di dover ascrivere alle Nazioni Unite la condotta posta in essere dai militari britannici in quanto autorizzata dalla Risoluzione 1546 (2004) e sostenendo la primazia degli impegni derivanti dalla Carta dell'ONU sugli obblighi dedotti nella CEDU. Al § 84 della sentenza, la Corte di Strasburgo ha quindi posto in evidenza che: «*[...] it was common ground between the parties before the House of Lords that the test to be applied in order to establish attribution was that set out by the International Law Commission, in article 5 of its Draft Articles on the Responsibility of International Organisations and in its commentary thereon, namely that the conduct of an organ of a State placed at the disposal of an international organisation should be attributable under international law to that organisation if the organisation exercises effective control over that conduct (see paragraphs 18 and 56 above). For the reasons set out above, the Court considers that the United Nations Security Council had neither effective control nor ultimate authority and control over the acts and omissions of troops within the multi-national force and that the applicant's detention was not, therefore, attributable to the United Nations*»³⁵⁷.

In occasione della sua pronuncia nel caso *Al-Jedda*, la Corte EDU ha pertanto riconosciuto il valore preponderante assunto dai vincoli giuridici vigenti in materia di diritti umani nell'ambito dell'ordinamento dell'ONU e ciò a prescindere dalla norma enunciata dall'art. 103 della Carta³⁵⁸. A suffragio delle proprie affermazioni, la Corte ha richiamato il dettato dell'art. 1, § 3 dello stesso Statuto il quale, nel declinare le finalità perseguite dall'ONU, annovera nello specifico: «*promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms*»³⁵⁹.

³⁵⁶ UNSC, *Resolution 1546 (2004)*, 8 giugno 2004, § 10.

³⁵⁷ CORTE EDU, *Al-Jedda v. The United Kingdom*, 7 luglio 2011, cit., § 84.

³⁵⁸ Sul tema, cfr. A. SPAGNOLO, *L'attribuzione delle condotte illecite nelle operazioni militari dell'Unione europea*, DSG - Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino, Nuova serie, p. X-256, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

³⁵⁹ CORTE EDU (Grand Chamber), *Al-Jedda v. The United Kingdom*, 7 luglio 2011, cit., § 102: «*In its approach to the interpretation of resolution 1546, the court has reference to the considerations set out in paragraph 76*

I giudici di Strasburgo hanno inoltre interpretato questa disposizione in combinato disposto con l'art. 24, § 2 della Carta il quale dispone che, nell'operare in funzione della propria primaria responsabilità indirizzata al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: «*the Security Council shall act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations*»³⁶⁰. L'orientamento espresso dalla Corte EDU ha dunque congegnato uno schema interpretativo atto a escludere *a priori* la possibile insorgenza di punti di insanabile attrito tra quanto disposto dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e gli obblighi in vigore per gli Stati in materia di diritti umani³⁶¹. La Corte di Strasburgo, in tale sede, ha optato per la sussistenza di una presunzione di compatibilità, ossia di un'armonizzazione “sistemica”³⁶²

above. in addition, the court must have regard to the purposes for which the United Nations was created. as well as the purpose of maintaining international peace and security, set out in the first subparagraph of article 1 of the United Nations Charter, the third subparagraph provides that the United Nations was established to “achieve international cooperation in ... promoting and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms».

³⁶⁰ «Article 24 § 2 of the Charter requires the Security Council, in discharging its duties with respect to its primary responsibility for the maintenance of international peace and security, to “act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations”. Against this background, the Court considers that, in interpreting its resolutions, there must be a presumption that the Security Council does not intend to impose any obligation on member States to breach fundamental principles of human rights». Ivi, § 102. Si rammenti al riguardo che: «[...] as the Court has previously stated, specifically in paragraph 294 of the Kadi judgment, it must be emphasised that, in accordance with Article 24 of the Charter of the United Nations, the Security Council has been invested by the members of the UN with the primary responsibility for the maintenance of international peace and security. To that end, it is the task of the Security Council to determine what constitutes a threat to international peace and security and to take the measures necessary, by means of the adoption of resolutions under Chapter VII of that Charter, to maintain or restore international peace and security, in accordance with the purposes and principles of the United Nations, **including respect for human rights**». CGCE (Grand Chamber), joined cases C-402/05 P e C-415/05 P, Sentenza, 3 settembre 2008, EU:C:2008:461, cit., § 104 (enfasi aggiunta).

³⁶¹ «In the event of any ambiguity in the terms of a United Nations Security Council resolution, the Court must therefore choose the interpretation which is most in harmony with the requirements of the Convention and which avoids any conflict of obligations. In the light of the United Nations' important role in promoting and encouraging respect for human rights, it is to be expected that clear and explicit language would be used were the Security Council to intend States to take particular measures which would conflict with their obligations under international human rights law». CORTE EDU (Grand Chamber), *Al-Jedda v. The United Kingdom*, 7 luglio 2011, cit., § 102.

³⁶² «Consequently, there must be a presumption that the Security Council does not intend to impose any obligation on member States to breach fundamental principles of human rights (*ibid.*). In the event of any ambiguity in the terms of a UN Security Council resolution, the Court must therefore choose the interpretation which is most in harmony with the requirements of the Convention and which avoids any conflict of obligations. In the light of the United Nations' important role in promoting and encouraging respect for human rights, it is to be expected that clear and explicit language would be used were the Security Council to intend States to take particular measures which would conflict with their obligations under international human rights law (*ibid.*). Accordingly, where a Security Council resolution does not contain any clear or explicit wording excluding or limiting respect for human rights in the context of the implementation of sanctions against individuals or entities at national level, the Court must always presume that those measures are compatible with the Convention. In other words, in such cases, in a spirit of systemic harmonisation, it will in principle conclude that there is no conflict of obligations capable of engaging the primacy rule in Article 103 of the UN Charter». CORTE EDU (Grand Chamber), *Al-Dulimi and Montana Management inc. v. Switzerland*, ric. n°5809/08, Judgment, 21 giugno 2016, § 140.

tra l'ordinamento dell'ONU e la disciplina internazionale preposta alla tutela dei diritti individuali fondamentali³⁶³. In virtù di tale approccio, quindi, in nessun caso il rispetto delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite potrebbe di per sé implicare la necessità di derogare alle norme vigenti in materia di diritti umani³⁶⁴.

1.3.2.2 Il caso *Nada*: la cd. “interpretazione conforme” e la discrezionalità residua, in capo alle autorità nazionali, nella valutazione della conformità delle sanzioni con la CEDU

Nel 2012, in riferimento alla trattazione del caso *Nada*³⁶⁵, è stato possibile constatare come il dettato della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU 1390 (2002)³⁶⁶, nel prescrivere l'adozione di misure sanzionatorie volte alla limitazione del godimento di alcuni diritti fondamentali dei soggetti colpiti, abbia potuto chiaramente contraddire le fondamenta della sopra menzionata presunzione di compatibilità sistemica³⁶⁷.

Youssef Nada, un uomo d'affari italo-egiziano, era stato per anni confinato nell'enclave italiano in territorio elvetico di Campione d'Italia in quanto sospettato di aver intrattenuto rapporti, anche a livello finanziario, con la rete terroristica di *Al-Qaida*. Nel 2001, dunque, la Svizzera procedeva all'inserimento del suo nominativo nella propria “lista nera”, negandogli l'ingresso e il transito in territorio svizzero e impedendogli, di conseguenza, di fuoriuscire dall'enclave di Campione dove il sig. Nada risiedeva. Tale misura restrittiva rientrava nello

³⁶³ È possibile, quindi, porre in evidenza la sussistenza di un orientamento costante delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza verso l'armonizzazione con gli obiettivi e i principi della Carta dell'ONU, tra i quali rientrano la protezione dei diritti inviolabili della persona e l'affermazione delle garanzie individuali previste dalla disciplina dei diritti umani. Come rilevato dalla Corte EDU nella già richiamata sentenza *Al-Jedda*, al § 102, tale impostazione, sul piano oggettivo, comporterebbe comunque l'esigenza che il Consiglio di Sicurezza, qualora intenda agire in deroga rispetto ai suddetti assunti fondamentali, proceda imponendo chiari e specifici obblighi agli Stati membri, risultando pertanto insufficiente la previsione di semplici atti delegati o autorizzati sotto l'egida dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite. Tale tendenza, inoltre, pone in rilievo come il rispetto delle norme imperative del diritto internazionale costituisca una condizione cogente anche per l'ONU e come, di conseguenza, una risoluzione del Consiglio di Sicurezza non abbia titolo per derogare, implicitamente o esplicitamente, alle norme dello *jus cogens*. Ad ogni modo, come delineato dal Tribunale e dalla Corte di Giustizia europea in occasione delle rispettive pronunce nell'ambito del filone *Kadi*, nel caso in cui le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza prevedano una certa discrezionalità nell'adempimento degli obblighi in esse dedotti le azioni in tal senso poste in essere da parte dei singoli Stati destinatari rimangono giustiziabili mentre la diretta sindacabilità di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza da parte di un organo giurisdizionale, anche nei casi di grave inosservanza delle regole di *jus cogens*, risulta ancora da escludere. Per un ulteriore approfondimento, si veda A. SPAGNOLO, *op. cit.*

³⁶⁴ CORTE EDU (Grand Chamber), *Al-Jedda v. The United Kingdom*, 7 luglio 2011, cit., § 102.

³⁶⁵ CORTE EDU (Grand Chamber), *Nada v. Switzerland*, ric. n°10593/08, Judgment, 12 settembre 2012. Sul tema, cfr. D. DEL VESCOVO, *Il principio della effettività della tutela giurisdizionale: alla ricerca del difficile equilibrio tra lotta al terrorismo e tutela dei diritti fondamentali*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2018, n°1, p. 17.

³⁶⁶ UNSC, *Resolution 1390 (2002)*, 16 gennaio 2002.

³⁶⁷ Cfr. M. PARODI, *La sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso Nada c. Svizzera: ancora sul rapporto tra obblighi derivanti dalla Carta ONU e Convenzione EDU*, in *Forumcostituzionale*, 22 maggio 2013, p. 3.

specifico ambito delle misure antiterrorismo che la Confederazione Elvetica, in qualità di Membro delle Nazioni Unite, era tenuta a porre in essere in osservanza delle disposizioni contenute in diversi atti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, fra le quali le risoluzioni 1267 (1999) e 1333 (2000).

Il sig. Nada, dunque, ricorreva ripetutamente dinanzi ai giudici interni, domandando la rimozione dei propri estremi dalla *blacklist* predisposta da Berna. Adite infruttuosamente le Corti nazionali, il ricorrente si rivolgeva alla Corte di Strasburgo, denunciando l'inosservanza degli artt. 5, 8 e 13 della CEDU da parte delle autorità elvetiche e affermando, inoltre, il contrasto tra il divieto di ingresso in territorio svizzero e il proprio diritto al rispetto della vita privata, professionale e familiare. Il sig. Nada, pertanto, lamentava come il ricorso a rimedi giurisdizionali effettivi gli fosse stato precluso e come le autorità elvetiche lo avessero sostanzialmente privato della libertà personale senza previamente svolgere alcuna verifica in merito alla legittimità delle misure restrittive imposte.

Nella sentenza su questo caso, la Corte di Strasburgo ha dunque richiamato l'inerente giurisprudenza *Kadi*. La Corte di Lussemburgo aveva infatti già rilevato che «*i principi che disciplinano l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite non implicano che un controllo giurisdizionale della legittimità interna del regolamento controverso sotto il profilo dei diritti fondamentali sia escluso per il fatto che l'atto in questione mira ad attuare una risoluzione del Consiglio di sicurezza adottata in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite*»³⁶⁸. Tale assunto, di conseguenza, è stato recepito anche da parte dei giudici di Strasburgo i quali hanno riconosciuto come il carattere vincolante delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU in materia di lotta al terrorismo non possa dispensare gli Stati parte della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo dall'obbligo di rispettare le disposizioni della CEDU³⁶⁹.

La Corte ha infatti confermato il precedente orientamento “*Al-Jedda*” secondo cui, nell'eventualità di un attrito tra obblighi concorrenti di diritto internazionale (apparentemente) confliggenti, le parti coinvolte sono tenute alla scelta di una “interpretazione conforme” finalizzata al superamento di possibili ambiguità terminologiche nonché al coordinamento attuativo delle disposizioni in questione³⁷⁰. La *Grande Chambre*, nel caso di specie, ha pertanto appurato la violazione degli artt. 8 e 13 della CEDU e ha deciso l'irricevibilità dell'eccezione *ratione materiae* avanzata dallo Stato convenuto. In tal modo, la Corte EDU ha eluso un esplicito pronunciamento sul tema della relazione intercorrente tra gli obblighi scaturenti dalla CEDU e i vincoli derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite³⁷¹ e, inoltre, ha condannato la Svizzera per non aver coniugato nel complesso i propri doveri

³⁶⁸ CGCE (Grand Chamber), joined cases C-402/05 P e C-415/05 P, Sentenza, 3 settembre 2008, EU:C:2008:461, cit., § 299.

³⁶⁹ Cfr. D. DEL VESCOVO, *op. cit.*, p. 18.

³⁷⁰ Cfr. R. GORDON, M. SMYTH, T. CORNELL, *op. cit.*, p. 206. Sul tema, cfr.: M. I. PAPA, *Le autorizzazioni del Consiglio di sicurezza davanti alla Corte europea dei diritti umani: dalla decisione sui casi Behrami e Saramati alla sentenza Al-Jedda*, in *DUDI*, 2012, n°6, pp. 229-262.

³⁷¹ Cfr. M. PARODI, *La sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso Nada c. Svizzera*, cit., p. 4.

internazionali discendenti da ordinamenti simultaneamente applicabili, per quanto divergenti³⁷².

La Corte EDU ha affermato che la difesa della sicurezza nazionale perseguita attraverso il contrasto alle attività terroristiche internazionali rientra tra le finalità che legittimano l'adozione di restrizioni all'esercizio del «*Right to respect for private and family life*» nella particolare declinazione di cui al co. 2 dell'art. 8 CEDU. Tuttavia, nell'esprimere una valutazione in riferimento al margine di autonomia che residua in capo ai singoli Membri nella fase attuativa di un atto vincolante dell'ONU³⁷³, i giudici di Strasburgo hanno rilevato come la Carta delle Nazioni Unite imponga agli Stati il dovere di dare attuazione alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, nonché di assicurare il perseguimento delle finalità ad esse sottese, senza con ciò prescrivere un vincolo in relazione ai mezzi più adeguati che un Membro possa impiegare a tale riguardo³⁷⁴ e, pertanto, delegando ai singoli paesi la scelta delle azioni ritenute più idonee a recepire il dettato normativo delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza nel proprio ordinamento³⁷⁵.

La Corte di Strasburgo, infine, ha rilevato come la Svizzera non abbia adeguatamente coniugato gli obblighi internazionali derivanti dalla sua sostanziale condizione di Membro

³⁷² *Ivi*, p. 6.

³⁷³ CORTE EDU (Grand Chamber), *Nada v. Switzerland*, 12 settembre 2012, cit., § 174.

³⁷⁴ *Ivi*, § 176; CGCE, joined cases C-402/05 P e C-415/05 P, Sentenza, 3 settembre 2008, EU:C:2008:461, cit., §§ 360-363.

³⁷⁵ Cfr. M. PARODI, *La sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso Nada c. Svizzera*, cit., p. 3. Ad ogni modo, l'analisi del dettato letterale della Risoluzione UNSC 1390 (2002) lascia adito a non poche riserve con riguardo alla concreta applicabilità del canone della cd. "interpretazione conforme". Il testo della risoluzione, infatti, non consentirebbe di individuare compiutamente i confini della residua discrezionalità attuativa di competenza dei singoli Stati. In merito, rileva senza dubbio l'opinione concorrente formulata dal giudice Malinverni, il quale propone un'interpretazione della norma di cui all'art. 103 della Carta secondo cui il primato dei vincoli derivanti dallo Statuto dell'ONU, rispetto a ogni altro accordo internazionale, esprimerebbe un significato in termini relativi nell'interazione con strumenti pattizi afferenti la materia dei diritti fondamentali e ciò alla luce delle inerenti disposizioni enucleate nella stessa Carta delle Nazioni Unite. Potrebbe dunque risultare più congruo operare un chiaro distinguo tra gli obblighi direttamente scaturenti dallo Statuto dell'ONU e quelli derivanti di fonti subordinate, seppur contemplate dal medesimo: «*Article 103 of the Charter provides for the pre-eminence of that instrument over any other international agreement. As I have already noted, according to the International Court of Justice this primacy is not confined to the Charter provisions alone but extends to all binding provisions of Security Council resolutions. Nevertheless, according to the very wording of Article 103 of the Charter, this provision applies exclusively to "the obligations ... under the present Charter". Would it not then be appropriate to draw a distinction between the Charter itself, as the primary legislation of the United Nations, and the Security Council resolutions, which, although binding (Article 25), may be regarded more as secondary or subordinate United Nations legislation? Their superiority over "any other international agreement" could then be seen in relative terms, in the light of Article 103 of the Charter, particularly where the agreement in question is an international human rights treaty*». CORTE EDU (Grand Chamber), *Nada v. Switzerland*, ric. n°10593/08, Judgment (concurring opinion of Judge Malinverni), 12 settembre 2012, § 22. Al riguardo, cfr. M. PARODI, *La sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso Nada c. Svizzera*, cit., pp. 4-5. Sul tema, si veda inoltre: H. MOCK, A. BORGHI, *Vers une sortie du labyrinthe des listes antiterroristes de l'ONU*, in *Les droits de l'homme en évolution: mélanges en l'honneur du professeur Petros J. Pararas*. Ant. N. Sakkoulas, Atene-Bruxelles, 2009, pp. 392-414; M. ZGONEC-ROŽEJ, *The European Court of Human Rights: Nada v. Switzerland*, in *ILM*, 2013, vol. 52, n°1, pp. 268-322; J. LARIK, *'If the legal orders don't fit, you must acquit': Kadi II and the Supremacy of the UN Charter*, in *European Law Blog*, 13 settembre 2013.

delle Nazioni Unite e Parte della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, non assolvendo al fondamentale compito di armonizzare la tutela dei diritti umani con la salvaguardia della sicurezza nazionale e internazionale. Di conseguenza, la Corte EDU ha ritenuto che la Svizzera non abbia offerto al ricorrente le garanzie giurisdizionali e di contraddittorio effettive (*ex art. 13 CEDU*) che avrebbero potuto assicurare la rimozione degli estremi di quest'ultimo dalla *blacklist* contenente i nominativi associati ai talebani o l'applicazione di un'eccezione al regime di congelamento dei suoi beni. I giudici di Strasburgo, quindi, hanno riconosciuto all'unanimità l'inosservanza delle disposizioni di cui all'art. 8 e all'art. 13 CEDU e hanno condannato la Svizzera a un risarcimento di 30.000 euro in favore del Sig. Nada. Il Tribunale Federale svizzero³⁷⁶ – sebbene riconoscendo come la procedura di *de-listing* contemplata dall'ordinamento dell'ONU non possa essere considerata un rimedio giurisdizionale effettivo – aveva infatti recepito l'impostazione perorata da parte del Tribunale di I° grado dell'UE in occasione della sentenza *Kadi*³⁷⁷, negando la revocabilità del provvedimento restrittivo impugnato proprio in base alla “preminenza” delle risoluzioni UNSC da quest'ultimo implementate.

Nel caso di specie, quindi, la Corte EDU ha concluso che le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza non avrebbero in alcun modo precluso alle autorità svizzere l'adozione di congrui strumenti interni di verifica atti a vagliare che le misure, introdotte a livello nazionale, rispettassero i vincoli internazionali derivanti dalla Carta e, al contempo, fossero conformi anche agli obblighi derivanti dalla vigente disciplina dei diritti umani³⁷⁸. La Corte EDU,

³⁷⁶ BGER (CH), *Nada v State Secretariat for Economic Affairs and Federal Department for Economic Affairs*, Administrative appeal judgment, Case No 1A 45/2007, BGE 133 II 450, ILDC 461 (CH 2007), 14 novembre 2007, §§ 8.1 e 8.3.

³⁷⁷ TRIB. DI I GRADO (Seconda sezione ampliata), case T-315/01, Sentenza, 21 settembre 2005, EU:T:2005:332, cit.

³⁷⁸ In merito, è utile richiamare nuovamente il fatto che «[...] quando una decisione è sostituita, nel corso del giudizio, da una decisione avente lo stesso oggetto, quest'ultima dev'essere considerata come un elemento nuovo che consente al ricorrente di adeguare le sue conclusioni ed i suoi motivi. Invero, il fatto di costringere il ricorrente a proporre un nuovo ricorso si porrebbe in contrasto con la buona amministrazione della giustizia e con l'esigenza di economia processuale. Sarebbe inoltre ingiusto che l'istituzione in questione, per far fronte alle censure contenute in un ricorso presentato al giudice comunitario contro una decisione, potesse adeguare la decisione impugnata oppure sostituirla con un'altra ed avvalersi, in corso di causa, di tale modifica o di tale sostituzione per privare la controparte della possibilità di estendere le sue conclusioni ed i suoi motivi iniziali alla decisione successiva oppure di presentare ulteriori conclusioni o difese contro quest'ultima [...]. Dal momento che il Consiglio non ha comunicato al ricorrente gli elementi assunti a suo carico per fondare le misure restrittive imposte nei suoi confronti, né gli ha concesso il diritto di prenderne conoscenza entro un termine ragionevole dopo l'adozione di tali misure, il ricorrente non era in grado di far conoscere utilmente il suo punto di vista in proposito. Pertanto, i diritti della difesa del ricorrente, in particolare quello al contraddittorio, non sono stati rispettati (v., in tal senso, sentenza *Kadi* della Corte, punto 348). [...] Inoltre, non essendo stato informato sugli elementi assunti a suo carico e tenuto conto dei rapporti esistenti tra i diritti della difesa e il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, rilevati dalla Corte ai punti 336 e 337 della sentenza *Kadi*, il ricorrente non ha potuto difendere i suoi diritti in condizioni soddisfacenti dinanzi al giudice comunitario neppure con riferimento a tali elementi, cosicché deve del pari rilevarsi una violazione del citato diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo (v., in tal senso, sentenza *Kadi* della Corte, punto 349)». TRIB. DI I GRADO (Settima sezione), *Omar Mohammed Othman v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, case T-318/01, Sentenza, 11 giugno 2009, EU:T:2009:187,

dunque, ha ribadito le statuizioni della Corte di Lussemburgo nella sentenza *Kadi I*³⁷⁹ riconoscendo che, nel momento in cui agli Stati venga riconosciuta una certa discrezionalità nell'implementazione delle misure restrittive varate a livello ONU, allora il controllo giurisdizionale sulla legittimità dell'atto deve di conseguenza divenire più approfondito. La Corte EDU, pertanto, ha replicato al rilievo opposto dalla Svizzera in merito al "primato" della Carta delle Nazioni Unite sottolineando come lo stesso Consiglio di Sicurezza non richieda agli Stati membri dell'ONU di derogare alla disciplina dei diritti umani fondamentali nell'esecuzione del contenuto delle proprie risoluzioni. In merito, peraltro, giova richiamare la Risoluzione 1456 (2003) con la quale il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, al § 6, ha affermato che: «*States must ensure that any measure taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, in particular human rights, refugee and humanitarian law*»³⁸⁰.

1.3.2.3 Il caso *Al-Dulimi*: il principio di "protezione equivalente"

La Corte di Strasburgo, ad ogni modo, ha in seguito ulteriormente articolato il proprio approccio interpretativo in occasione delle pronunce relative al caso *Al-Dulimi*³⁸¹, intervenute nel contesto della progressiva definizione di una vera e propria dottrina dei "contro-limiti"³⁸²

§§ 53 e 85-86. Cfr. V. SCIARABBA, *Misure antiterrorismo e diritti fondamentali: c'è un giudice a Lussemburgo, ora anche due*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, pp. 1571-1577.

³⁷⁹ «A tale proposito, occorre anzitutto rammentare che le competenze della Comunità devono essere esercitate nel rispetto del diritto internazionale [e che] un atto adottato in forza di tali competenze va interpretato, e la sua sfera d'applicazione circoscritta, alla luce delle norme pertinenti del diritto internazionale. [...] Da tutte le considerazioni svolte emerge che i principi che disciplinano l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite non implicano che un controllo giurisdizionale della legittimità interna del regolamento controverso sotto il profilo dei diritti fondamentali sia escluso per il fatto che l'atto in questione mira ad attuare una risoluzione del Consiglio di sicurezza adottata in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite». CGCE (Grand Chamber), joined cases C-402/05 P e C-415/05 P, Sentenza, 3 settembre 2008, EU:C:2008:461, cit., §§ 291 e 299. Sul punto, si vedano anche: ECLI:EU:C:1992:453, § 9 e ECLI:EU:C:1998:293, § 45. Rileva porre in evidenza l'approccio "dualista" adottato in tale sede dalla Corte di Lussemburgo, volto a rimarcare l'autonomia "costituzionale" dell'ordinamento giuridico delineato dal Trattato CE nel sottolineare come un "primato" degli obblighi promananti dalle risoluzioni UNSC, per quanto affermatosi nell'ambito del diritto internazionale, non troverebbe alcun riscontro sul piano del diritto dell'UE. Nella sentenza *Nada*, al contrario, la Corte di Strasburgo ha sposato un'interpretazione di carattere prettamente "monista", fondando nel contesto del diritto internazionale la facoltà dello Stato di predisporre appropriati rimedi giurisdizionali al fine di sottoporre ad effettivo controllo la legittimità delle misure restrittive contestate in sede di impugnazione. Cfr. M. PARODI, *La sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso Nada c. Svizzera*, cit., p. 5.

³⁸⁰ UNSC, *Resolution 1456 (2003)*, 20 gennaio 2003. In materia di *asset freeze*, la Risoluzione 1456 prevede un'eccezione di carattere umanitario relativa alla necessità di garantire agli individui colpiti dalla misura i mezzi di primaria sussistenza. Tale clausola, inoltre, risulta di particolare importanza in considerazione dell'assenza, nel quadro del sistema delle Nazioni Unite, di idonei rimedi processuali. Cfr. A. BIANCHI, *Assessing the effectiveness of the UN Security Council's anti-terrorism measures [...]*, in *EJIL*, 2007, vol. 17, n°5, pp. 881-919.

³⁸¹ Cfr. F. GALLI, *Caso Al-Dulimi: la Svizzera ha violato la CEDU*, in *Ufficio federale di giustizia*, 21 giugno 2016.

³⁸² È utile osservare come, i cd. "controlimiti", concepiti a livello statale quale dottrina preposta a scongiurare l'ingresso nell'ordinamento interno di norme di ordinamenti differenti, giudicate incompatibili con taluni

di matrice CEDU³⁸³. Il Dipartimento Federale dell'Economia della Svizzera aveva proceduto al blocco degli *asset* di Khalaf M. Al-Dulimi, cittadino dell'Iraq, e della sua azienda Montana Management, sulla base della Risoluzione 1483 (2003) del Consiglio di Sicurezza³⁸⁴.

Nel 2006 il Dipartimento aveva provveduto a sottoporre questi beni a confisca in funzione di una loro successiva traslazione in territorio iracheno. Nel 2008 il Tribunale federale elvetico aveva rigettato in ultimo grado i ricorsi esperiti dal sig. Al-Dulimi avverso gli atti del Dipartimento, assumendo la prevalenza degli impegni derivanti dall'adesione alla Carta delle Nazioni Unite su tutti gli altri obblighi internazionali non riconducibili allo *ius cogens*. Di conseguenza, il sig. Al-Dulimi e la sua ditta hanno adito la Corte di Strasburgo, lamentando la violazione del diritto a un'effettiva tutela giurisdizionale di cui all'art. 6 CEDU essendo stato loro precluso il vaglio processuale, da parte di un tribunale competente in materia civile, della legittimità delle misure restrittive imposte. La sentenza della Seconda Sezione della Corte EDU del 26 novembre 2013, quindi, ha riconosciuto le ragioni dei ricorrenti. Il 24 febbraio 2014, pertanto, la Svizzera si è rivolta alla *Grande Chambre* al fine di ottenere una revisione di tale pronuncia, argomentando in merito alla pretesa inconciliabilità dell'obbligo di dare attuazione alle disposizioni sanzionatorie del Consiglio di Sicurezza con la necessità di garantire il diritto a una tutela processuale equa ed effettiva, rivolta al vaglio della legittimità di tali sanzioni ai sensi della CEDU.

Già con la sentenza della Seconda Sezione³⁸⁵, infatti, la Corte EDU aveva deciso il richiamo al principio di "protezione equivalente" (attinto dalla giurisprudenza costituzionale

intangibili principi costituzionali – e dunque altresì atta a preservare alcune delle prerogative sovrane dello Stato che, ad esempio, abbia assunto obblighi convenzionali implicanti la previsione di argini alla propria sovranità – assurgano peraltro al quasi paradossale ruolo di catalizzatore del processo di progressiva limitazione della sovranità statale in ragione, segnatamente, dei principi generali di diritto – di portata universale – racchiusi nelle diverse costituzioni. Sul tema, cfr. M. LUCIANI, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, in *Rivista trimestrale di Questione Giustizia*, 2015, n°1, pp. 84-93.

³⁸³ In tale prospettiva, infatti, si è giunti anche a configurare la "disapplicazione" della norma di cui all'art. 103 della Carta dell'ONU in relazione agli obblighi degli Stati del continente europeo (e quindi dell'UE) in materia di diritti umani fondamentali. Cfr.: L. GRADONI, *Raccontare Kadi dopo Kadi II: perché la Corte di Giustizia dell'Unione europea non transige sul rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo*, in *DUDI*, 2013, vol. 7, n°3, pp. 587-614, p. 591. Nell'ambito dell'ordinamento dell'UE, la CGUE ha rilevato la propria competenza ad annullare, per incompatibilità con i principi inderogabili dell'ordinamento comunitario (ed in particolare con il nucleo dei diritti umani), un regolamento attuativo adottato in relazione a una posizione comune in materia PESC e introdotto al fine di recepire una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che prevedeva il varo di misure sanzionatorie "mirate" (Cfr. CGCE (Grand Chamber), joined cases C-402/05 P e C-415/05 P, Sentenza, 3 settembre 2008, EU:C:2008:461) per quanto, in un primo momento, non si fosse riconosciuta tale prerogativa (cfr. *Kadi*, case T-315/01 e *Yusuf e Al Barakaat*, case T-306/01, entrambe datate 21 settembre 2005). Ad ogni modo, resta da sottolineare come l'art. 24, § 1, co. 2 TUE preveda che: «La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo [alle] disposizioni [relative alla PESC e agli atti adottati in base a dette disposizioni], ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

³⁸⁴ UNSC, *Resolution 1483 (2003)*, 22 maggio 2003.

³⁸⁵ CORTE EDU (Seconda sezione), *Al-Dulimi and Montana Management inc. v. Switzerland*, ric. n°5809/08, Judgment, 26 novembre 2013.

tedesca³⁸⁶) ai fini della risoluzione del contrasto tra le disposizioni contenute nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e i diritti umani fondamentali sanciti nella CEDU³⁸⁷ prescindendo, in tal modo, da quanto stabilito dall'art. 103 della Carta dell'ONU³⁸⁸. Pur riconoscendo come il concetto di “presunzione di equivalenza” non sia propriamente suscettibile di applicazione nei confronti dell'Organizzazione delle Nazioni Unite³⁸⁹ ed evocando ancora il principio di «*systemic harmonization*»³⁹⁰ così da evitare un pronuncia-

³⁸⁶ Sul tema, si vedano: G. NOLTE, *General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective*, in *MLR*, 1994, vol. 57, n°2, pp. 191-212; P. DE HERT, F. KORENICA, *The Doctrine of Equivalent Protection: Its Life and Legitimacy Before and After the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights*, in *GLJ*, 2012, vol. 13, n° 7, pp. 874-895; K. ISTREFI, *The Application of Article 103 of the United Nations Charter in the European Courts: the Quest for Regime Compatibility on Fundamental Rights*, in *EJLS*, 2012/13, vol. 5, n°2, pp. 81-93; S. PLATON, *The 'Equivalent Protection Test': From European Union to United Nations, from Solange II to Solange I*, in *EUConst*, 2014, vol. 10, n°2, pp. 226-262; D. GRIMM, M. WENDEL, T. REINBACHER, *European Constitutionalism and the German Basic Law*, in A. ALBI, S. BARDUTZKY (a cura di) *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, T.M.C. Asser Press, L'Aia, 2019, pp. 407-492.

³⁸⁷ Infatti: «*The Court further observes that, the Convention being a constitutional instrument of European public order [...], the States Parties are required, in that context, to ensure a level of scrutiny of Convention compliance which, at the very least, preserves the foundations of that public order. One of the fundamental components of European public order is the principle of the rule of law, and arbitrariness constitutes the negation of that principle. Even in the context of interpreting and applying domestic law, where the Court leaves the national authorities very wide discretion, it always does so, expressly or implicitly, subject to a prohibition of arbitrariness [...]*». CORTE EDU (Grand Chamber), *Al-Dulimi and Montana Management inc. v. Switzerland*, 21 giugno 2016, cit., § 145.

³⁸⁸ Cfr. R. GORDON, M. SMYTH, T. CORNELL, *op. cit.*, pp. 206, 208, 212, 215, 218-19, 221-22.

³⁸⁹ Nella sua sentenza del 2016 relativa al caso *Al-Dulimi*, la Grande Chambre della Corte EDU ha altresì optato per l'applicazione del cd. “test di non arbitarietà” («*review of arbitrariness*») alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Ad ogni modo, rilevando l'assenza di un reale contrasto tra i diversi obblighi vincolanti per la Svizzera e scegliendo la via dell'armonizzazione sistemica piuttosto che quella del coinvolgimento dell'art. 103 della Carta, la Corte ha affermato che: «*It cannot be argued that the application of the Bosphorus method to the United Nations would be a useless, redundant exercise, based on a foregone conclusion that an intergovernmental organisation such as the United Nations will never be able to provide a measure of equivalent protection to individuals and private entities targeted or affected by a UN act or conduct. This argument is invalid for two principled motives. Firstly, it sounds like a petitio principii. There is no plausible reason not to apply the human rights standards of the United Nations to its own decisions. As a matter of principle, nothing hinders the adoption of adequate substantive and procedural safeguards by the United Nations bodies, in conformity with the Charter and the ICCPR themselves, when they take binding decisions which impose sanctions on individuals and entities. The Office of the Ombudsperson is not an insignificant development, which shows that incremental changes in the system are possible. It can be further strengthened, if the political will is there. Secondly, the issues addressed by Security Council resolutions imposing sanctions, like genocide, crimes against humanity and terrorism, are not per se strictly political or excluded from any legal considerations. On the contrary, these issues warrant a robust but lawful response from the international community*». CORTE EDU (Grand Chamber), *Al-Dulimi and Montana Management inc. v. Switzerland*, 21 giugno 2016, cit., § 66.

³⁹⁰ CORTE EDU, *Al-Dulimi and Montana Management inc. v. Switzerland*, 21 giugno 2016, cit., § 140. Inoltre: «*The Court is first guided by the report of the International Law Commission (ILC) on the “Fragmentation of international law”, which, under the heading “Harmonization – Systemic integration”, states in general terms that “[i]n international law, there is a strong presumption against normative conflict” [...]. On that premise, the Court emphasises that the United Nations is based on the values of human rights, pointing out that the purposes of the universal organisation, as stated in Article 1 of its Charter, include “promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion” (Article 1, paragraph 3). In the same vein, Article 55 (c) of the Charter, which is part of the chapter on “[i]nternational*

mento definitivo circa la possibilità di ricorrere all'art. 103 della Carta di San Francisco – e ciò sebbene la cd. “prova d’arbitrio”, quantunque decisiva allo scopo di tutelare le fondamenta dello Stato di diritto, possa rivelare talune incongruenze a partire proprio dalla sostanziale elusione del possibile conflitto normativo evidenziato nell’ambito del caso di specie – la *Grande Chambre*³⁹¹ ha quindi posto in evidenza l’inadeguatezza delle garanzie predisposte, nel quadro dell’ONU, a tutela dei destinatari delle sanzioni individuali adottate dal Consiglio di Sicurezza.

La Corte di Strasburgo, pertanto, ha appurato la conseguente responsabilità che, ai sensi della CEDU, sussiste in capo agli Stati membri che diano esecuzione (non “mediata”) a tali provvedimenti “mirati”³⁹²: «*The Court observes that the UN sanctions system, and in particular*

economic and social cooperation”, provides that “the United Nations shall promote ... universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion”. [...] Those two provisions of the UN’s constitutive treaty form the legal basis for the whole comprehensive normative framework of the United Nations in the field of human rights, starting with the Universal Declaration of Human Rights, adopted by the General Assembly on 10 December 1948. It is well known that this historic document was the source of inspiration par excellence for the European Convention on Human Rights, as shown by the fact that the Convention’s preamble refers to it three times: in the first and second of its consideranda and again in the last, where the governments signatory thereto express their resolve to “take the first steps for the collective enforcement of certain of the rights stated in the Universal Declaration”. To be sure, the Convention system has been much enriched since then (just like the UN’s own normative framework). Nevertheless, the fact that the Convention is soundly anchored in the values proclaimed by the Universal Declaration is unquestionable and unquestioned. In those circumstances, it is impossible to refer in the abstract to any normative conflict between the UN system and the Convention system. [...] The second stage of the Court’s reasoning stems from the first and concerns the interpretation of Security Council resolutions. It should be noted here that the organs of international organisations are generally bound by the rules applicable to their functioning. In other words, the Security Council is in principle bound by the provisions of the UN Charter, including Article 1 § 3 and Article 55 concerning respect for human rights. That is what the Court stated in substance when it found that “Article 24 § 2 of the Charter require[d] the Security Council, in discharging its duties with respect to its primary responsibility for the maintenance of international peace and security, to ‘act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations’”. The Court has thus drawn the legal conclusion [...] that when resolutions are interpreted “there must be a presumption that the Security Council does not intend to impose any obligation on member States to breach fundamental principles of human rights” and that “[i]n the event of any ambiguity in the terms of a United Nations Security Council resolution, the Court must therefore choose the interpretation which is most in harmony with the requirements of the Convention and which avoids any conflict of obligations”». Ivi (concurring opinion of Judge Sicilianos), §§ 10, 11, 12.

³⁹¹ CORTE EDU (Grand Chamber), *Al-Dulimi and Montana Management inc. v. Switzerland*, 21 giugno 2016, cit. Si consideri, al § 140 della sentenza, il richiamo all’art. 31:(3)(c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati: «[A treaty shall be interpreted taking] into account, together with the context: [...] Any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties». In merito, cfr.: M. MILANOVIC, *Grand Chamber Judgment in Al-Dulimi v. Switzerland*, in *EJIL – blog*, 23 giugno 2016; V. P. TZEVELEKOS, *The Al-Dulimi Case before the Grand Chamber of the European Court of Human Rights: Business as Usual? Test of Equivalent Protection, (Constitutional) Hierarchy and Systemic Integration*, in *QIL*, Zoom-in 38, 2017, pp. 5-34; K. S. ZIEGLER, *Beyond Pluralism and Autonomy: Systemic Harmonization As a Paradigm for the Interaction of EU Law and International Law*, in *YEL*, 2016, vol. 35, n°1, pp. 667-711; L.-A. SICILIANOS, *The European Court of Human Rights Facing the Security Council: Towards Systemic Harmonization*, in *ICLQ*, 2017, vol. 66, n°4, pp. 783-804.

³⁹² Sul tema, cfr. M. VENTRONE, *La dottrina della protezione equivalente nei rapporti tra CEDU e Nazioni Unite alla luce della prassi più recente della Corte europea dei diritti dell’Uomo*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, marzo 2015, pp. 1-30.

the procedure for the listing of individuals and legal entities and the manner in which delisting requests are handled, has received very serious, reiterated and consistent criticisms from Special Rapporteurs of the UN [...], also shared by sources outside that organisation. One such source is the Council of Europe's Parliamentary Assembly, through its Resolution 1597 (2008) [...]. Such criticisms have also been expressed by a number of courts, such as the European Court of Justice, the United Kingdom Supreme Court and the Federal Court of Canada [...]. The respondent Government themselves have admitted that the system applicable in the present case, even in its improved form following Resolution 1730 (2006), enabling applicants to apply to a "focal point" for the deletion of their names from the Security Council lists, does not afford satisfactory protection [...]. Access to these procedures could not therefore replace appropriate judicial scrutiny at the level of the respondent State or even partly compensate for the lack of such scrutiny. [...] Moreover, the Court notes that the Swiss authorities have taken certain practical measures with a view to improving the applicants' situation, thus showing that Resolution 1483 (2003) could be applied with a degree of flexibility [...]. However, those measures were insufficient in the light of the above-mentioned obligations on Switzerland under Article 6 § 1 of the Convention»³⁹³.

1.3.2.4 Il "precedente" della giurisprudenza *Bosphorus*: il rapporto di "equivalenza" tra la CEDU e l'ordinamento dell'UE sul piano della protezione dei diritti fondamentali

Già nel caso *Bosphorus*³⁹⁴, in riferimento ai rapporti intercorrenti tra la CEDU e l'ordinamento dell'Unione europea, la Corte EDU aveva altresì rilevato come gli Stati parte della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo possano essere ritenuti responsabili dell'attuazione delle disposizioni loro impartite da parte di un'organizzazione internazionale di cui siano Membri a condizione che – per quanto concerne la fase dell'implementazione di tali atti – dispongano comunque di un margine di discrezionalità.

Nell'aprile del 1992 la compagnia turca *Bosphorus Airways* prese a noleggiare, per un periodo di quattro anni, due aeromobili di proprietà della JAT, vettore aereo di bandiera

³⁹³ La Corte EDU, d'altronde, ha recepito gli argomenti proposti da parte dello stesso governo convenuto nel riconoscere come il portato normativo della Risoluzione 1730 (2006) non si dimostri effettivamente in grado di garantire un livello di protezione adeguato e, nel ricorrere al confronto tra il *modus operandi* dell'ONU in materia di *listing* e i requisiti predisposti dalla CEDU, i giudici di Strasburgo hanno concluso rilevando l'insufficienza di tali procedure in riferimento agli obblighi gravanti sulla Svizzera ai sensi dell'art. 6.1 della CEDU. La Corte, effettuando una valutazione comparativa tra il *Focal Point* istituito nell'ambito ordinamentale dell'ONU e i vincoli contemplati dalla CEDU, ha infatti accertato la carenza di una "protezione equivalente" e ciò a causa della mancata predisposizione di un qualsiasi rimedio effettivo nei confronti delle limitazioni imposte dal Consiglio di Sicurezza al diritto di accesso al giudice. Cfr.: CORTE EDU (Grand Chamber), *Al-Dulimi and Montana Management inc. v. Switzerland*, 21 giugno 2016, cit., §§ 153 e 154. Inoltre, cfr. UNSC, *Resolution 1730* (2006), 19 dicembre 2006.

³⁹⁴ CORTE EDU (Grand Chamber), *Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, ric. n°45036/98, Judgment, 30 giugno 2005. Cfr.: E. DE CUNTO, *Bosphorus c. Irlanda*, trad. in lingua italiana per il database HUDOC, *Diritti Umani in Italia*, 30 giugno 2005.

jugoslava, al fine di adibirli alla copertura delle tratte tra la Turchia e i paesi dell'Unione Europea. Il contratto prevedeva il solo noleggio dei velivoli, il cui equipaggio era costituito da personale della Bosphorus Airways. Nel 1994, durante una sosta nell'aeroporto di Dublino, uno dei due aerei noleggiati fu sottoposto a sequestro su provvedimento del Ministero dei Trasporti della Repubblica d'Irlanda. Tale misura veniva adottata in base dell'art. 8, co. 1 del Regolamento CEE n°990/93 concernente le misure di embargo in quel periodo adottate nei confronti della Serbia-Montenegro. Il Regolamento, infatti, prevedeva che: «*Tutte le imbarcazioni, tutti i veicoli da trasporto, tutto il materiale rotabile e tutti gli aeromobili la cui proprietà è detenuta da una persona o da un'impresa stabilita nella Repubblica federale di Jugoslavia o operante a partire da quest'ultima sono sequestrati dalle autorità competenti degli Stati membri*».

La Bosphorus Airways, quindi, fece ricorso in giudizio mirando al dissequestro del velivolo. La questione, attraverso i vari gradi di giudizio, giunse infine dinanzi alla Corte Suprema irlandese. La Bosphorus Airways sosteneva che l'art. 8 del Regolamento CEE n°990/93 dovesse essere inteso come non applicabile nel caso di specie: la normativa in questione, finalizzata a sanzionare la Repubblica federale di Jugoslavia con l'obiettivo di indurla a porre fine ad atti di guerra e alla violazione dei diritti umani, non avrebbe potuto dunque essere interpretata come volta a ledere interessi di terzi incolpevoli, operanti su un territorio (quello turco) del tutto estraneo ai drammatici avvenimenti che si stavano verificando nei Balcani.

La Corte Suprema irlandese, disponendo la sospensione del procedimento, sollevò una questione pregiudiziale *ex art. 234 TCE* e sottopose alla Corte di Giustizia europea la seguente questione: «*Se l'art. 8 del Regolamento (CEE) del Consiglio 26 aprile 1993, n°990, debba essere interpretato nel senso che si applica a un aeromobile in cui la partecipazione maggioritaria, o comunque di controllo, sia detenuta da un'impresa avente sede nella Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia/Montenegro), nel caso in cui tale aeromobile sia stato dato a nolo dal proprietario per un periodo di quattro anni a partire dal 22 aprile 1992, a un'impresa in cui la partecipazione maggioritaria, o comunque di controllo, non è detenuta da una persona o da un'impresa avente sede nella detta Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia/Montenegro) o operante a partire da quest'ultima*».

I giudici della CGCE, con la sentenza del 30 luglio 1996 (causa C-84/95)³⁹⁵, confermarono la decisione delle autorità nazionali irlandesi. In merito alla contestata violazione del diritto al libero esercizio di un'attività commerciale e al godimento dei beni della Bosphorus Airways, la Corte di Lussemburgo concluse che il sequestro dell'aereo preso a noleggio non fosse da considerare come una misura inadeguata e sproporzionata rispetto ai fini perseguiti. L'obiettivo prefissato mediante l'adozione delle misure sanzionatorie, infatti, era di massimo rilievo: pacificare la travagliata regione balcanica riaffermando il rispetto del diritto umanitario internazionale. Tale scopo, quindi, era da considerarsi di

³⁹⁵ CGCE, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v Minister for Transport, Energy and Communications, Ireland and the Attorney General*, case C-84/95, Sentenza, 30 luglio 1996, ECLI:EU:C:1996:312.

tale importanza da giustificare eventuali ripercussioni negative per gli operatori economici che intrattenevano rapporti con le autorità jugoslave.

Nel ragionamento della CGCE, inoltre, non interpretare l'art. 8 della Regolamento n°990/93 alla luce della nozione di proprietà, bensì richiamando il concetto di esercizio e gestione quotidiani come nelle pretese della compagnia turca, avrebbe significato fornire alle autorità jugoslave un facile espediente per eludere le sanzioni delegando la gestione dei propri beni a terzi pur mantenendone la proprietà. In conformità alla pronuncia del giudice comunitario la Corte irlandese confermò, con sentenza del novembre '96, il provvedimento di sequestro dell'aeromobile. Nel contempo, tuttavia, era sopraggiunto il termine di scadenza del contratto di noleggio e le misure sanzionatorie contro la Serbia-Montenegro erano state revocate. Una volta dissequestrato, le autorità irlandesi riconsegnarono l'aeromobile direttamente alla compagnia jugoslava proprietaria. La Bosphorus Airways, di conseguenza, adì la Corte europea dei diritti dell'Uomo denunciando la pretesa violazione dell'art. 1 del Protocollo I relativo al diritto di libero godimento dei beni a propria disposizione.

Al riguardo, i giudici della Corte EDU hanno pertanto rilevato come l'ingerenza contestata dal ricorrente non fosse stata il risultato di un esercizio di discrezionalità da parte delle autorità ai sensi del diritto comunitario ma, piuttosto, si configurasse come un atto posto in essere da parte dello Stato al fine di conformarsi ai propri obblighi giuridici derivanti dal diritto comunitario. Una Parte contraente, ai sensi dell'art. 1 della CEDU, è infatti responsabile per tutti gli atti e le omissioni riconducibili ai suoi organi, indipendentemente dal fatto che l'atto o l'omissione in questione siano una conseguenza del diritto interno o della necessità di adempiere agli obblighi giuridici internazionali.

A giudizio della Corte, l'azione dello Stato in adempimento di tali obblighi di legge è giustificata nella misura in cui si ritiene che l'organismo competente – sia per quanto riguarda le garanzie sostanziali offerte, sia per i meccanismi preposti a controllare il rispetto di queste ultime – tuteli i diritti fondamentali in un modo che possa considerarsi almeno equivalente a quello previsto dalla CEDU: «[...] **By “equivalent” the Court means “comparable”** [...]. *If such equivalent protection is considered to be provided by the organisation, the presumption will be that a State has not departed from the requirements of the Convention when it does no more than implement legal obligations flowing from its membership of the organisation. [T]he Court finds that the protection of fundamental rights by Community law can be considered to be, and to have been at the relevant time, “equivalent” [...] to that of the Convention system*»³⁹⁶.

La Corte di Strasburgo ha dunque riconosciuto la sussistenza del requisito della “protezione equivalente” in riferimento all'ordinamento dell'UE e ha escluso che nel sistema giuridico comunitario possa ricorrere una manifesta insufficienza della tutela dei diritti

³⁹⁶ CORTE EDU (Grand Chamber), *Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, 30 giugno 2005, cit., §§ 148, 153, 155, 156, 165 (enfasi aggiunta).

fondamentali rispetto ai parametri stabiliti dalla CEDU³⁹⁷. La Corte europea dei diritti dell’Uomo, ai fini dell’applicazione del canone di “protezione equivalente”, valuta pertanto se l’ordinamento di un’organizzazione internazionale (come la UE) garantisca o meno un livello effettivo di tutela dei diritti umani paragonabile a quello riconosciuto dalla CEDU. Di conseguenza, gli Stati membri di un’organizzazione internazionale non incorrono in alcuna responsabilità per la violazione della normativa contenuta nella Convenzione europea dei diritti dell’Uomo qualora diano esecuzione a un atto vincolante di tale organizzazione internazionale senza che ad essi residui alcun margine di intervento discrezionale e a patto che l’ordinamento dell’organizzazione assicuri una protezione dei diritti umani di per sé comparabile a quella prevista dalla CEDU³⁹⁸.

Nel caso *Bosphorus*, infatti, la Corte di Strasburgo ha riconosciuto come lo Stato convenuto avesse comunque correttamente adempiuto ai doveri discendenti dal suo *status* di Membro della Comunità Europea in considerazione del fatto che, nell’ordinamento di quest’ultima, non residuano per gli Stati membri margini di discrezionalità nell’attuazione delle norme dei regolamenti CE (in virtù del loro carattere “*self-executing*”). In conseguenza di tali rilievi, l’interazione tra gli ordinamenti interni degli Stati membri, il sistema comunitario e le disposizioni della CEDU è stata quindi strutturata tramite il ricorso al principio della “protezione equivalente”³⁹⁹, prevedendo che la responsabilità dei paesi contraenti per violazione del dettato della CEDU non ricorra qualora essi siano tenuti ad attuare il contenuto di atti della CE che non permettano loro alcuna autonomia discrezionale nello stadio di implementazione e sempre che il livello di protezione garantito ai diritti fondamentali nell’ambito dell’organizzazione internazionale da cui tali atti promanano (la CE, oggi UE) continui ad attestarsi comparabile a quello assicurato dalla CEDU⁴⁰⁰.

³⁹⁷ Prima del Trattato di Lisbona solo l’art. 6.2 TUE (risalente al trattato di Maastricht) faceva riferimento all’obbligo, incombente sull’UE, di rispettare i diritti fondamentali così come garantiti a livello convenzionale e come disposto dalle tradizioni costituzionali dei singoli Stati membri. Nel 2000, inoltre, l’UE aveva adottato una Carta dei diritti fondamentali, tuttavia priva di forza giuridica vincolante. Il Trattato di Lisbona, che attribuisce chiaramente grande rilevanza al rispetto dei diritti umani, ha quindi comportato importanti sviluppi anche in riferimento all’adozione di misure sanzionatorie da parte del Consiglio e alla conseguente esigenza di tutelare i diritti fondamentali dei soggetti interessati da tali provvedimenti, a partire dalla maggiore forza giuridicamente vincolante riconosciuta alla Carta di diritti fondamentali dell’Unione come previsto dall’art. 6.1 TUE: «*The Union recognises the rights, freedoms and principles set out in the Charter of Fundamental Rights of the European Union of 7 December 2000, as adapted at Strasbourg, on 12 December 2007, which shall have the same legal value as the Treaties [...]*». Cfr. J. D. JANER TORRENS, *La tutela de los derechos fundamentales en la adopción de medidas sancionadoras por la Unión europea*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2012, n° 43, pp. 773-806.

³⁹⁸ Cfr. R. GORDON, M. SMYTH, T. CORNELL, *op. cit.*, pp. 206, 208, 212, 214-15, 220-21, 227.

³⁹⁹ Cfr. M. PARODI, *La sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso Nada c. Svizzera*, cit., p. 2.

⁴⁰⁰ In merito alla sentenza *Bosphorus*, si vedano: E. CANNIZZARO, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell’Unione europea: in margine al caso Bosphorus*, in *RDI*, 2005, vol. 88, n°3, pp. 762-767; A. CIAMPI, *L’Union européenne et le respect des Droits de l’Homme dans la mise en œuvre des sanctions devant la Cour européenne des droits de l’homme*, in *RGDIP*, 2006, vol. 110, n°1, pp. 85-116; C.

1.4 Le procedure di *de-listing* nell'ordinamento dell'ONU e il diritto alla reputazione dei soggetti inclusi nelle "liste nere" delle sanzioni

Appare evidente, dunque, come le sanzioni internazionali individuali possano presentare un connotato marcatamente "punitivo" nei confronti dei propri destinatari e ciò specialmente in considerazione del devastante impatto che tali misure possono indubbiamente produrre sulla reputazione⁴⁰¹ dei soggetti colpiti oltre che, di conseguenza, sulla capacità di questi ultimi di continuare a svolgere un'attività economica tesa ad assicurare la propria sussistenza⁴⁰². L'inclusione nelle *blacklist*, infatti, può di per sé comportare pesanti conseguenze nella sfera relazionale e lavorativa dei soggetti coinvolti con implicazioni reputazionali sostanzialmente irreparabili per gli individui e le entità raggiunti da tale provvedimento, tanto più nell'eventualità di iscrizioni non adeguatamente motivate o addirittura del tutto erranee⁴⁰³.

Il fatto che per l'iscrizione negli elenchi dei soggetti sanzionati possa essere sufficiente il mero riscontro dell'apertura di un'indagine di polizia⁴⁰⁴, quando non solo mere determinazioni assunte a livello politico, può d'altronde costituire una grave violazione dei diritti fondamentali del soggetto "listato"⁴⁰⁵. Ciò è tanto vero, in particolare, nel caso in cui l'esito di tali indagini porti infine all'archiviazione del procedimento o al proscioglimento dell'interessato ma l'iscrizione nella *blacklist*, per quanto reversibile d'ufficio o su istanza del soggetto⁴⁰⁶, sia comunque avvenuta.

COSTELLO, *The Bosphorus ruling of the European Court of Human Rights: fundamental rights and blurred boundaries in Europe*, in *Human Rights Law Review*, 2006, vol. 6, n°1, pp. 87-130. Inoltre, cfr. CORTE EDU (Grand Chamber), *Al-Jedda v. The United Kingdom*, 7 luglio 2011, cit.

⁴⁰¹ L'art. 17, § 1 ICCPR, al contrario, prevede la tutela dell'onore e della reputazione dell'individuo: «*No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation. 2. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks*».

⁴⁰² L'art. 6, § 1 ICESCR, invece, richiama il diritto degli individui a poter vivere del proprio lavoro: «*The States Parties to the present Covenant recognize the right to work, which includes the right of everyone to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts, and will take appropriate steps to safeguard this right*».

⁴⁰³ Particolare rilievo, ad esempio, assumono i casi di soggetti *wrongfully listed* per ragioni di omonimia o di errata identificazione determinate dalla scarsa accuratezza o dall'infondatezza delle informazioni assunte come base per la redazione degli elenchi dei soggetti sanzionati. Cfr. C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali e smart sanctions*, cit., pp. 253-254.

⁴⁰⁴ «*States are advised to submit names as soon as they gather the supporting evidence of association with ISIL (Da'esh) and Al-Qaida. A criminal charge or conviction is not a prerequisite for listing as the sanctions are intended to be preventive in nature*». UNSC, COMMITTEE 1267, *Guidelines of the committee for the conduct of its work*, § 6, lett. d), 7 novembre 2002, ult. agg. 5 settembre 2018.

⁴⁰⁵ Al riguardo, diverse voci critiche si sono destate contro la mancata garanzia dei diritti, sia procedurali sia sostanziali, degli individui raggiunti dai provvedimenti sanzionatori, rilevando in merito le criticità riscontrate con riferimento in particolare al diritto dei "listati" ad una tutela giurisdizionale equa ed effettiva, alla tutela della propria reputazione e alla proprietà. Cfr.: A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, cit.; F. SALERNO, *Garanzie processuali e attuazione delle Sanzioni*, cit.; A. CIAMPI, *Security Council Targeted Sanctions and Human Rights*, in B. FASSBENDER (a cura di), *Securing Human Rights?: Achievements and Challenges of the UN Security Council*, Oxford University Press, 2011, cap. V.

⁴⁰⁶ Cfr. C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali e smart sanctions*, cit., p. 261.

Nell'ambito del sistema dell'ONU, tuttavia, le misure di congelamento dei beni privati (*asset freeze*) e le restrizioni alla libertà di movimento (*travel ban*) dei soggetti designati⁴⁰⁷ assumono ufficialmente una valenza "preventiva" e vengono quindi formalmente svincolate dalle norme di garanzia vigenti in campo penale nei singoli ordinamenti giuridici statali. La formulazione della Risoluzione 2161 (2014) del Consiglio di Sicurezza, al paragrafo 31, qualifica del resto tali provvedimenti come: «*preventative in nature and [...] not reliant upon criminal standards set out under national law*»⁴⁰⁸.

Ad ogni modo, come già sottolineato, la gravità delle sanzioni (intesa come gradiente punitivo e dissuasivo delle misure imposte) può rivelarsi indicativa della loro plausibile matrice penale. I soggetti inclusi nella *blacklist* del Comitato delle Sanzioni 1267, ad esempio, incorrono inevitabilmente nella stigmatizzazione che segue all'associazione del proprio nominativo al fenomeno terroristico e questo anche a prescindere dall'esito finale delle indagini di polizia o degli accertamenti giudiziari di merito. L'ordinamento delle Nazioni Unite, discostandosi in ciò ulteriormente dal quadro giuridico delineato dalla CEDU⁴⁰⁹, non prevede inoltre l'istituto del risarcimento del danno scaturente dalla violazione dei diritti individuali dei destinatari sanzionati⁴¹⁰ o dal pregiudizio arrecato alla reputazione dei soggetti indebitamente raggiunti da provvedimenti "mirati". Il ricorso alla procedura di *de-listing*, in ogni caso intrisa del carattere prettamente politico e non vincolante delle raccomandazioni dell'*Ombudsperson*⁴¹¹ nonché dell'ampio potere discrezionale attribuito al Consiglio di Sicurezza⁴¹², rappresenta concretamente l'unica forma di riparazione esperibile da parte degli interessati all'interno del *framework* dell'ONU⁴¹³.

La figura dell'*Ombudsperson* (il cd. "Difensore civico" o "Garante") è stata introdotta nel 2009 dalla Risoluzione 1904 (2009) del Consiglio di Sicurezza⁴¹⁴. A questo nuovo organo è

⁴⁰⁷ A tali misure restrittive "mirate", di carattere prettamente preventivo, si aggiunge anche la specifica valenza securitaria del divieto di vendita di armi (*arms embargo*) ai *listed individuals or entities*.

⁴⁰⁸ UNSC, *Resolution 2161 (2014) – Threats to international peace and security caused by terrorist acts*, 17 giugno 2014, § 31.

⁴⁰⁹ Cfr. CORTE EDU (Seconda sezione), *Al-Dulimi e Montana Management Inc. c. Svizzera*, 26 novembre 2013, cit. Sul tema, si veda ancora: M. VENTRONE, *op. cit.*, pp. 1-30.

⁴¹⁰ Cfr. A. BIANCHI, *Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion*, cit., pp. 903-909.

⁴¹¹ Cfr.: C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali e smart sanctions*, p. 256; P. EDEN, *United Nations Targeted Sanctions, Human Rights and the Office of the Ombudsperson*, in M. HAPPOLD, P. EDEN (a cura di), *Economic sanctions and International Law*, cit., pp. 135-170.

⁴¹² Cfr.: R. GORDON, M. SMYTH, T. CORNELL, *op. cit.*, pp. 137-140; K. PROST, *op. cit.*, pp. 226-234.

⁴¹³ Per i soggetti che ritengano di essere stati erroneamente listati, l'unico rimedio effettivamente percorribile al fine di ottenere una compensazione che vada oltre la mera rimozione dei propri nominativi dalla *blacklist* rimane il ricorso alle Corti regionali (sovranzionali) o nazionali. La competenza di queste ultime, in ogni caso, è limitata esclusivamente ai provvedimenti adottati in ambito regionale (sovranzionale) o nazionale e la loro giurisdizione non si estende pertanto ai provvedimenti adottati dall'ONU. Sul tema, cfr. C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali e smart sanctions*, cit., p. 283.

⁴¹⁴ Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: «*Decides that, when considering delisting requests, the Committee shall be assisted by an Office of the Ombudsperson, to be established for an initial period of 18 months from the date of adoption of this resolution, and requests the Secretary-General, in close consultation*

stata assegnata la funzione di fornire assistenza al Comitato delle Sanzioni nella redazione e revisione periodica delle *blacklist*, aggiungendosi in tal modo al cd. *Focal point for De-listing* introdotto a mezzo della Risoluzione 1730 (2006)⁴¹⁵ e successivamente abilitato dalla Risoluzione 2253 (2015)⁴¹⁶ a recepire le comunicazioni di coloro i quali ritengano di essere stati erroneamente iscritti nella “lista nera” delle sanzioni (i cd. soggetti *wrongfully listed*).

Il *Focal Point*, dunque, è preposto a ricevere le richieste di cancellazione e assolve ai compiti enucleati nell’allegato della sua risoluzione istitutiva, nonché alle funzioni descritte ai paragrafi 76 e 77 della Risoluzione 2253 e al paragrafo 22 della successiva Risoluzione 2255 (2015)⁴¹⁷, garantendo lo svolgimento di procedure eque e chiare per l’inserimento degli estremi di persone ed entità negli elenchi delle sanzioni e per la loro rimozione, oltre che per la concessione di esenzioni di carattere umanitario. I ricorrenti – ad eccezione di quelli i cui nominativi sono iscritti nell’elenco delle sanzioni dell’*ISIL (Da’esh)* e di *Al-Qaida* – possono pertanto presentare richieste di cancellazione dalla lista delle sanzioni sia attraverso il procedimento del “Punto focale” delineato nella Risoluzione 1730 (2006) sia per mezzo delle apposite strutture del loro Stato di residenza o cittadinanza.

I richiedenti i cui estremi compaiono nella lista relativa all’*ISIL (Da’esh)* e in quella riferita ad *Al-Qaida* possono invece presentare le loro istanze di cancellazione dall’elenco all’Ufficio del “Difensore civico” (o “Garante”) nominato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite. Il mandato dell’*Ombudsperson*, ulteriormente esteso tramite le risoluzioni 1989 (2011), 2083 (2012), 2161 (2014), 2253 (2015), 2368 (2017) e 2610 (2021)⁴¹⁸, definisce per tale figura il compito di raccogliere informazioni e di interagire con i ricorrenti, gli Stati e le organizzazioni interessate in riferimento alle richieste di *de-listing*. Secondo tempistiche prestabilite, infatti, l’*Ombudsperson* è tenuto a presentare un rapporto completo all’*ISIL (Da’esh) and Al-Qaida Sanctions Committee* del Consiglio di Sicurezza.

with the Committee, to appoint an eminent individual of high moral character, impartiality and integrity with high qualifications and experience in relevant fields, such as legal, human rights, counter-terrorism and sanctions, to be Ombudsperson, with the mandate outlined in annex II of this resolution, and further decides that the Ombudsperson shall perform these tasks in an independent and impartial manner and shall neither seek nor receive instructions from any government; [...] Decides that, after the appointment of the Ombuds-person, the Office of the Ombudsperson shall receive requests from individuals and entities seeking to be removed from the Consolidated List, in accordance with the procedures outlined in annex II of this resolution, and that, after the appointment of the Ombudsperson, the Focal Point mechanism established in resolution 1730 (2006) shall no longer receive such requests, and notes that the Focal Point shall continue to receive requests from individuals and entities seeking to be removed from other sanctions lists». UNSC, Resolution 1904 (2009), cit., §§ 20-21.

⁴¹⁵ Tramite tale risoluzione il Consiglio ha richiesto al Segretario Generale l’istituzione del *Focal point for De-listing* nell’ambito del Segretariato (*Security Council Subsidiary Organs Branch*). UNSC, *Resolution 1730 (2006)*, cit.; UNSC, *Focal Point for De-listing*, in *Sanctions*, ult. cons. 18 novembre 2021.

⁴¹⁶ UNSC, *Resolution 2253 (2015)*, cit.

⁴¹⁷ UNSC, *Resolution 2255 (2015)*, 21 dicembre 2015, con la quale il *Focal Point* è stato autorizzato dal Consiglio di Sicurezza dell’ONU a ricevere le domande di esenzione dal divieto di viaggio e dai provvedimenti di *asset freeze* connessi all’elenco dei soggetti sanzionati previsto dalla Risoluzione UNSC 1988 del 2011 (Talebani).

⁴¹⁸ L’attuale mandato scade a giugno 2024. Cfr. UNSC, *Ombudsperson to the ISIL (Da’esh) and Al-Qaida Sanctions Committee*, in *Sanctions*, ult. cons. 18 gennaio 2022.

Sulla base dell'analisi di tutte le informazioni raccolte, delle osservazioni e delle raccomandazioni (tuttavia non vincolanti) fornite dall'*Ombudsperson* nel proprio "*comprehensive reports*", il Comitato delle Sanzioni è portato a conoscenza di tutte le principali argomentazioni concernenti le specifiche richieste di cancellazione dalla lista fatte pervenire dagli interessati e le sue decisioni finali circa gli esiti delle istanze sono comunicate ai richiedenti ancora una volta per il tramite dell'Ufficio del Garante. Per quanto ciò non sia finora avvenuto, resta da sottolineare come il Comitato, in determinate circostanze, possa comunque ribaltare le raccomandazioni del Difensore civico e ciò in ragione della matrice politica del potere decisionario che, in ogni caso, rimane saldamente ancorata in capo al Consiglio di Sicurezza. Il ruolo di questi organi, pertanto, ha assunto particolare rilievo in riferimento alla procedura di rimozione dagli elenchi dei nominativi di soggetti listati che si verifica su richiesta diretta e motivata proveniente da parte degli stessi soggetti coinvolti. Tuttavia, la decisione finale in merito all'istanza presentata dai soggetti che ritengono di essere stati erroneamente iscritti nella *blacklist* spetta comunque al Comitato delle Sanzioni il quale può esprimere le proprie riserve o, eventualmente, deferire la questione al Consiglio di Sicurezza⁴¹⁹.

Le implicazioni personali, sociali ed economiche delle sanzioni internazionali "selettive" possono dunque rivelarsi rovinose oltre che di fatto irreversibili per gli individui e le entità raggiunti da tale tipologia di misure, nonostante il fatto che in favore dei destinatari siano state in ogni caso previste alcune deroghe di stretto carattere "umanitario" come, ad esempio, una limitata possibilità di fruizione delle proprie disponibilità finanziarie "congelate" in quanto utili a garantire le spese strettamente necessarie alla propria salute e alla propria sussistenza⁴²⁰. Di conseguenza, in ragione di una sostanziale assenza di rimedi e di una fattuale afflittività, coniugate entrambe a un tanto velato quanto innegabile gradiente di arbitrarietà, l'istituto delle *smart sanctions* così come configurato nell'ambito dell'ordinamento delle Nazioni Unite rappresenta un risultato quanto meno ambiguo e controverso nell'individuazione di quell'equilibrio "intelligente" tra esigenze preventive di sicurezza, garanzia dell'ordine giuridico internazionale e tutela dei diritti umani che, ontologicamente, le sanzioni "mirate" sarebbero rivolte a perseguire.

⁴¹⁹ Cfr. C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali e smart sanctions*, cit., p. 261.

⁴²⁰ Cfr. UNSC, *Resolution 1452 (2002) – Threats to international peace and security caused by terrorist acts*, 20 dicembre 2002.

CAPITOLO II

GLI STRUMENTI DI *NON-FORCIBLE COERCION* NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

2.1 Le sanzioni internazionali unilaterali alla luce dell'ordinamento dell'UE

Nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea, esistono tre diverse tipologie di “sanzioni” cui tale Organizzazione può fare ricorso, anche in coordinamento con altri regimi sanzionatori esterni⁴²¹. Innanzitutto, rileva l'attuazione delle decisioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Tutti i Membri delle Nazioni Unite, ai sensi dell'art. 25 della Carta, sono d'altronde obbligati ad accettare ed eseguire le misure adottate dal Consiglio di Sicurezza a norma del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite⁴²². L'UE, dunque, recepisce e attua tali misure nel proprio ordinamento giuridico attraverso l'adozione di decisioni del Consiglio assunte in ambito PESC, seguite dalla formulazione di regolamenti. In secondo luogo, rilevano le cd. sanzioni “aggiuntive”, autonomamente adottate dall'Unione europea e descritte anche come misure “supplementari”. Questi provvedimenti, infatti, rappresentano misure integrative e ulteriori, concepite per rafforzare i regimi sanzionatori sanciti dall'ONU. Tali sanzioni, peraltro, sono spesso basate sullo stesso dettato delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e sono rivolte ad assicurare una maggiore efficacia alle misure sanzionatorie previste da queste ultime⁴²³.

Le misure di carattere prettamente unilaterale, applicate in assenza di decisioni promananti dal quadro istituzionale e procedurale dell'ONU, rappresentano infine il terzo *genus* dei provvedimenti disponibili nell'arsenale sanzionatorio dell'UE e ricorrono perlopiù nelle eventualità in cui il Consiglio di Sicurezza non sia in grado di deliberare l'adozione di sanzioni a causa del veto opposto da parte di uno o più Membri permanenti.

⁴²¹ Cfr. T. J. BIERSTEKER, C. PORTELA, *EU sanctions in context*, cit., pp. 1-4.

⁴²² L'art. 48 della Carta dell'ONU specifica che: «1. *The action required to carry out the decisions of the Security Council for the maintenance of international peace and security shall be taken by all the Members of the United Nations or by some of them, as the Security Council may determine. 2. Such decisions shall be carried out by the Members of the United Nations directly and through their action in the appropriate international agencies of which they are members*». L'art. 49 della Carta, inoltre, prevede che: «*The Members of the United Nations shall join in affording mutual assistance in carrying out the measures decided upon by the Security Council*». Si consideri anche il divieto di “assistenza”, previsto dall'art. 2.5 della Carta, «*to any State against which the United Nations is taking [...] action*» e che, ai sensi dell'art. 2.6, l'ONU «*shall ensure that States which are not Members of the United Nations act in accordance with these Principles so far as may be necessary for the maintenance of international peace and security*». Pertanto: «*L'Unione europea e i suoi Stati membri resteranno vincolati dalle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e, in particolare, dalla responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e dei suoi membri per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali*». Doc. 12008E/AFI/DCL/13, p. 0343.

⁴²³ Come statuito al § 9 delle già menzionate *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU common foreign and security policy* del Consiglio, «*The introduction and implementation of restrictive measures must always be in accordance with international law*». UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., p. 7, § 9.

La possibilità di ricorrere in via autonoma all'adozione di tali misure restrittive, pertanto, costituisce senza alcun dubbio un importante strumento nell'ambito della politica estera dell'Unione e ciò, tanto più, nel caso in cui, presso gli organi competenti di quest'ultima, sorga l'esigenza di censurare taluni comportamenti assunti da parte di Stati terzi (e/o di soggetti di essi) e ritenuti contrari al diritto internazionale (oppure più genericamente "non graditi" o "inaccettabili"), consentendo dunque all'UE di riaffermare i propri valori fondanti anche sul piano della proiezione "esterna" della sua azione politica⁴²⁴.

Le "sanzioni" internazionali imposte unilateralmente dall'Unione europea (e da altri paesi) alla Federazione Russa, ad esempio, sono inquadrabili come autonome misure coercitive, adottate in via unilaterale e non implicanti l'uso della forza, che si sono sostanziate nell'introduzione coattiva di tipologie di provvedimenti analoghe a quelle contemplate dal disposto dell'art. 41 della Carta dell'ONU, ovvero: «[...] *complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations*». Infatti, nel novero degli strumenti essenziali della PESC, cui l'Unione può fare discrezionalmente ricorso, rientra l'adozione di misure restrittive, indirizzate a ingenerare un cambiamento nei comportamenti tenuti da parte di uno Stato terzo, nonché nelle condotte di singole persone, gruppi di individui o entità non statali.

A tale scopo, l'Unione può decidere l'introduzione di diversi provvedimenti i quali, secondo la prassi, possono prevedere il congelamento dei beni e misure propriamente finanziarie (come il blocco dei pagamenti, dei trasferimenti bancari, dei prestiti e degli investimenti di risorse economiche), oltre alla possibile limitazione degli scambi commerciali, in via generalizzata o con riguardo a specifici beni e/o servizi (tra i quali, in particolare, rientrano armi, materiale bellico e i cd. prodotti *dual-use*, ossia beni suscettibili di utilizzo sia in campo civile che militare). Tutto ciò, perlopiù coniugato a misure che, per determinati soggetti, proibiscono il rilascio di visti e interdicano il compimento di viaggi finalizzati ad accedere al territorio dei paesi dell'Unione europea⁴²⁵.

⁴²⁴ Al riguardo, cfr. T. J. BIERSTEKER, C. PORTELA, *EU sanctions in context: three types*, cit., p. 2.

⁴²⁵ Al momento risultano attivati, da parte dell'UE, 44 regimi sanzionatori internazionali, di cui 24 instaurati in via completamente autonoma e i rimanenti in esecuzione e/o integrazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Tutto ciò rende l'UE il secondo maggior utilizzatore mondiale di tale strumento coercitivo, dopo gli USA. Nel caso in cui la decisione sanzionatoria includa misure indirizzate nei confronti degli Stati, i provvedimenti adottati risultano non sindacabili da parte della CGUE in base al dettato dell'art. 24, § 1(2) TUE con inerente richiamo all'art. 275, co. 2 TFUE (ma, al riguardo, si veda *infra* l'analisi della sentenza nel caso C-872/19 P del 22 giugno 2021). In materia di adozione di misure restrittive, infatti, il regime generale prevede esclusivamente un "controllo" di carattere politico, derivante dall'esigenza di raggiungere l'unanimità degli Stati nell'ambito del Consiglio. L'UE ha adottato vari provvedimenti restrittivi come strumento giuridico della propria azione politica "esterna", al fine di promuovere i processi democratici, lo Stato di diritto, la buona *governance* e il rispetto dei diritti umani fondamentali. In merito, è possibile richiamare le misure introdotte nei confronti della Guinea, dello Zimbabwe e del Venezuela. Oltre a ciò, nel caso delle cd. "primavere arabe", l'UE ha fornito il proprio sostegno ai nuovi assetti di governo sorti ad esito dei moti di protesta contribuendo a privare di legittimità internazionale i precedenti regimi anche attraverso l'imposizione di *targeted sanctions*. Esempi significativi del ricorso a tale strumento di pressione internazionale da parte dell'Unione, inoltre, sono stati i casi relativi all'Egitto e all'Ucraina. Le misure restrittive adottate verso le classi politiche egiziana e ucraina, infatti, sono state concepite al fine di supportare la "pacifica" transizione dei due paesi verso un regime democratico e sostenere la creazione

Inoltre, appare utile osservare come il varo di misure autonome ad opera dell'UE possa non di rado avvenire (come verificatosi in occasione delle “sanzioni” alla Russia in vigore dal 2014) in coordinamento con l'introduzione di provvedimenti di analoga matrice da parte di Stati esterni alla stessa Unione, ma allineati rispetto agli interessi e alle politiche di quest'ultima – come nel caso dei paesi parte dello Spazio economico europeo (SEE)⁴²⁶, degli Stati aderenti alla Politica europea di vicinato (ENP)⁴²⁷ o dei paesi candidati all'accesso nell'Unione in qualità di futuri Membri⁴²⁸ – e ciò in rafforzamento dell'effettività e dell'efficacia delle misure sanzionatorie dell'UE, nonché a ulteriore riprova della valenza sistemica e programmatica delle sanzioni imposte dall'Unione. Ad ogni modo, occorre sottolineare come né il diritto internazionale né il diritto dell'Unione europea possano configurare in capo a paesi terzi l'obbligo *tout court* di allinearsi alle decisioni sanzionatorie dell'UE. Nella prospettiva del diritto internazionale, tuttavia, è possibile operare un richiamo al principio di “buona fede” di cui all'art. 26 (*Pacta sunt servanda*) della Convenzione di Vienna del 1969 con riguardo all'obbligo – assunto dagli Stati che hanno intrapreso l'*iter* formale di ingresso nell'Unione – di non interferire intenzionalmente con le azioni attuate dall'UE nell'ambito della PESC, con il rischio di comprometterne l'efficacia. Dal punto di vista del diritto dell'Unione europea, invece, l'accettazione dell'*acquis* unionale rientra in ogni caso tra i presupposti fondamentali per l'adesione dei suddetti paesi all'UE. Di conseguenza, qualsiasi discostamento discrezionale posto in essere da parte di tali Stati, rispetto alle misure decise da Bruxelles, non può che riverberarsi negativamente sul loro processo di adesione⁴²⁹.

Le misure unilaterali, come ripetutamente evidenziato, sono comunque introdotte in assenza di una previa autorizzazione o di un successivo coordinamento da parte del Consiglio di Sicu-

di un assetto economico che potesse rafforzare la coesione sociale e promuovere la crescita. Le sanzioni, pertanto, hanno raggiunto le persone individuate come colpevoli della distrazione di fondi pubblici in quanto ritenute responsabili di aver privato i concittadini dei benefici di uno sviluppo sostenibile dell'economia e di aver compromesso lo sviluppo democratico e sociale nel proprio paese. Cfr.: M. RUSSEL, *EU sanctions: A key foreign and security policy instrument*, in *Briefing – EPRS [...]*, maggio 2018, p. 12; UE, *EU sanctions map*, cit.

⁴²⁶ Lo Spazio economico europeo è stato istituito nel 1994 al fine di estendere le disposizioni applicate dall'UE al proprio mercato interno ai paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA). La Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein sono membri del SEE, mentre la Svizzera è ad oggi parte dell'EFTA ma non del SEE. L'UE è inoltre legata ai partner SEE/EFTA, come la Norvegia e l'Islanda, da varie “politiche settentrionali” e *forum* incentrati sulle aree nordiche del continente europeo oltre che sulla regione artica nel suo insieme. Cfr. UE, PARLAMENTO EUROPEO, *The European Economic Area (EEA), Switzerland and the North*, in *Fact Sheets on the European Union*, ult. cons. 25 novembre 2021.

⁴²⁷ La politica europea di vicinato disciplina le relazioni dell'UE con 16 paesi geograficamente prossimi al territorio dell'Unione. Nel contesto richiamato in questa sede, rileva in particolare la *partnership* stretta dall'UE con vicini dell'Europa orientale come Georgia, Moldova e Ucraina, con i quali Bruxelles ha concluso accordi di associazione comprensivi della creazione di *Deep and Comprehensive Free Trade Area* (DCFTA). Base giuridica di tale articolato quadro di interazione e cooperazione sono, per il SEE, l'art. 217 TFUE (in materia di accordi di associazione) e, per la Svizzera, l'Accordo in materia di assicurazione del 1989 insieme agli Accordi bilaterali I del 1999 e II del 2004.

⁴²⁸ Gli Stati attualmente candidati ad accedere all'UE sono: Albania, Repubblica di Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia e Turchia. Inoltre, Bosnia-Erzegovina e Kosovo figurano come paesi potenziali candidati. Cfr. UE, COMMISSIONE EUROPEA, *EU enlargement*, in *Policies*, ult. cons. 25 novembre 2021.

⁴²⁹ Cfr. S. SILINGARDI, *op. cit.*, pp. 80-81.

rezza dell'ONU sulla base di quanto previsto dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Tuttavia, per quanto diversi paesi abbiano posto in essere un crescente ricorso a simili provvedimenti e nonostante l'appoggio al riguardo espresso da parte rilevante della dottrina, resta ancora una volta opportuno precisare come, nell'ambito della "comunità degli Stati" (e tra gli studiosi del diritto internazionale), il consenso in merito all'effettiva legittimità delle sanzioni economiche imposte unilateralmente – ossia da parte di singoli paesi e/o OO.II. regionali in attuazione della propria politica estera – non sia comunque affatto unanime a partire, del resto, dalla fondamentale questione circa la concreta disponibilità di una base giuridica condivisa per la loro adozione.

Come già rilevato, d'altronde, la visione prevalente tra i cultori della materia giuridico-internazionalistica ammette sì in generale la liceità dell'imposizione di sanzioni autonome, ma tutto ciò quanto meno non *per se*⁴³⁰ ma nell'ambito di un idoneo contesto giuridico giustificativo (anche procedimentale) che assurge di conseguenza al ruolo di *conditio sine qua non* relativamente alla definizione della legittimità di tali azioni. Nella cornice sopra descritta, pertanto, la base giuridica per l'adozione di sanzioni contro Stati terzi non membri dell'UE è da rinvenire nell'ambito dello stesso diritto dell'Unione europea e, più precisamente, nell'articolato quadro normativo dell'ordinamento delineato dai Trattati in materia di Politica estera e di sicurezza comune (PESC).

L'ambito della PESC, fino al 1° dicembre 2009, ha integrato il cd. "secondo pilastro" dell'Unione europea. Attualmente, invece, è regolato dalle disposizioni contenute nel Titolo V del Trattato sull'Unione europea, dove gli artt. 21-46 stabiliscono le «*General provisions on the Union's external action and specific provisions on the common Foreign and Security policy*». Il Trattato di Lisbona, infatti, ha ridefinito la base giuridica della PESC individuata – nei propri tratti fondamentali – dal TUE⁴³¹, consolidando l'architettura sistemica e programmatica della Politica estera e di sicurezza dell'Unione con l'inclusione di una normativa dedicata in materia di adozione di "sanzioni" internazionali, concepite in qualità di mezzi essenziali per il perseguimento degli obiettivi della stessa PESC. Pertanto, ai sensi dell'art. 24, § 2 TUE, la PESC è condotta e attuata «*within the framework of the principles and objectives of its external action*».

⁴³⁰ Del resto, parte della dottrina pone in evidenza come, nell'odierna era della globalizzazione, le sanzioni unilaterali possano trovare proprio nella loro intrinseca "unilateralità" una delle ragioni dello scarso successo generalmente loro imputabile: il supporto e la cooperazione multilaterali risultano infatti sempre più essenziali per la buona riuscita delle sanzioni internazionali, aumentandone significativamente l'efficacia. Cfr. G. A. LOPEZ, *Effective Sanctions*, in *Harvard International Review*, 2007, vol. 29, n°3, pp. 50-54.

⁴³¹ Sul tema, cfr.: M. KRAJEWSKI, *The Reform of the Common Commercial Policy*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT e S. RIPLEY (a cura di), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, 2012, pp. 292 ss.; A. CALIGIURI, *Politica commerciale*, in *Treccani – Dir UE*, 2014; M. GATTI, *La politica commerciale dopo il Parere 2/15: verso accordi 'EU-only' senza ISDS/ICS?*, in *SidiBlog*, 19 giugno 2017. Si vedano ancora: R. BARATTA, *La Politica Commerciale Comune dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. comm. int.*, 2012, pp. 403-421; F. MUNARI, *Azione esterna*, in *Treccani – Dir. UE*, 2014; M. E. BARTOLONI, *Relazioni esterne dell'Unione europea*, in *Treccani – Dir. UE*, 2015; EAD., *Politica europea estera e di sicurezza comune*, *ivi*. Inoltre, cfr.: S. KEUKELEIRE, J. MACNAUGHTAN, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, Londra, 2008, p. 101; C. HORBELT, *A Comparative Study: Where and Why Does the EU Impose Sanctions?*, in *UNISCI Journal*, 2017, vol. 43, pp. 53-71.

Nel quadro giuridico in tal modo tracciato, gli artt. 205-222 della parte quinta del TFUE intervengono a configurare puntualmente i profili tecnici e procedurali dell'azione esterna dell'Unione⁴³², configurando la Politica commerciale comune⁴³³, il settore della Cooperazione con paesi terzi e l'ambito degli aiuti umanitari⁴³⁴, la materia degli accordi internazionali⁴³⁵, la conduzione delle relazioni esterne dell'Unione⁴³⁶, la cd. "clausola di solidarietà"⁴³⁷ (che qui rileva, in particolare, nell'eventualità di un attacco terroristico rivolto contro uno Stato membro dell'UE e in risposta al quale, secondo la norma, l'Unione può mobilitare tutte le tipologie di provvedimenti a sua disposizione) nonché la materia propriamente relativa all'imposizione di misure restrittive.

In questa cornice, l'art. 215 TFUE interviene da una parte a riaffermare il carattere intergovernativo⁴³⁸ della Politica estera e di sicurezza dell'Unione e, dall'altra, a definire la coerente compenetrazione di quest'ultima con gli scopi della Politica commerciale – competenza, al contrario, esclusiva dell'UE – coinvolti in maniera diretta nei casi di introduzione di misure restrittive di carattere economico. Tutto ciò si realizza tramite l'adozione congiunta, da parte del Consiglio, di una decisione in ambito PESC (assunta secondo gli schemi deliberativi propri di quest'ultima, ovvero all'unanimità salvo nei casi in cui il TUE preveda diversamente) e di un atto regolamentare vincolante votato a maggioranza qualificata. L'art. 215, § 1 TFUE, infatti, dispone che qualora una decisione adottata conformemente al Capitolo 2 del Titolo V del TUE preveda l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio adotti le azioni necessarie in funzione dell'attuazione di tale decisione, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'Alto rappresentante dell'UE per la PESC e della Commissione europea, dopodiché informando il Parlamento europeo⁴³⁹.

Ai menzionati riferimenti normativi, si aggiungono inoltre le indicazioni contenute in rilevanti testi-guida adottati, da parte del Consiglio, quali strumenti di indirizzo della propria azione in campo "sanzionatorio". Tali documenti – i *Basic Principles on the Use*

⁴³² Rilevano, inoltre, le clausole di "sicurezza" di cui agli artt. 346 e 347 della parte settima del TFUE.

⁴³³ Artt. 206-207 TFUE.

⁴³⁴ Artt. 208-214 TFUE.

⁴³⁵ Artt. 216-219 TFUE.

⁴³⁶ Artt. 220-221 TFUE.

⁴³⁷ Art. 222 TFUE.

⁴³⁸ G. M. ZAGEL, *op. cit.*, cap. 215.

⁴³⁹ Art. 215 TFUE (ex-art. 301 del TCE): «1. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del Trattato sull'Unione europea prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo. 2. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali. 3. Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche».

of *Restrictive Measures*⁴⁴⁰ del 2004, insieme alle *Sanctions Guidelines*⁴⁴¹ e alle *Best Practice for the effective implementation of restrictive measures*⁴⁴² nelle versioni elaborate in occasione del recente aggiornamento avvenuto nel 2018 – si addentrano infatti nei dettagli di diverse questioni afferenti alla materia delle misure restrittive dell’Unione, fornendo importanti chiarimenti e delucidazioni circa problematiche di tutto rilievo concernenti tale complesso argomento. La summenzionata Nota del Consiglio, denominata *Basic Principles*, era stata tra l’altro preceduta nel 2003 dall’approvazione, da parte dello stesso organo, delle *Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy*⁴⁴³, successivamente aggiornate nel 2005⁴⁴⁴ e nel 2012⁴⁴⁵.

Secondo l’art. 21 TUE, l’Unione Europea promuove e difende l’universalità e l’indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali – congiuntamente al rispetto della dignità umana, dei principi di eguaglianza e solidarietà nonché dei principi cardine enucleati nel diritto internazionale e nella Carta delle Nazioni Unite – riaffermando, come parte fondamentale dei principi guida della propria politica estera⁴⁴⁶, i principi fondanti già proclamati agli artt. 2 e 3 dello stesso TUE. L’Unione, ai sensi del secondo comma dell’art. 21, § 1 TUE, si adopera inoltre in funzione dell’istituzione e dello sviluppo di relazioni e partenariati – con paesi terzi e con OO.II regionali o mondiali – ispirati e strutturati in base agli stessi principi guida della sua azione internazionale, promuovendo il multilateralismo e l’affermazione di un sistema di *global governance* finalizzato alla risoluzione delle problematiche comuni delle nazioni del globo, in particolare nell’ambito delle Nazioni Unite.

⁴⁴⁰ UE, CONSIGLIO, *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)* (10198/1/04), 7 giugno 2004.

⁴⁴¹ UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), 4 maggio 2018.

⁴⁴² UE, CONSIGLIO, *Restrictive measures (Sanctions) – Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures* (8519/18), 4 maggio 2018.

⁴⁴³ UE, CONSIGLIO, *Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy* (doc. 15579/03), 3 dicembre 2003.

⁴⁴⁴ UE, CONSIGLIO, *Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy* (6749/05 PESC 159 FIN 80), 1 dicembre 2005.

⁴⁴⁵ UE, CONSIGLIO, *Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy* (doc. 11205/12), 25 giugno 2012.

⁴⁴⁶ Sul tema della reciproca interdipendenza tra i principi dell’ordine democratico, i criteri della *good governance* e il rispetto delle libertà individuali poste a fondamento dello Stato di diritto – nonché della loro interpretazione nell’ambito di un’accezione allargata di *security* – quali assunti assiologicamente interconnessi e fondanti l’operato esterno dell’Unione Europea, cfr.: I. IOANNIDES, *Rule of Law in European Union External Action: Guiding Principles, Practices and Lessons Learned*. International IDEA, Strömsborg, 2014, pp. 9-10. Si vedano anche: I. ANTHONY, *Sanctions applied by the European Union and the United Nations*, in *SIPRI YEARBOOK 2002*, SIPRI, Stockholm, 2002, pp. 203-228; C. PORTELA, *Where and why does the EU impose sanctions?*, in *Politique Européenne*, 2005, vol. 17, n°3, pp. 83-111; I. VON BORZYSKOWSKI, C. PORTELA, *Sanctions cooperation and regional organisations*, in S. ARIS, A. SNETKOV, A. WENGER (a cura di), *Inter-organisational Relations in International Security: Cooperation and Competition*, Routledge, Abingdon, 2018. Inoltre, cfr. UE, COMMISSIONE CEE *Communication to the Council and European Parliament – A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, COM(2006) 253, Bruxelles, 24 maggio 2006.

I mezzi di cui l'UE dispone per ottemperare ai propri obiettivi costitutivi circa la diffusione e la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo nella dimensione esterna dell'Unione⁴⁴⁷ contengono pertanto strumenti politici di dialogo con Stati terzi nonché meccanismi di incentivo e cooperazione perlopiù dedicati ai paesi “in via di sviluppo” – come la concessione di un accesso preferenziale al mercato unico dell'UE nel quadro del sistema delle preferenze tariffarie generalizzate (GSP)⁴⁴⁸ oppure la garanzia di altri benefici economici e aiuti alla crescita – a loro volta subordinati a condizionalità di natura umanitaria e dunque passibili di rimodulazione o sospensione⁴⁴⁹ in caso di serio e sistematico inadempimento⁴⁵⁰ (altresì nel novero delle cd. sanzioni “informali”⁴⁵¹).

In base al testo del Capitolo 2 del Titolo V TEU, riguardante l'adozione di “sanzioni” nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune dell'UE (PESC) – con particolare riferimento, per il ruolo centrale (del Consiglio europeo e) del Consiglio, (agli artt. 22⁴⁵²

⁴⁴⁷ Art. 21, § 2 TUE: «L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: a) salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità; b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale; c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne; d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà; e) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali; f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile; g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo; h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale».

⁴⁴⁸ Rilevano, in particolare, l'art. 208 TFEU e il Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n° 978/2012 nel cui quadro si inserisce il regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo (SPG+), del quale usufruiscono i PVS che abbiano assunto impegni sul rispetto dei diritti umani e dei lavoratori, della tutela ambientale e della *good governance*.

⁴⁴⁹ Si pensi all'art. 96 (*Consultation procedure and appropriate measures as regards human rights, democratic principles and the rule of law*) del Cotonou Agreement (2000) tra l'UE e 79 paesi ACP (*African, Caribbean and Pacific*). Tale articolo è stato invocato 15 volte e, da ultimo, nel 2016 nei confronti del Burundi.

⁴⁵⁰ Risalta in merito il caso della Cambogia che, nell'agosto 2020, ha perso l'accesso esente da dazi ai mercati dell'Unione nell'ambito del regime “*Everything But Arms*” (EBA) per alcune delle sue esportazioni quali «*garments, footwear and travel goods*». Phnom Penh è infatti incorsa nelle critiche dell'UE con riguardo alle «*current restrictions in the areas of freedom of expression and civil and political rights, as well as land disputes and labour rights*». Cfr. UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Cambodia loses duty-free access to the EU market over human rights concerns*, in *Press corner*, 12 agosto 2020.

⁴⁵¹ Cfr. C. PORTELA, *European Union Sanctions and Foreign Policy*, Routledge, Abingdon, 2010, cap. 6-8.

⁴⁵² Art. 22, § 1 TUE: «1. Il Consiglio europeo individua gli interessi e obiettivi strategici dell'Unione sulla base dei principi e degli obiettivi enunciati all'articolo 21. Le decisioni del Consiglio europeo sugli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione riguardano la politica estera e di sicurezza comune e altri settori dell'azione esterna dell'Unione. Possono riferirsi alle relazioni dell'Unione con un paese o una regione o essere improntate ad un approccio tematico. Esse fissano la rispettiva durata e i mezzi che l'Unione e gli Stati membri devono mettere a disposizione. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità su raccomandazione del Consiglio adottata da quest'ultimo secondo le modalità previste per ciascun settore. Le decisioni del Consiglio europeo sono attuate secondo le procedure previste dai trattati». L'art. 22 TUE conclude il Capo 1 del Titolo V del Trattato sull'UE.

TUE, 26⁴⁵³ TUE e) all'art. 29⁴⁵⁴ TUE, alle specifiche disposizioni dell'art. 31, § 2 TUE in materia PESC e alle previsioni di cui all'art. 215 TFUE (concernente l'adozione di sanzioni, di matrice autonoma o multilaterale, contro Stati terzi, individui, gruppi e soggetti non-statali), l'ordinamento dell'Unione Europea annovera inoltre la possibilità di ricorrere a idonei strumenti "assertivi" che le consentano di opporre un'adeguata reazione – di carattere formalmente preventivo e contenitivo – nei confronti dei soggetti stranieri considerati artefici di gravi violazioni dei diritti umani nel territorio di Stati terzi.

Nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune, infatti, l'UE applica misure restrittive nel perseguimento degli obiettivi specifici della PESC fissati nel Trattato sull'Unione europea, innescando all'uopo un'articolata procedura di adozione che, suddivisa in diverse fasi, implica l'intervento di varie istituzioni. Giova osservare, ad ogni modo, come i Trattati non forniscano una definizione univoca delle misure "sanzionatorie" adoperabili da parte dell'Unione europea nel perseguimento della "proiezione esterna" dei propri principi fondanti e delle proprie istanze costitutive.

Tali "sanzioni" – per indicare le quali, peraltro, le fonti giuridiche dell'Unione tendono a preferire la più congrua dicitura di "misure restrittive"⁴⁵⁵ – sono pertanto considerate quali strumenti funzionali alla promozione della politica estera dell'UE e, quindi, al perseguimento degli obiettivi relativi alla Politica estera e di sicurezza comune (PESC) da parte dell'Unione, che le introduce allo scopo di ingenerare un cambiamento nei comportamenti e/o nelle politiche di uno Stato terzo, per quanto considerati non conformi alle previsioni (e ai valori) incastonati nelle norme dell'ordinamento internazionale e della stessa UE⁴⁵⁶. Cionondimeno, al fine della corretta classificazione delle "sanzioni" dell'UE alla luce del

⁴⁵³ Art. 26 TUE (ex-art. 13 TUE): «1. Il Consiglio europeo individua gli interessi strategici dell'Unione, fissa gli obiettivi e definisce gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa. Adotta le decisioni necessarie. Qualora lo esigano sviluppi internazionali, il presidente del Consiglio europeo convoca una riunione straordinaria dello stesso per definire le linee strategiche della politica dell'Unione dinanzi a tali sviluppi. 2. Il Consiglio elabora la Politica estera e di sicurezza comune e prende le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione di tale politica in base agli orientamenti generali e alle linee strategiche definiti dal Consiglio europeo. Il Consiglio e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la Politica di sicurezza assicurano l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione. 3. La politica estera e di sicurezza comune è attuata dall'Alto rappresentante e dagli Stati membri, ricorrendo ai mezzi nazionali e a quelli dell'Unione».

⁴⁵⁴ Art. 29 TUE (ex-art. 15 TUE): «Il Consiglio adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica. Gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione».

⁴⁵⁵ UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Sanctions or Restrictive measures*, cit., p. 1.

⁴⁵⁶ «Accordingly, the EU will adapt the restrictive measures as a result of developments with regard to the objectives of the CFSP Council Decision. Where possible and consistent with the European Union's overall strategy towards the third country concerned, the legal instruments imposing restrictive measures may refer to incentives to encourage the required change in policy or activity. It will be important to ensure that such incentives do not reward non-compliance. The EU and its Member States should actively and systematically communicate on EU sanctions, including with the targeted country and its population». UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., p. 5, § 4.

diritto internazionale, risulta comunque indispensabile individuare in concreto le diverse caratteristiche delle misure restrittive di volta in volta imposte.

L'art. 22 TUE, proseguendo nell'enucleare le disposizioni generali in riferimento all'azione esterna dell'Unione europea contenute nel Capitolo 1 del Titolo V del TUE, prevede dunque che sia il Consiglio europeo – espressione diretta dei capi di Stato o di governo dei 27 Stati membri dell'UE – a individuare, nelle proprie decisioni, gli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione sulla base dei principi e degli obiettivi enunciati all'art. 21 con riguardo alla Politica estera e di sicurezza comune e agli altri settori dell'azione esterna dell'Unione, modulando secondo un approccio geografico o tematico le proprie determinazioni, che saranno a loro volta attuate secondo le procedure previste dai Trattati. Ai sensi di tale articolo, il Consiglio europeo delibera all'unanimità, su raccomandazione del Consiglio adottata, da quest'ultimo, secondo le inerenti modalità deliberative previste dall'ordinamento dell'UE.

L'azione dell'UE in questa materia, dunque, viene condotta mediante il metodo “intergovernativo”⁴⁵⁷, il quale si differenzia dal tipico approccio “comunitario” soprattutto perché, a differenza di quest'ultimo, richiede l'unanimità dei consensi nel contesto dell'organo decisionale competente per l'adozione delle decisioni, non risultando sufficiente la mera maggioranza (salvo diverse previsioni)⁴⁵⁸. In tale contesto, inoltre, vengono in rilievo il diritto di iniziativa della Commissione europea, che è condiviso con gli Stati membri⁴⁵⁹ o limitato a specifiche aree di attività⁴⁶⁰, insieme al ruolo consultivo assunto dal Parlamento⁴⁶¹

⁴⁵⁷ Cfr. EUR-LEX, *I metodi comunitari e intergovernativi*, in *Glossario delle sintesi*, ult. cons. 14 febbraio 2022.

⁴⁵⁸ Cfr.: M. GESTRI, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, cit., pp. 70-102; R. GORDON, M. SMYTH, T. CORNELL, *op.cit.*, pp. 35-42. Inoltre, cfr.: R. SCHÜTZE, *European Union Law*, 2° ed., Cambridge University Press, 2018; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, 3° ed., Giappichelli, Torino, 2020.

⁴⁵⁹ Art. 30, § 1 TUE (ex-art. 22 TUE): «Ogni Stato membro, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, o l'Alto rappresentante con l'appoggio della Commissione, possono sottoporre al Consiglio questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e possono presentare rispettivamente iniziative o proposte al Consiglio».

⁴⁶⁰ Art. 22, § 2 TUE: «L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, per il settore della politica estera e di sicurezza comune, e la Commissione, per gli altri settori dell'azione esterna, possono presentare proposte congiunte al Consiglio».

⁴⁶¹ Giova rammentare come la procedura configurata dal Trattato di Lisbona (art. 218 TFUE) per la stipulazione di trattati da parte dell'UE, congiuntamente alla funzione decisionale attribuita al Consiglio e al ruolo propositivo riconosciuto alla Commissione o all'Alto rappresentante «quando l'accordo previsto riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune» (art. 218, § 3 TFUE), preveda che «[t]ranne quando l'accordo riguarda esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune, il Consiglio adotta la decisione di conclusione dell'accordo: previa approvazione del Parlamento europeo nei casi [...]» di cui all'art. 218, § 6, co. 2, lett a)(i)(ii)(iii)(iv)(v) TFUE (accordi di associazione, etc.) e «previa consultazione del Parlamento europeo, negli altri casi» [art. 218, § 6, co. 2, lett b)]. Ad ogni modo, «[c]ome si può dedurre in particolare dall'articolo 218, paragrafo 6, secondo comma, lettera a), punto v), TFUE, tale distinzione mira a riflettere, sul piano esterno, la ripartizione dei poteri tra istituzioni applicabile a livello interno. Infatti, da un lato, il Trattato di Lisbona ha imposto l'approvazione del Parlamento in riferimento alla conclusione di un accordo internazionale proprio per gli accordi attinenti a settori ai quali, sul piano interno, si applica la procedura legislativa ordinaria, prevista dall'articolo 294 TFUE, o la procedura legislativa speciale, ma solo quando questa esiga l'approvazione del

e alla figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza. Quest'ultimo, in base all'art 18 TUE, oltre a ricoprire la funzione di vicepresidente della Commissione, presiede il Consiglio "Affari esteri" e – supportato dal SEAE⁴⁶² ex art. 27, § 3 TUE – promuove, guida e pone in atto la Politica estera e di sicurezza comune «*as mandated by the Council*».

Quindi, compete ancora una volta al Consiglio europeo, ex art. 26 TUE, fissare gli obiettivi, definire gli orientamenti generali e adottare le decisioni necessarie nella materia della PESC, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa. Nel quadro istituzionale così delineato, il Consiglio elabora in dettaglio la Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione e assume le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione di tale politica, in base agli orientamenti generali e alle linee strategiche fornite dal Consiglio europeo.

Secondo l'art. 24, § 1 TUE, dunque, la competenza di Bruxelles in materia di Politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, fino a includere la progressiva definizione di una Politica di difesa comune che può condurre alla cd. "difesa comune europea". Ad ogni modo, ai sensi del comma 2 dello stesso articolo, la Politica estera e di sicurezza comune rimane soggetta a norme e procedure specifiche ed è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio tramite deliberazioni adottate all'unanimità (salvo nei casi in cui i Trattati dispongano diversamente) escludendo peraltro l'adozione di atti legislativi, con le specifiche funzioni dell'Alto rappresentante dell'UE per la PESC, del Parlamento europeo e della Commissione europea che, in questo settore, risultano inoltre definite in conformità ai Trattati.

L'adozione delle decisioni nell'ambito della PESC⁴⁶³, sempre vincolanti per gli Stati membri nelle loro prese di posizione e nella conduzione della proprie azioni, è dunque rivolta a far fronte a situazioni determinate che possano implicare risvolti esecutivi⁴⁶⁴ con la conseguente necessità di procedere all'individuazione dei mezzi da destinare, della tipologia di azioni da condurre nonché della validità temporale e delle modalità di realizzazione di queste ultime, tanto più se inerenti alla Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), parte

Parlamento. Dall'altro lato, la partecipazione di tale istituzione alla conclusione di un accordo siffatto è esclusa soltanto quando quest'ultimo riguardi esclusivamente la PESC, nell'ambito della quale il Trattato di Lisbona ha attribuito al Parlamento un ruolo limitato (v., in tal senso, sentenza Parlamento/Consiglio, EU:C:2012:472, punto 82)». CGUE, European Parliament v Council of the European Union, case C-658/11, Sentenza, 24 giugno 2014, EU:C:2014:2025, § 55. Cfr. M. E. BARTOLONI, Sulla partecipazione del Parlamento europeo alla formazione di accordi in materia di politica estera e di sicurezza comune, in RDI, 2012, vol. XCV, n°3, pp. 796-808.

⁴⁶² Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), con sede a Bruxelles e uffici in tutto il mondo, è il servizio diplomatico dell'Unione europea, istituito al fine di supportare la politica estera dell'UE. Sul tema, inoltre, cfr. D. HELLY ET AL., *A closer look into EU's external action frontline. Framing the challenges ahead for EU Delegations*, in ECDPM – Briefing note, marzo 2014, n° 62, pp. 1-16.

⁴⁶³ Art. 25 TUE (ex-art. 12 TUE): «L'Unione conduce la politica estera e di sicurezza comune: a) definendo gli orientamenti generali, b) adottando decisioni che definiscono: i) le azioni che l'Unione deve intraprendere, ii) le posizioni che l'Unione deve assumere, iii) le modalità di attuazione delle decisioni di cui ai punti i) e ii), e c) rafforzando la cooperazione sistematica tra gli Stati membri per la conduzione della loro politica».

⁴⁶⁴ Cfr.: L. DANIELE, *op. cit.*, pp. 212-213.

integrante della PESC⁴⁶⁵. L'art. 28, § 1 TUE stabilisce infatti che «[q]uando una situazione internazionale richiede un intervento operativo dell'Unione, il Consiglio adotta le decisioni necessarie. Esse definiscono gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l'Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata».

Nel quadro operativo così delineato, di conseguenza, è il Consiglio "Affari esteri" l'organo competente in merito all'introduzione, sospensione o rimozione delle "sanzioni" internazionali da parte dell'UE⁴⁶⁶, sulla base degli orientamenti forniti dal Consiglio europeo. Le decisioni del Consiglio relative alla PESC, tipizzate secondo le previsioni in materia di atti giuridici di cui all'art. 288 TFUE, sono normalmente deliberate seguendo le modalità previste agli artt. 30⁴⁶⁷ e 31⁴⁶⁸ TUE, in base al dettato dei quali il Consiglio

⁴⁶⁵ Inoltre, al fine di assicurare piena attuazione e carattere "legislativo" agli atti adottati (di per sé escluso in base alle disposizioni dell'art. 24 TUE, § 1, co. 2), il Consiglio procede all'introduzione di specifici regolamenti e regolamenti di esecuzione.

⁴⁶⁶ Il Consiglio perviene all'adozione di misure restrittive soltanto al termine di un articolato *iter* tecnico-procedurale. Tra i sotto-organismi coinvolti in tale percorso interno, infatti, rileva il Comitato politico e di sicurezza, attivo sulla base dell'art. 38 TUE e preposto al controllo della situazione internazionale nei settori rientranti nella PESC nonché alla formulazione di pareri concernenti l'opportunità dell'imposizione di "sanzioni" internazionali. Inoltre, è predisposta la consultazione del Comitato dei Rappresentanti permanenti (gli "ambasciatori") dei governi degli Stati membri dell'UE (COREPER II), presieduto dal rappresentante permanente del paese che esercita la presidenza del Consiglio "Affari generali"; del *Foreign Relations Counsellors Working party* (RELEX) nella sua composizione specificatamente competente per la materia delle misure restrittive, introdotta nel 2004 (RELEX/Sanzioni); e, infine, delle varie formazioni competenti in riferimento alle singole questioni con rilevanza regionale. Cfr: UE, CONSIGLIO, COREPER II, in *Preparatory bodies*, ult. cons. 26 novembre 2021; UE, CONSIGLIO, *Monitoring and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of CFSP - Establishment of a 'Sanctions' formation of the Foreign Relations Counsellors Working party (RELEX/Sanctions)* (5603/04), Bruxelles, 22 gennaio 2004. Inoltre, si veda: F. GIUMELLI, *Implementation of sanctions: European Union*, in M. ASADA (a cura di), *op. cit.*, pp. 116-135.

⁴⁶⁷ Oltre a quanto previsto nel già visionato dispositivo del primo paragrafo, l'art. 30, § 2 TUE stabilisce che «*Nei casi che richiedono una decisione rapida, l'Alto rappresentante convoca, d'ufficio o a richiesta di uno Stato membro, una riunione straordinaria del Consiglio, entro un termine di quarantotto ore o, in caso di emergenza, entro un termine più breve*».

⁴⁶⁸ Art. 31 TUE (ex-art. 23 del TUE): «*1. Le decisioni a norma del presente capo sono adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui il presente capo dispone diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi. In caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale a norma del presente comma. In tal caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione. In uno spirito di mutua solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione, e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione. Qualora i membri del Consiglio che motivano in tal modo l'astensione rappresentino almeno un terzo degli Stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'Unione, la decisione non è adottata. 2. In deroga alle disposizioni di cui al paragrafo 1, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata: — quando adotta una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione, sulla base di una decisione del Consiglio europeo relativa agli interessi e obiettivi strategici dell'Unione di cui all'articolo 22, paragrafo 1; — quando adotta una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione in base a una proposta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza presentata in seguito a una richiesta specifica rivolta a quest'ultimo dal Consiglio europeo di sua iniziativa o su iniziativa dell'Alto rappresentante; — quando adotta decisioni relative all'attuazione di una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione; — quando nomina un rappresentante speciale ai sensi dell'articolo 33. Se un membro del*

assume le proprie determinazioni a maggioranza qualificata in funzione dell'implementazione degli indirizzi decisi da parte del Consiglio europeo.

L'art. 29 TUE, d'altronde, prevede che innanzitutto sia adottata, in merito, una Decisione di natura politica nell'ambito della Politica estera e sicurezza comune da parte del Consiglio "Affari esteri", per poi individuare due possibili percorsi per l'attuazione dei provvedimenti in relazione al loro contenuto e agli ambiti di competenza coinvolti. Nell'eventualità in cui le misure riguardino ambiti specifici ancora rimessi alla competenza dei singoli Stati (e.g., sport, cultura, turismo, armi, etc.), l'attuazione dei provvedimenti è delegata direttamente agli Stati membri, senza gli ulteriori passaggi a livello istituzionale comunitario invece previsti dall'art. 215 TFUE nei casi che, al contrario, rientrino nelle competenze dell'Unione⁴⁶⁹ e in relazione ai quali si rende necessaria l'adozione di atti vincolanti e direttamente applicabili nei singoli Stati membri (come i regolamenti)⁴⁷⁰.

Consiglio dichiara che, per specificati e vitali motivi di politica nazionale, intende opporsi all'adozione di una decisione che richiede la maggioranza qualificata, non si procede alla votazione. L'Alto rappresentante cerca, in stretta consultazione con lo Stato membro interessato, una soluzione accettabile per quest'ultimo. In mancanza di un risultato il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può chiedere che della questione sia investito il Consiglio europeo, in vista di una decisione all'unanimità. 3. Il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che preveda che il Consiglio delibera a maggioranza qualificata in casi diversi da quelli contemplati al paragrafo 2. 4. I paragrafi 2 e 3 non si applicano alle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa. 5. Per le questioni procedurali il Consiglio delibera alla maggioranza dei suoi membri» (enfasi aggiunta).

⁴⁶⁹ Le misure attuative delle decisioni PESC sono deliberate dal Consiglio dell'UE a maggioranza qualificata, su proposta congiunta dell'Alto Rappresentante per la PESC e della Commissione europea, sentito il Parlamento europeo. Le due distinte misure, la decisione *ex art.* 29 TUE e i regolamenti *ex art.* 215 TFUE, sono solitamente adottate in sede simultanea da parte del Consiglio. Di conseguenza, gli Stati membri sono tenuti a dare piena attuazione, nei propri ordinamenti interni, alle decisioni che impongano embarghi alle armi, restrizioni ai visti di ingresso, congelamento dei beni e dei pagamenti, etc. al riguardo, cfr. M. RUSSEL, *EU sanctions: A key foreign and security policy instrument*, cit., p. 6; G. M. ZAGEL, *op. cit.*, pp. 36 ss.; C. MORVIDUCCI, *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, in *Rivista Eurojus*, 2019, n°2, pp. 77-96, p. 81.

⁴⁷⁰ Resta da rilevare, ad ogni modo, come gli Stati membri dell'UE abbiano "colto" in diversi casi l'opportunità di minare a vari livelli l'applicazione dei regimi sanzionatori dell'UE. Si pensi, in merito, alla resistenza opposta dalla Francia nei confronti delle sanzioni dell'UE varate contro alcuni paesi africani, in buona parte da ricondurre all'intento di Parigi di preservare la propria influenza politica nella regione. Per un generale inquadramento del tema, cfr.: I. VON BORZYSKOWSKI, C. PORTELA, *Piling on: The Rise of Sanctions Cooperation between Regional Organizations, the United States, and the EU*, in *Research Collection School of Social Sciences*, Paper 1874, 2016; M. GESTRI, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, cit., p. 101. Inoltre, si vedano: M. CREMONA, B. DE WITTE (a cura di), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing Oxford, 2008; M. CREMONA, *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process*, in A. DASHWOOD, M. MARESCAU (a cura di), *Law and Practice of EU External Relations. Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge University Press, 2008, pp. 34-69; G. DE BAERE, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford Studies in European Law, 2008; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, 7° edizione, CEDAM, Padova, 2012; M. E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; J. WOUTERS ET AL., *The Law of EU External Relations*. 2° ed., Oxford University Press, 2015; A. MISSIROLI, *The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A Work in Progress*, in *EFAR*, 2010, vol. 15, n°4, pp. 427-452.

L'attuazione delle misure restrittive dell'UE e il controllo sulla loro applicazione – così come la concessione di eccezioni eventualmente previste rispetto al raggio di azione di tali provvedimenti – rientrano infatti nelle attribuzioni dei ministeri (Esteri, Finanze, etc.) e delle banche centrali dei singoli Stati membri, coordinati dalla Commissione europea. Le singole autorità statali, inoltre, sono preposte al monitoraggio e alla verifica della concreta attuazione delle sanzioni, nonché all'adozione di provvedimenti contro l'eventuale inosservanza delle disposizioni sanzionatorie da parte di soggetti pubblici e privati interni allo Stato, provvedendo a ciò secondo le norme dei rispettivi ordinamenti nazionali e tramite l'impiego degli strumenti più consoni a tale scopo predisposti da parte degli stessi Stati membri (in definizione dell'ambito, di norma propriamente "interno" allo Stato, delle cd. *secondary sanctions*). In ogni caso: «*The effectiveness of EU restrictive measures – and also the EU's credibility – hinges to a large degree on restrictive measures being implemented and enforced promptly and without exceptions in all Member States. [...] It is desirable that the restrictive measures are implemented as soon as possible. To that end, Member States shall aim at having in place the rules referred to in the paragraph above within 30 days, following their respective national procedures. The Member States could also consider adopting national rules which set sanctions for infringement of Regulations imposing restrictive measures which will apply by default*»⁴⁷¹.

La struttura sostanzialmente decentrata dei controlli sul rispetto delle sanzioni da parte degli operatori interni ai singoli Stati potrebbe del resto esporre il sistema di implementazione delle sanzioni ad alcune fragilità e inefficienze ma la coerenza dell'impianto sanzionatorio è assicurata dal lavoro del Consiglio, che individua e stila la lista dettagliata dei provvedimenti e degli obiettivi grazie, soprattutto, all'operato del Gruppo di lavoro dei consiglieri per le Relazioni internazionali (RELEX) e alle sue raccomandazioni. Il Trattato di Lisbona, individuando l'articolazione di competenze tra istituzioni europee e Stati membri appena descritta, prevede che le sanzioni siano adottate sulla base di una complessa procedura a due livelli.

Sul tema dell'effettivo riparto (cd. "parallelo") di competenze tra l'UE e gli Stati membri in materia di politica estera viene peraltro in risalto la *Dichiarazione [n°13] relativa alla politica estera e di sicurezza comune* allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona secondo cui «*le disposizioni del Trattato sull'Unione europea riguardanti la politica estera e di sicurezza comune [...] lasciano impregiudicate*

⁴⁷¹ UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), pp. 43, 44, §§ 90, 94. Il paragrafo 89 dello stesso documento, inoltre, fornisce una precisa indicazione circa il cd. *standard wording* da adottare nel testo dei regolamenti del Consiglio che impongono misure restrittive, affinché gli Stati membri predispongano sanzioni interne "efficaci, proporzionate e deterrenti" (comunicandole opportunamente alla Commissione): «*1. The Member States shall lay down the rules on penalties applicable to infringements of the provisions of this Regulation and shall take all measures necessary to ensure that they are implemented. The penalties provided for must be **effective, proportionate and dissuasive**. 2. The Member States shall notify these rules to the Commission without delay after entry into force of the Regulation and shall notify it of any subsequent amendment*» (enfasi aggiunta).

sia le competenze degli Stati membri, quali esistono attualmente, per la formulazione e la conduzione della loro politica estera sia la loro rappresentanza nazionale nei paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali. La Conferenza ricorda altresì che le disposizioni riguardanti la politica comune in materia di sicurezza e di difesa non pregiudicano il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa degli Stati membri [...]». In ogni caso, le decisioni dell'UE adottate nell'ambito della PESC vincolano gli Stati membri a un comportamento conforme, limitandone l'autonomia nella conduzione delle proprie politiche interne ed estere.

Giova peraltro ricordare come la menzionata Politica commerciale comune sia una delle competenze esclusive dell'UE ex art. 3, § 1, lett. e) TFUE e debba essere condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna ex art. 207, § 1 TFUE, rappresentando uno dei tratti esterni dell'instaurazione dell'unione doganale. L'UE, inoltre, può adottare misure esplicanti effetti sui rapporti commerciali nell'ambito di un accordo di associazione [cfr.: art. 217 TFUE; art. 208 TFUE (cooperazione allo sviluppo); art. 212 TFUE (cooperazione economica, finanziaria e tecnica)] o nel quadro di un'azione dell'Unione finalizzata a sospendere o limitare le relazioni economiche con Stati terzi [art. 215 TFUE (misure restrittive)].

Rileva, in merito, anche il *Parere 2/15* con cui la CGUE ha rafforzato la politica commerciale comune, contribuendo ad agevolare la conclusione di accordi commerciali nella forma “EU-only”. Il Parere della Corte, infatti, ribadisce che l'UE è competente in via esclusiva a concludere accordi commerciali (nel caso di specie, con Singapore), con la sola eccezione delle disposizioni sugli investimenti esteri diversi da quelli diretti (FDI) e sui meccanismi per la risoluzione delle controversie tra investitori e Stati (oggetto di una competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri)⁴⁷².

Ad ogni modo, un'interpretazione integrata delle competenze “esterne” dell'Unione che possa implicare reciproche interferenze funzionali tra la PESC e le altre competenze dell'UE di rilievo esterno – e, dunque, una commistione tra le diverse politiche dell'Unione – parrebbe preclusa dalla clausola di “salvaguardia” di cui all'art. 40 TUE (ex-art. 47 TUE), il quale garantisce che «l'attuazione della Politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo». Purtuttavia, ex art. 21, § 3 TUE, «[n]ell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2. L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il

⁴⁷² Cfr. CGUE (Seduta Plenaria), *Parere 2/15*, 16 maggio 2017, § 305.

Consiglio e la Commissione, assistiti dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine».

In ogni caso, proprio con riguardo all'adozione di misure restrittive il quadro giuridico dell'UE contemplerebbe la vigenza di una sorta di regime di eccezionalità, giacché tale strumento cd. "ponte" – non a caso descritto come "trasversale ai Trattati"⁴⁷³ – arriva di fatto a congiungere la disciplina dei due Trattati e ciò in considerazione dell'utilizzo consustanziale di azioni di politica estera con misure a carattere restrittivo di matrice propriamente commerciale ed economico-finanziaria. Nella cornice ordinamentale delineata dai Trattati, di conseguenza, diviene essenziale il coordinamento degli indirizzi e delle modalità di conduzione dell'azione dell'UE in tema di politica estera e sicurezza con gli altri ambiti in cui si dispiega l'operato esterno dell'Unione in base alle sue molteplici competenze materiali, come d'altronde nel caso della politica commerciale comune⁴⁷⁴.

Tale esigenza si rivela tanto più evidente in virtù del pronunciamento della Corte di Giustizia europea in merito alla causa C-91/05 con il quale la Corte, nel 2008, ha contribuito a porre in risalto il valore preponderante che il contenuto e gli obiettivi concreti di un atto assumono in riferimento all'appropriata individuazione del fondamento giuridico di quest'ultimo⁴⁷⁵. È infatti possibile che taluni atti, in quanto preposti al perseguimento di

⁴⁷³ Cfr.: C. ECKES, *The Law and Practice of EU Sanctions*, in S. BLOCKMANS, P. KOUTRAKOS, *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018, pp. 206-229; EAD., *The Common Foreign and Security Policy and the Rest: A Difference in Nature?*, Amsterdam Law School Research Paper n°2015-21, pp. 4-5; EAD., *The CFSP and Other EU Policies: A Difference in Nature?*, in *EFAR*, 2015, vol. 20, n°4, pp. 535-552.

⁴⁷⁴ Il Trattato di Lisbona ha cercato di delineare un equilibrio tra il permanere del carattere distinto della PESC e la contemporanea esigenza di garantirne la coerenza, con particolare riguardo al rapporto tra il diritto dell'UE e le azioni condotte dai singoli Stati membri. Prima di Lisbona, infatti, la PESC poteva porsi in contrasto con l'*acquis communautaire* e l'ex-art. 47 TUE (l'attuale art. 40 TUE) tracciava una linea di separazione tra i due. Dopo Lisbona, invece, non è chiaro se la PESC possa essere ricompresa in un "*acquis*" dell'Unione europea integrato e se, di conseguenza, possa godere delle stesse caratteristiche che attribuiscono efficacia al diritto comunitario, *i.e.* la sua primazia. La giurisprudenza post-Lisbona, quindi, continua ancora a modellare la natura della PESC e le sue relazioni con le altre politiche dell'UE. Il ruolo della CGUE nel determinare la natura in evoluzione della PESC, dunque, è maggiore di quanto ci si potrebbe aspettare alla luce della sua giurisdizione, *prima facie* limitata in merito. Inoltre, il richiamo ai criteri di «*mutual political solidarity*», «*identification of questions of general interest*» e «*achievement of an ever-increasing degree of convergence*» nell'azione degli Stati membri, quale fondamento per l'appropriata iscrizione di un atto nel quadro della PESC, non si dimostra sufficiente ai fini di un'effettiva delimitazione dell'attività di politica estera dell'Unione. La competenza dell'UE in questa materia, infatti, si articola laddove gli Stati membri demandino all'UE l'esercizio di tale funzione (sotto l'egida dei principi di "coerenza" e "sussidiarietà") non risultando del resto chiara, in mancanza di inerenti indicazioni da parte dei Trattati, la possibilità di qualificare o meno la politica estera dell'Unione come competenza di carattere concorrente. Cfr. art. 24, §§ 2-3 TUE. In merito, si vedano: P. VAN ELSUWEGE, *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance between Delimitation and Consistency*, in *CMLR*, 2010, vol. 47, n°4, pp. 987-1019. Inoltre, cfr.: L. DANIELE, *Diritto dell'Unione Europea* (Milano: Giuffrè, 2010), pp. 384-389; E. CANNIZZARO, *Art. 24 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 231.

⁴⁷⁵ Cfr. A. LANG, P. MARIANI, *La politica estera dell'Unione Europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 45-50.

obiettivi poliedrici, possano presentare delle basi giuridiche altrettanto “plurime”, senza tuttavia determinare nello specifico quale tra queste sia prevalente⁴⁷⁶.

In tale sentenza, infatti, la Corte di Lussemburgo ha ritenuto che, se dall’esame di un atto, emerge come esso persegua un duplice scopo o che abbia una duplice componente – e qualora una di tali componenti risulti individuabile come preponderante, mentre l’altra si riveli meramente accessoria – l’atto deve fondarsi su un’unica base giuridica, vale a dire quella richiesta dallo scopo o componente principale. In relazione ad un atto che persegua contemporaneamente più obiettivi – o che presenti più componenti, senza che l’uno possa essere identificato come incidentale rispetto all’altro – la Corte ha invece affermato che, laddove si applichino diverse basi giuridiche contemplate dai Trattati, tale provvedimento debba eccezionalmente fondarsi sulle diverse basi giuridiche corrispondenti⁴⁷⁷.

Tuttavia, ai sensi dell’art. 40 TUE (ex-art. 47 TUE), tale soluzione è impossibile con riguardo a una misura che persegua più obiettivi o che presenti più componenti – rientranti, rispettivamente, nell’ambito della Politica di cooperazione allo sviluppo (riservata alla Comunità dal Trattato CE) e nell’ambito della PESC – e in cui nessuna di queste componenti si manifesti subordinata rispetto all’altra⁴⁷⁸: «*Poiché, infatti, l’art. 47 UE osta all’adozione da parte dell’Unione, sul fondamento del Trattato UE, di una misura che potrebbe essere validamente adottata sul fondamento del Trattato CE, l’Unione non può ricorrere a un fondamento normativo rientrante nella PESC per adottare disposizioni rientranti ugualmente in una competenza attribuita dal Trattato CE alla Comunità*»⁴⁷⁹.

Come già ricordato, i presupposti, gli obiettivi e le caratteristiche che denotano giuridicamente le decisioni adottate dal Consiglio in ambito PESC attraverso le quali si introducono misure sanzionatorie sono inoltre dettagliatamente declinati in una serie di atti di fondamentale rilevanza, emanati dalle competenti istituzioni dell’UE. Nel novero di tali documenti, emerge per importanza la Nota emanata dal Consiglio nel 2004 in materia di *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*, la quale sottolinea l’impegno dell’Unione⁴⁸⁰ «*[...] to the effective use of sanctions as an important way to maintain and restore international peace and security in accordance with the principles of the UN Charter and of our common foreign and security policy. In this context, the Council will work continuously to support the UN and fulfil our obligations under the UN Charter*»⁴⁸¹.

⁴⁷⁶ *Ivi*, p. 48.

⁴⁷⁷ CGCE (Grand Chamber), *Commission of the European Communities v Council of the European Union*, case C-91/05, Sentenza, 20 maggio 2008, EU:C:2008:288, §§ 73 e 75.

⁴⁷⁸ *Ivi*, § 76.

⁴⁷⁹ *Ivi*, § 77.

⁴⁸⁰ Nella Nota del Consiglio assumono particolare rilievo: la previsione di misure restrittive nei confronti dei cd. *non-State actors*; la tutela dei diritti umani; l’attenzione per la limitazione delle conseguenze deteriori delle sanzioni sulle popolazioni civili degli Stati colpiti. In merito, cfr. C. PORTELA, *Where and why does the EU impose sanctions*, in *Politique Européenne*, 2005, vol. 18, n°3, pp. 83-111. Sul tema, cfr. N. D. WHITE, *Sanctions against Non-State Actors*, in N. RONZITTI (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, cit., pp. 127-160.

⁴⁸¹ UE, CONSIGLIO, *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)* (10198/ 1/04), cit., § 1.

Ad ogni modo, già nel testo dei *Basic Principles* elaborati dal Consiglio nel 2004, viene specificata la rilevanza strategico-programmatica convogliata, dall'ordinamento dell'Unione europea, su uno strumento-chiave poliedrico come quello rappresentato dalle "sanzioni" unilaterali, dacché «*[i]f necessary, the Council will impose autonomous EU sanctions in support of efforts to fight terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction and as a restrictive measure to uphold respect for human rights, democracy, the rule of law and good governance. We will do this in accordance with our common foreign and security policy, as set out in Article 11 TEU, and in full conformity with our obligations under international law. [...] The Council is committed to using sanctions as part of an integrated, comprehensive policy approach which should include political dialogue, incentives, conditionality and could even involve, as a last resort, the use of coercive measures in accordance with the UN Charter. Sanctions should be targeted in a way that has maximum impact on those whose behaviour we want to influence. Targeting should reduce to the maximum extent possible any adverse humanitarian effects or unintended consequences for persons not targeted or neighbouring countries. Measures, such as arms embargoes, visa bans and the freezing of funds are a way of achieving this. The Council will work to further refine sanctions and to adapt the instrument to the new security environment. In this context, the Council stands ready to impose sanctions, where necessary, against non-state actors. We will carry this forward in full respect of human rights and the rule of law*»⁴⁸².

In relazione a tale documento, pertanto, è interessante riportare anche quanto rilevato dal Parlamento europeo, il quale ha affermato che «*[...] the abovementioned Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions) is the first pragmatic document defining the framework within which the EU imposes sanctions; whereas, however, the EU has in practice been doing so since the early 1980s and, in particular, following the entry into force of the TEU in 1993; whereas that document formally establishes sanctions as an instrument of the CFSP and, as a result, represents the starting point for an EU sanctions policy. [T]his sanctions policy is based principally on the following five objectives within the CFSP: to safeguard the common values, fundamental interests, independence and integrity of the Union in conformity with the principles of the UN Charter; to strengthen the security of the Union in all ways; to preserve peace and strengthen international security, in accordance with the principles of the UN Charter and the Helsinki Final Act, and the objectives of the Paris Charter, including those on external borders; to promote international cooperation; to develop and consolidate democracy and the rule of law and respect for human rights and fundamental freedoms. [T]he EU is committed to the systematic implementation of sanctions decided on by the UN Security Council under Chapter VII of the UN Charter and at the same time imposes autonomous sanctions in the absence of a UN Security Council mandate, in cases where the UN Security Council is not empowered to take action or is prevented from doing so by a lack of agreement amongst its members; stressing in this regard the obligation*

⁴⁸² Ivi, §§ 3, 5-7 (enfasi aggiunta).

incumbent on both the UN and the EU to impose sanctions in conformity with international law. [T]he EU's sanctions policy therefore incorporates UN Security Council sanctions, but its scope and objectives are broader than those of the UN Security Council policy (international peace and security)»⁴⁸³.

Risulta infine utile evidenziare come – nel richiamare il quadro funzionale e operativo che, nell'ambito dell'ordinamento dell'UE, presiede all'introduzione di misure restrittive – l'Europarlamento, tra le premesse anteposte alle sue valutazioni circa l'utilizzo dello strumento delle “sanzioni” internazionali da parte dell'UE nell'ambito delle proprie politiche esterne nel settore dei diritti umani, rimarchi ulteriormente l'obbligo di rispettare gli obblighi internazionali dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, compresi d'altronde quelli contenuti negli accordi dell'OMC⁴⁸⁴.

In ogni caso, le stesse “Linee Guida” del Consiglio in materia di misure restrittive indicano chiaramente che *«[t]he restrictive measures should also respect the international obligations of the Union and its Member States, in particular the WTO Agreements. The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and on Trade in Services (GATS) apply when restrictive measures affect trade in goods or services with third countries. Article XXI of GATT allows for import and export restrictions which are either applicable to arms and military equipment, or imposed in pursuance of obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security. Article XIV bis of GATS provides for a similar exception. Measures restricting trade which do not fall under these categories have to meet the conditions laid down in Article XX of GATT and Article XIV of GATS, respectively, and, in some cases, could be incompatible with WTO rules»⁴⁸⁵.*

2.2 Le misure restrittive “intelligenti” nell'ordinamento dell'Unione europea: il fondamento giuridico delle *smart sanctions* adottate dall'UE

L'Unione europea, nell'ambito della conduzione della propria Politica estera e di sicurezza, si avvale dell'imposizione di sanzioni “mirate” dal 2002 e, nel corso degli anni, ha posto in atto un esteso ricorso all'adozione di misure restrittive individuali nei confronti di soggetti considerati coinvolti in attività terroristiche o associati a regimi nazionali cui l'Unione ha inteso imporre sanzioni. Con l'introduzione di simili provvedimenti, dunque, l'UE si è prefissata di perseguire nel tempo un composito novero di obiettivi politici⁴⁸⁶ e valoriali, che spaziano dal contrasto al fenomeno del terrorismo fino all'esercizio di una pressione economica “selettiva” nei confronti degli Stati accusati

⁴⁸³ UE, PARLAMENTO EUROPEO, *The evaluation of EU sanctions as part of the EU's actions and policies in the area of human rights* (2008/2031(INI)) [P6_TA(2008)0405], 4 settembre 2008, §§ C-D e F-G (enfasi aggiunta).

⁴⁸⁴ *Ivi*, considerando 13.

⁴⁸⁵ UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., p. 7, § 11 (enfasi aggiunta).

⁴⁸⁶ Cfr. C. ECKES, *Case Note: Abdulrahim V Council and Commission [2013] Case C-239/12 P*, University of Amsterdam, 28 maggio 2013, p. 3.

di violare gli obblighi previsti dalle norme del diritto internazionale, passando inoltre per il contenimento della proliferazione delle armi nucleari, la tutela dei diritti umani, il rispetto dello Stato di diritto, la garanzia della *good governance* e persino il recupero di fondi statali rubati nel contesto di fenomeni corruttivi distorsivi della democrazia⁴⁸⁷.

L'analisi di tali misure, pertanto, non può che incentrarsi nuovamente sulle specifiche ragioni addotte a sostegno delle inerenti decisioni assunte dall'UE nell'ambito del quadro giuridico definito dall'art. 29 TUE. Oltre alle *targeted sanctions* introdotte al fine di dare attuazione ai provvedimenti deliberati dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU, l'Unione europea ha peraltro adottato numerosi regimi sanzionatori in via autonoma principalmente al fine di indurre un cambiamento nelle politiche e nei comportamenti di Stati terzi (o dei loro rappresentanti) valutati in sé come confliggenti con i valori e gli obiettivi fondanti dell'UE richiamati negli artt. 2 e 21, § 1 TUE⁴⁸⁸.

I primi regimi sanzionatori varati dall'Unione europea includevano perlopiù misure di ampia portata⁴⁸⁹, come nel caso dell'esteso embargo introdotto dalla CEE nel 1982 sulle importazioni provenienti dall'Argentina in seguito alla crisi delle Isole Falkland. Tuttavia, con l'emergere delle preoccupazioni internazionali relative al catastrofico impatto umanitario dell'embargo imposto all'Iraq da parte delle Nazioni Unite nel periodo tra il 1990 e il 2003, sia l'UE che l'ONU cominciarono a preferire un approccio sanzionatorio più mirato e specifico. Le misure restrittive adottate dall'UE, di conseguenza, furono strutturate in modo da produrre il massimo impatto sulle persone ritenute responsabili delle violazioni contestate (in genere esponenti politici o capi militari di regimi non demo-

⁴⁸⁷ L'art. 3 del Regolamento (UE) del Consiglio n°208/2014, infatti, prevede la compilazione di una lista in cui «[...] figurano le persone fisiche o giuridiche, le entità e gli organismi che il Consiglio ha identificato, a norma dell'articolo 1 della decisione 2014/119/PESC, come responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini, e le persone responsabili di violazioni di diritti umani in Ucraina e le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi a esse associati». L'elenco annoverava inizialmente 14 individui [UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°208/2014, 5 marzo 2014, *concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine*, in *OJEU*, L 66/1, 6 marzo 2014] ed è stato esteso ad altre otto personalità [UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione n°381/2014, 14 aprile 2014, *implementing Regulation (EU) No 208/2014 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine*, in *OJEU*, L 111/33, 15 aprile 2014]. I criteri di redazione di tali elenchi sono stati successivamente contestati dalla CGUE e, di conseguenza, il Consiglio ha provveduto a modificare i parametri di designazione in modo tale che nel novero degli individui identificati come responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali dello Stato ucraino confluissero le «*le persone sottoposte a indagine da parte delle autorità ucraine: a) per appropriazione indebita di fondi o beni pubblici ucraini o per essersi rese complici di tale appropriazione; o b) per abuso d'ufficio in qualità di titolari di un ufficio o di una carica pubblica per procurare a se stesse o a una parte terza un vantaggio ingiustificato, arrecando tal modo pregiudizio ai fondi o beni pubblici ucraini, o per essersi rese complici di tale abuso*». UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°138/2015, 29 gennaio 2015, *amending Regulation (EU) No 208/2014 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine*, in *OJEU*, L 24/1, 30 gennaio 2015.

⁴⁸⁸ Cfr. M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, cit., pp. 140-146.

⁴⁸⁹ Tuttavia, a differenza delle Nazioni Unite e di altri soggetti internazionali, l'UE non ha mai adottato embarghi commerciali completi. In merito, cfr.: M. HEUPEL, M. ZURN, *Protecting the Individual from International Authority. Human Rights in International Organizations*, Cambridge University Press, 2017; J. ILIEVA, A. DASHTEVSKI, F. KOKOTOVIC, *op. cit.*, p. 204.

cratici) con l'obiettivo di ridurre al minimo, per quanto possibile, gli effetti umanitari avversi per la popolazione degli Stati destinatari dei provvedimenti⁴⁹⁰. Per tale ragione, le misure sanzionatorie cui l'Unione europea fa più comunemente ricorso sono il diniego di visto/viaggio (*visa/travel ban*), il blocco delle risorse economiche/finanziarie (*asset freeze*) e il divieto sulla vendita di armi (*arms embargo*).

Queste misure, infatti, possono causare notevoli disagi alle organizzazioni e ai soggetti interessati dalle sanzioni, puntando al contempo a minimizzare l'impatto generale sulle popolazioni locali⁴⁹¹. Pertanto, l'adozione di sanzioni economiche di carattere indiscriminato è ormai meno frequente da parte dell'UE e, laddove siano state introdotte, tali misure hanno comunque assunto una portata perlopiù "settoriale", mirando a colpire esclusivamente

⁴⁹⁰ Rileva, in merito, il tema della scelta, tra le diverse misure restrittive adottabili, dei provvedimenti che meno possano incidere sui diritti umani delle popolazioni coinvolte. Questo argine alla discrezionalità sanzionatoria si aggiunge a quelli previsti dal diritto internazionale generale e a quanto contemplato nell'art. 50, § 1 del Progetto della CDI sulla *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, in base alla lettera del quale: «*Countermeasures shall not affect: (a) the obligation to refrain from the threat or use of force as embodied in the Charter of the United Nations; (b) obligations for the protection of fundamental human rights; (c) obligations of a humanitarian character prohibiting reprisals; (d) other obligations under peremptory norms of general international law*». L'UE, a discapito dell'introduzione di sanzioni generalizzate e indiscriminate nei confronti degli Stati, è stata pertanto indirizzata verso l'adozione di misure restrittive "mirate" che prevedano un regime di eccezioni sensibile alle esigenze contingenti delle popolazioni colpite nonché ai diritti fondamentali degli stessi *targeted individuals*, nel rispetto delle condizioni di proporzionalità e revocabilità. Le *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy* del 15 giugno 2012 (doc. 11205/12), ai §§ 25-28 prevedono infatti che: «*It is important that the legal instruments on financial restrictions, restrictions on admission and other restrictive measures make provision for appropriate exemptions to take account of in particular basic needs of targeted persons, legal fees, extraordinary expenses or, where applicable, humanitarian needs or international obligations, including as host nations of international organisations or the OSCE, with regard to the various restrictive measures taken [...]*». Sul tema, cfr.: G. M. ZAGEL, *op. cit.*, p. 13; A. TZANAKOPOULOS, *Legal Mechanisms to Assess and Mitigate Adverse Human Rights Impact of Unilateral Sanctions Through Accountability*, paper per il *Workshop on the impact of the application of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights by the affected populations, in particular their socioeconomic impact on women and children, in the States targeted*, Ginevra, 23 maggio 2014. È infine utile osservare la sempre maggiore rilevanza attribuita agli "humanitarian needs" anche a livello giurisprudenziale, nell'ambito delle controversie interstatuali portate all'attenzione della CIG (cfr. le ordinanze sulle misure cautelari in *Ucraina c. Federazione Russa*, 19 aprile 2017, p. 138, § 96; *India c. Pakistan*, 18 maggio 2017, p. 244, § 53; *Qatar c. Emirati Arabi Uniti*, 23 luglio 2018, p. 431, § 69) come già dell'ITLOS (sentenza *Saint Vincent e Grenadine c. Guinea*, 1° luglio 1999, pp. 61-61, § 155). Sul tema, cfr.: R. VIRZO, *La Corte Internazionale di Giustizia e l'incompatibilità con fini umanitari di talune sanzioni economiche unilaterali*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 292-307; F. DELFINO, «*Considerations of Humanity*» in *the Jurisprudence of ITLOS and UNCLOS Arbitral Tribunals*, in A. DEL VECCHIO, R. VIRZO (a cura di), *Interpretations of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals*. Springer, Berlino-Heidelberg-Cham, 2019, pp. 421 ss.

⁴⁹¹ «*The measures should target the policies and the means to conduct them and those identified as responsible for the policies or actions that have prompted the EU decision to impose sanctions. Such targeted measures should minimise adverse consequences for those not responsible for such policies and actions, in particular the local civilian population or legitimate activities in or with the country concerned*». UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., p. 46, Annex I.

alcune attività strategiche piuttosto che coinvolgere (almeno negli intenti formali) l'intera economia dello Stato obiettivo⁴⁹².

In questo contesto, ad esempio, si inseriscono le sanzioni internazionali adottate dall'UE contro la Russia, le quali limitano le esportazioni di tecnologia e servizi di provenienza comunitaria verso Mosca in quanto destinate all'industria petrolifera nazionale russa per la ricerca e lo sfruttamento di nuovi giacimenti di petrolio nell'Artico, in acque profonde o di scisto, senza tuttavia influire sulle esportazioni di petrolio e gas russo verso l'Unione europea provenienti da giacimenti esistenti. Diversamente, vere e proprie eccezioni al principio di preferenza per l'adozione di *targeted sanctions*, ormai affermatosi nella prassi sanzionatoria dell'UE, sono riscontrabili nei casi della Corea del Nord e della Siria. Le sanzioni introdotte dall'Unione europea nei confronti di questi paesi sono sicuramente meno afflittive di quelle adottate in sede ONU contro l'Iraq negli anni '90, permettendo infatti aiuti umanitari e scambi commerciali limitati. Tuttavia, le Nazioni Unite hanno espresso la propria preoccupazione in riferimento al potenziale impatto umanitario delle sanzioni di carattere generalizzato varate dall'UE contro questi Stati, in quanto ostacolo soprattutto alla fornitura di materiale medico e farmaceutico di vitale importanza per le popolazioni di entrambi i paesi.

L'Unione europea, ad ogni modo, continua a ricorrere a un approccio "mirato" specialmente nell'ambito della propria politica di sostegno nei confronti dei paesi "in via di sviluppo". Ad esempio, in risposta alle violazioni dei diritti umani talora riscontrate in relazione al comportamento di alcuni di questi Stati nei confronti della propria popolazione, raramente l'UE ha provveduto a interrompere del tutto la somministrazione dei cd. "aiuti allo sviluppo". Rilevante, in merito, è il caso del Burundi. Nel 2016, infatti, i finanziamenti dell'UE per i progetti guidati *in loco* da diverse ONG e gli aiuti umanitari alla popolazione locale continuarono a fluire verso quel paese africano anche se il versamento diretto di fondi al governo di Bujumbura venne interrotto⁴⁹³.

Nell'ordinamento dell'Unione Europea, come già visto, il quadro giuridico di riferimento per l'imposizione di sanzioni "mirate" è attualmente offerto dal Capo 2 del Titolo V del TUE e dall'art. 215 TFUE. Quest'ultimo, al proprio paragrafo 2, dispone infatti che «[q]uando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare [...] misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali». A tali disposizioni si vanno ad aggiungere le previsioni dell'art 75 TFUE⁴⁹⁴, il quale introduce i

⁴⁹² Cfr. M. RUSSEL, *EU sanctions: A key foreign and security policy instrument*, cit., pp. 2-3. Inoltre, si veda: M. ERIKSSON, *Targeting Peace: Understanding UN and EU Targeted Sanctions*, Ashgate, Farnham UK-Burlington VT, 2011.

⁴⁹³ *Ivi*, p. 3.

⁴⁹⁴ Art. 75 TFUE (ex-art. 60 TCE): «Qualora sia necessario per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 67, per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, definiscono un insieme di misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei

parametri di un ulteriore procedimento deliberativo, percorribile laddove l'UE intenda imporre misure restrittive nei riguardi di persone fisiche o giuridiche, oppure di entità non statali, indirizzate a prevenire e contrastare il fenomeno del terrorismo, senza tuttavia ricollegare tali provvedimenti alla propria azione in ambito PESC⁴⁹⁵ ma inquadrandoli nel contesto del proprio “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”⁴⁹⁶. In questo caso, compete dunque al Parlamento e al Consiglio assumere i provvedimenti tramite la procedura legislativa ordinaria, atta a stabilire le misure amministrative necessarie, con il Consiglio che, solo successivamente e previa proposta della Commissione, potrà adottare le relative misure di implementazione.

In base all'assetto sistemico definito da tali norme⁴⁹⁷, il varo di sanzioni “mirate” da parte dell'UE esplica un effetto diretto (*direct effect*) negli ordinamenti degli Stati membri sebbene, in relazione all'uniformità di attuazione dei regimi sanzionatori da parte di questi ultimi⁴⁹⁸, possano persistere possibili incoerenze sottese ai margini di residua discrezio-

capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali. Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta misure per attuare l'insieme di misure di cui al primo comma. Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche».

⁴⁹⁵ Ciò nondimeno i tratti costitutivi del quadro PESC sono stati sostanzialmente preservati, per quanto l'art. 75 TFUE abbia assunto una valenza specifica in relazione all'adozione di provvedimenti di matrice patrimoniale attraverso la procedura ordinaria, la quale contempla il requisito dell'unanimità e il coinvolgimento obbligatorio del Parlamento europeo nell'*iter* legislativo. Al contrario, le previsioni relative all'introduzione di misure restrittive di più ampio spettro risultano incardinate sul dettato dell'art. 215 TFUE, che dispone soltanto la consultazione dell'Assemblea parlamentare ed esprime un minore gradiente di democraticità in virtù dell'adozione del criterio della deliberazione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio, nel quadro di una precedente decisione assunta in ambito PESC. Cfr. M. TEBALDI, *Le black lists nella lotta al terrorismo. Tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2018, n°7-8, p. 91.

⁴⁹⁶ Art. 67 TFUE (ex-art. 61 TCE ed ex-art. 29 TUE): «1. L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. 2. Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi. 3. L'Unione si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali. 4. L'Unione facilita l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile».

⁴⁹⁷ L'art. 215 TFUE, ai §§ 1 e 2, determina la competenza del Consiglio in merito all'adozione delle misure necessarie (solitamente regolamenti) al fine di attuare le decisioni in materia di sanzioni economiche (rispettivamente nei confronti di Stati terzi o di individui ed entità) introdotte in base alle previsioni del Titolo V del TUE. Il testo dell'articolo, al paragrafo 2, include l'esplicito richiamo alla facoltà, da parte dell'organo competente, di imporre misure restrittive nei confronti persone fisiche e giuridiche. Cfr. C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, pp. 78-81.

⁴⁹⁸ Infatti, secondo la Nota del Consiglio del 4 maggio 2018: «*Measures such as arms embargoes or restrictions on admission are implemented directly by the Member States, which are legally bound to act in conformity with CFSP Council Decisions. Other measures interrupting or reducing, in part or completely, economic relations with a third country, including measures freezing funds and economic resources, are implemented by means of a Regulation, adopted by the Council [...]*». Rileva altresì riportare come spesso gli Stati membri non rispettino

nalità che ancora competono ai singoli Membri in materia di applicazione di sanzioni secondarie e di regimi di eccezione⁴⁹⁹. Le innovazioni del dopo-Lisbona, inoltre, hanno ridefinito la competenza della Corte di Giustizia europea e ne hanno esteso la portata alla disamina dei provvedimenti in materia di politica estera comune che possano incidere restrittivamente sulla posizione soggettiva di persone fisiche o giuridiche, delineando in tal modo nuove prospettive di garanzia giurisdizionale in relazione agli atti suscettibili di essere lesivi dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti.

Ai sensi dell'art. 275 TFUE: «*La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni. Tuttavia, la Corte è competente a controllare il rispetto dell'articolo 40 del trattato sull'Unione europea e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma del presente trattato, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull'Unione europea*».

Ad ogni modo, dal quadro normativo in tal modo configurato dalle fonti europee continuano tuttora a emergere talune criticità afferenti, ad esempio, all'esatta qualificazione giuridica da attribuire al contenuto delle misure restrittive adottate dall'UE. Infatti, se da una parte appare manifesta la natura formalmente amministrativa dei provvedimenti di blocco degli *asset* patrimoniali appartenenti a persone giuridiche, dall'altra risulta invece plausibile che una collocazione di tali misure in ambito penale possa risultare più appropriata qualora le sanzioni siano indirizzate nei confronti di persone fisiche e ciò proprio in considerazione del tenore fortemente pregiudizievole dell'impatto di tali limitazioni sulla sfera soggettiva degli individui colpiti⁵⁰⁰. La Corte di Strasburgo, oltre ad aver individuato alcuni parametri utili alla congrua etichettatura delle misure in questione⁵⁰¹, insiste al riguardo nella qualificazione amministrativa dei provvedimenti di *listing*⁵⁰², affiancandosi in questo alla pratica comunemente invalsa presso gli Stati.

L'iscrizione dei nominativi dei soggetti sanzionati nelle *blacklist* avviene per giunta secondo parametri alquanto ambigui nonché in assenza sia di un'adeguata tutela del contraddittorio sia delle opportune comunicazioni nei confronti dei soggetti lesi. Tutto ciò, di conseguenza, si traduce in un'ulteriore indebita compressione del diritto di difesa di tali individui in un quadro sanzionatorio che, oltretutto, continua ancora una volta ad apparire quanto meno forzosamente sottratto all'ambito penale e alle relative garanzie.

gli obblighi derivanti dall'adozione delle misure restrittive. Cfr.: UE, CONSIGLIO, *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy* (doc. 5664/18), 8 dicembre 2003 – ult. agg. 18 dicembre 2017, 4 maggio 2018, 6; C. PORTELA, *Member States Resistance to EU Foreign Policy Sanctions*, in *EFAR*, 2015, n°20 (2/1), pp. 39-61.

⁴⁹⁹ Cfr. M. GESTRI, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, p. 101.

⁵⁰⁰ Cfr. M. TEBALDI, *Le black lists nella lotta al terrorismo*, cit., p. 90.

⁵⁰¹ Cfr. CORTE EDU (Plenary), *Engel and others v. the Netherlands (article 50)*, 8 giugno 1976, cit.

⁵⁰² Cfr. CORTE EDU (Grand Chamber), *Nada v. Switzerland*, 12 settembre 2012, cit.

Un'antinomia ontologica, quest'ultima, che sembra quindi pervadere ad ogni livello la problematica dell'idonea qualificazione giuridica delle sanzioni "mirate" a carattere individuale, persino nei suoi risvolti di matrice terminologica. In questo contesto, infatti, lo stesso lessema "sanzioni" si rivela impropriamente mutuato dall'ambito repressivo criminale dei singoli ordinamenti giuridici statali, dove esso richiama perlopiù le reazioni coercitive attuate dallo Stato nei confronti delle violazioni della legge⁵⁰³.

Pertanto, appare quanto meno paradossalmente opinabile giustificare un fondato utilizzo in campo internazionalistico, tanto più in considerazione di quella necessaria dicotomia tra misure di carattere preventivo e restrizioni di matrice prettamente punitiva⁵⁰⁴ sulla quale troppo spesso, al contrario, sembra si possa immotivatamente soprassedere. È interessante, ad ogni modo, rilevare come il termine generico "sanzioni" sia contemplato dalla terminologia giuridica dell'ordinamento dell'Unione europea sebbene sia i Trattati che le fonti secondarie dell'UE impieghino, in effetti, la più congrua definizione di "misure restrittive"⁵⁰⁵.

Giova infine ricordare come, nel caso della ricezione delle disposizioni sanzionatorie previste dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, l'Unione europea non debba necessariamente limitarsi a tradurre specularmente nei propri atti gli elenchi elaborati dall'ONU ma possa altresì riservarsi la facoltà di provvedere all'inasprimento di tali misure nonché alla loro integrazione, con la possibile inclusione di nuovi individui ed entità⁵⁰⁶. In merito, rileva il Regolamento (CE) 467/2001⁵⁰⁷ che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e, all'art. 2.1, prevede il congelamento di «*tutti i capitali e le altre risorse finanziarie, appartenenti a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo designati dal Comitato per le Sanzioni contro i Talibani*» istituito dalla Risoluzione 1267 (1999) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁵⁰⁸, abrogando in tal modo il precedente Regolamento (CE) n°337/2000.

⁵⁰³ Cfr. N. D. WHITE, *Sanctions against Non-State Actors*, cit., pp. 127-160.

⁵⁰⁴ Cfr. C. FRANCO, *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, in *Documenti IAI*, 15/05, 16 marzo 2015, p. 16.

⁵⁰⁵ Come specificato in una nota del 2008, i termini "sanzioni" e "misure restrittive" sono ritenuti fungibili nel loro utilizzo da parte degli organi dell'Ue. Cfr.: V. VOINIKOV, *The EU vs. Russia: legal nature and implementation of the Union's restrictive measures*, in *The Baltic region*, 2015, n°1(23), pp. 67-74; UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Sanctions or Restrictive measures*, cit.

⁵⁰⁶ Dal 20 settembre 2016 il Consiglio può applicare misure restrittive in via autonoma nei riguardi di persone ed entità associate a *Isil/Da'esh* e *Al-Qaida*. In precedenza, tali provvedimenti potevano essere applicati solo nei confronti dei soggetti elencati dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Cfr. UE, "Terrorism", in *EU sanctions map*; M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, cit., pp. 3-19 e 80-93.

⁵⁰⁷ UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°467/2001, 6 marzo 2001, *Prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, and repealing Regulation (EC) No 337/2000*, in *OJEU*, L 067, 09 marzo 2001.

⁵⁰⁸ La già richiamata Nota del Consiglio del maggio 2018, contenente orientamenti per le sanzioni, al § 3 prevede che: «*Certain restrictive measures are imposed by the Council in implementation of Resolutions adopted by the UN Security Council under Chapter VII of the UN Charter. In the case of measures implementing UN SC*

2.3 Le pronunce del giudice dell'Unione in materia di *listing*

Come riportato nel testo delle “*Linee Guida*” redatte dal Consiglio, «*[t]he introduction and implementation of restrictive measures must always be in accordance with international law. They must respect human rights and fundamental freedoms, in particular due process and the right to an effective remedy. The measures imposed must always be proportionate to their objective*»⁵⁰⁹. Le misure restrittive, in particolare, devono essere redatte nel rispetto dell'obbligo – vigente per l'UE ex art. 6 TUE – di riconoscere i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati) nonché i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, i quali costituiscono parte integrante del diritto dell'Unione in quanto principi generali⁵¹⁰. Pertanto, la redazione degli elenchi delle persone e delle entità interessate dall'imposizione di misure restrittive, secondo quanto sancito dal Trattato sull'Unione europea, deve rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali dell'Essere Umano così come enucleati nell'inerente *acquis* definito sulla materia dal combinato disposto delle norme degli strumenti pattizi e dei principi costituzionali invalsi nel continente europeo.

Purtuttavia, l'adozione di misure restrittive da parte dell'Unione ha spesso mostrato massicce interferenze con le summenzionate prerogative fondamentali riconosciute agli individui. Per garantire che le misure restrittive risultino conformi al diritto internazionale e al diritto unionale – e, quindi, rispettino i diritti fondamentali delle persone direttamente interessate da tali misure – il Trattato di Lisbona ha introdotto l'art. 215, § 3 TFUE, il quale prevede esplicitamente garanzie giuridiche per i destinatari di sanzioni “mirate”. Il provvedimento ha colmato la lacuna preesistente nella tutela giurisdizionale delle persone fisiche⁵¹¹, come peraltro rilevato dalla Corte di Lussemburgo nel filone delle sentenze *Kadi*. Tale norma, infatti, garantisce che i soggetti interessati abbiano accesso a mezzi effettivi di ricorso allo scopo di verificare se le misure restrittive loro imposte rispettino i diritti umani e soddisfino i requisiti formali previsti dal diritto dell'UE per l'adozione di atti giuridici da parte dei competenti organi dell'Unione europea⁵¹².

In particolare, il diritto a un giusto ed equo processo per gli individui e le entità attinti dalle sanzioni deve essere pienamente garantito in conformità con quanto rilevato ad

Resolutions, the EU legal instruments will need to adhere to those Resolutions. However, it is understood that the EU may decide to apply measures that are more restrictive. When the adoption of restrictive measures in the framework of UN is not possible, the European Union should encourage broader support of the international community for its autonomous measures». Cfr. UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update*, 5.

⁵⁰⁹ UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., p. 7, § 9.

⁵¹⁰ *Ivi*, § 10.

⁵¹¹ Per un esame dell'evoluzione della politica sanzionatoria dalla CEE all'UE, nei Trattati e nella normativa secondaria, cfr.: A. DAVÌ, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Jovene, Napoli, 1993; L. PALADINI, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 34 ss.; M. RUSSEL, *EU sanctions: A key foreign and security policy instrument*, cit., pp. 2 ss.; C. PORTELA, *Where and why does the EU impose sanctions?*, cit., pp. 83 ss.; G. M. ZAGEL, *op. cit.*, pp. 3 ss.

⁵¹² In merito, cfr. G. M. ZAGEL, *op. cit.*, p. 4.

opera della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, segnatamente, per quanto riguarda i diritti della difesa e il principio di tutela giurisdizionale effettiva⁵¹³, nonché per quanto afferisce alla correttezza e alla trasparenza delle decisioni di *listing* assunte dalle competenti istituzioni dell'UE⁵¹⁴. «A tale scopo, e per garantire una revisione giudiziaria esauriente delle decisioni che sottopongono una persona o entità a misure restrittive, tali decisioni devono essere basate su criteri chiari e distinti[, ...] adeguati alle caratteristiche specifiche di ciascuna misura restrittiva»⁵¹⁵, per cui «[p]roposals for listing must be accompanied by accurate, up-to-date and defensible statements of reasons»⁵¹⁶. Tali atti, opportunamente motivati, devono inoltre essere portati idoneamente a conoscenza degli individui interessati dalle misure, unitamente alle informazioni concernenti «the right to make views known as well as practical issues for listings and de-listings»⁵¹⁷.

Prendendo in considerazione gli obiettivi specifici sottesi all'introduzione di ciascuna misura, il Consiglio è dunque tenuto a monitorare costantemente l'evoluzione degli elementi circostanziali connessi ad ognuno dei regimi sanzionatori imposti, prevedendo la possibilità di intervenire prontamente in revisione di questi ultimi attraverso la modifica, la sospensione o la rimozione delle misure in base ai mutamenti subentrati nelle situazioni che, in un primo momento, avevano condotto alla loro adozione⁵¹⁸. A tale scopo, «[r]egular assessments of sanctions regimes by the relevant preparatory bodies of the Council, assisted, where appropriate, by the EEAS, the Commission and HoMs, should permit the adjustment of the measures, as needed, in function of the developments with regard to the stated objectives and the effectiveness of the measures in that respect»⁵¹⁹.

Quindi – in ragione tanto di una precisa definizione temporale delle misure, quanto di una periodica valutazione della loro obiettiva efficacia – i provvedimenti sanzionatori adottati dal Consiglio nell'ambito della PESC dovrebbero essere corredati di una data di scadenza o una clausola di revisione, in modo tale da garantire che l'eventuale necessità di rinnovare, rimodulare o rimuovere le misure introdotte sia affrontata da tale organo entro un congruo periodo di tempo⁵²⁰. In tal senso, «[i]f the CFSP legal instrument sets out an expiration date for restrictive measures the Council should develop an understanding about their renewal. To be effective restrictive measures should be lifted when their objectives have been met. The time limit therefore would be an occasion to revisit the restrictive measures regime and to assess whether the objectives have been met»⁵²¹.

⁵¹³ UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., p. 9, § 15.

⁵¹⁴ *Ivi*, § 16.

⁵¹⁵ Dichiarazione 25 (TFEU) relativa agli articoli 75 e 215 del Trattato sul funzionamento dell'UE.

⁵¹⁶ UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., p. 9, § 17.

⁵¹⁷ *Ibidem*.

⁵¹⁸ *Ivi*, p. 14, § 31.

⁵¹⁹ *Ivi*, § 32.

⁵²⁰ *Ivi*, § 34.

⁵²¹ *Ivi*, p. 15, § 35.

Nella cornice normativa appena descritta, dunque, si rivela fondamentale richiamare il ruolo di garanzia che compete alla Corte di Giustizia dell'UE, quale organo giurisdizionale preposto al controllo e al possibile annullamento degli atti giuridici dell'Unione secondo le condizioni enucleate nei Trattati. Al riguardo, l'art. 24 TUE e l'art. 275 TFUE, coerentemente al distintivo carattere intergovernativo stabilito per la PESC, sottraggono formalmente tale materia alla giurisdizione contenziosa della CGUE. Dal 1° dicembre 2009, infatti, il Trattato di Lisbona – pur dismettendo la pregressa articolazione delle politiche dell'Unione in pilastri stabilita ai sensi del Trattato di Maastricht del 1992 e comportando la correlata ridefinizione formale degli ambiti previsti per l'esercizio, da parte della Corte, delle proprie funzioni – ha tuttavia conservato l'esclusione della Politica estera e di sicurezza dell'Unione europea dalla giurisdizione della Corte di Giustizia. Peraltro, «[...] i citati articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultimo periodo, TUE e 275, primo comma, TFUE introducono una deroga alla regola della competenza generale che l'articolo 19 TUE conferisce alla Corte per assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, e devono dunque essere interpretati restrittivamente»⁵²².

Il ruolo della Corte in tale sfera, oltretutto, risulta vincolato su due distinti livelli. In primo luogo, sebbene la PESC sia stata integrata, per mezzo del Trattato di Lisbona, nella struttura giuridica complessiva delle relazioni esterne dell'UE, la Politica estera e di sicurezza dell'Unione risulta ancora assoggettata – *ex art. 24, § 1 TUE* – a “regole e procedure specifiche” tra le quali è possibile annoverare, a pieno titolo, anche le summenzionate limitazioni previste in rapporto alla definizione della competenza della Corte di Giustizia. In secondo luogo, rileva l'autolimitazione (cd. *self-restraint*) praticata da parte degli stessi giudici di Lussemburgo in sede di riesame di atti adottati nell'ambito della PESC, in riferimento alla determinazione e alla conduzione della quale le competenti istituzioni decisionali dell'UE dispongono di un'ampia discrezionalità politica⁵²³.

Orbene, il dettato conclusivo dell'art. 24, § 1, co. 2 TFUE⁵²⁴, operando un richiamo diretto alle previsioni dell'art. 275, co. 2 TFUE⁵²⁵, preserva in ogni caso la competenza

⁵²² CGUE (Grand Chamber), *European Parliament v. Council of the European Union*, case C-658/11, Sentenza, 24 giugno 2014, ECLI:EU:C:2014:2025, § 70.

⁵²³ Cfr.: M. CREMONA, *Structural Principles and their Role in EU External Relations Law*, in *Current Legal Problems*, 2016, vol. 69, n°1, pp. 35-66; EAD., “Effective Judicial Review Is of the Essence of the Rule of Law”: *Challenging Common Foreign and Security Policy Measures Before the Court of Justice*, in *European Papers. Articles. Special Section – The New Frontiers of EU Administrative Law: Is There an Accountability Gap in EU External Relations?*, 2017, vol. 2, n°2, pp. 671-697, p. 672.

⁵²⁴ «La Corte di Giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo a tali disposizioni, ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

⁵²⁵ «La Corte è competente a controllare il rispetto dell'articolo 40 del trattato sull'Unione europea e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma del presente trattato, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei

della Corte di Lussemburgo a pronunciarsi sulla legittimità degli atti dell'Unione che, ai sensi delle disposizioni sopra richiamate, introducano misure restrittive incombenti su persone fisiche o giuridiche, oltre parimenti a garantire il controllo sull'osservanza delle disposizioni dell'art. 40 TUE concernenti la necessaria separazione tra la PESC e le altre politiche dell'UE di cui agli artt. da 3 a 6 TFUE, sicché – laddove ricorrano le condizioni di ricevibilità del ricorso, enucleate agli artt. 263 e 277 TFUE – la Corte può procedere alla disamina di merito delle istanze di annullamento avanzate dai soggetti legittimati ad adire la Corte in impugnazione dei provvedimenti dell'UE di cui sostengano la contrarietà al diritto dell'Unione e ciò in ragione, segnatamente, della sensibile incidenza che i provvedimenti imposti dal Consiglio sono materialmente in grado di manifestare con riguardo alla materia delle prerogative individuali riconosciute e tutelate dall'ordinamento dell'Unione.

Dunque, «*il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali implica, in particolare, che sia prestata la dovuta attenzione alla protezione e al rispetto del diritto al giusto processo delle persone o entità interessate*»⁵²⁶ determinando – a garanzia di tali soggetti nonché in funzione di una necessaria ponderazione “sistemica” tra le istanze politiche afferenti alla proiezione esterna dell'Unione e i diritti fondamentali dei singoli riconosciuti dall'ordinamento giuridico dell'UE – l'esigenza di assicurare l'effettività del diritto alla difesa e a un'equa tutela giurisdizionale ai sensi di quanto statuito, a presidio dei diritti e delle libertà individuali garantite dall'ordinamento dell'Unione, nel testo dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵²⁷ nonché nei riscontri, elaborati nel corso dell'inerente operato giurisprudenziale dei giudici dell'UE⁵²⁸, circa il contenuto di tali diritti e dei criteri sostanziali e procedurali da osservare ai fini di una loro effettiva tutela.

La Corte di Lussemburgo, infatti, esercita un ruolo di assoluta importanza nella *governance* dell'azione esterna dell'Unione nonostante la sua funzione estranea alla dimensione delle scelte di politica sostanziale⁵²⁹ e, nel corso degli anni, ha avuto modo di intervenire con riguardo a molteplici profili sensibili riguardanti l'imposizione, ad opera

confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull'Unione europea».

⁵²⁶ Dichiarazione 25 (TFEU), cit.

⁵²⁷ Art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: «*Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia*».

⁵²⁸ Sul tema, cfr.: L. PANTALEO, *Sanctions cases in European Courts*, in HAPPOLD M., EDEN P. (a cura di), *Economic sanctions and International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2016, pp. 171-196; M. CREMONA, “*Effective Judicial Review Is of the Essence of the Rule of Law*”, cit., pp. 671-697; P. KOUTRAKOS, *Judicial Review of EU's Common Foreign and Security Policy*, in *ICLQ*, 2018, vol. 67, n°1, pp. 1-35.

⁵²⁹ Cfr. M. CREMONA, *Structural Principles and their Role in EU External Relations Law*, cit., pp. 35 ss.

del Consiglio, di misure restrittive individuali di carattere mirato mantenendo, da un lato, un approccio formalmente teso alla “non-ingerenza”, ovvero indirizzato a dare atto dell’ampia discrezionalità di manovra di cui godono le istituzioni politiche dell’Unione (nonché a recepire “alla lettera” le determinazioni della politica, senza cercare di definirle o modellarle) mentre, dall’altro, si è progressivamente riconosciuta estesi spazi di intervento, ai sensi dei Trattati, al fine di garantire che le istituzioni dell’UE agiscano effettivamente secondo diritto nel legittimo quadro delle proprie competenze (e che gli Stati membri, a loro volta, non ostacolino la formazione e l’attuazione della politica dell’Unione, secondo quei “principi strutturali”⁵³⁰ flessibili e suscettibili di evoluzione che – mutuati dai Trattati – definiscono lo spazio istituzionale dell’UE e il suo fare operativo).

2.3.1 L’effettività della tutela giurisdizionale garantita ai cd. soggetti “listati” nell’ambito dell’ordinamento dell’UE: le sentenze del filone *Kadi*

L’interazione tra le istanze preventive e di sicurezza espresse nell’ambito delle Nazioni Unite e le garanzie fondamentali previste nel quadro dell’Unione Europea è stata approfondita dalla CGUE nel contesto dell’articolata vicenda *Kadi*⁵³¹. Il sig. Yassin Abdullah Kadi (residente in Arabia Saudita) e la Al Barakaat International Foundation (con sede in Svezia) sono stati designati da parte del Comitato delle Sanzioni del Consiglio di Sicurezza dell’ONU in quanto ritenuti associati a Osama Bin Laden e alla rete terroristica di *Al-Qaida*. Conformemente a una serie di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza⁵³², tutti i Membri delle Nazioni Unite devono procedere al congelamento degli *asset* e delle altre risorse finanziarie controllati in via diretta o indiretta da persone o entità associate a Osama Bin Laden, ad *Al-Qaida* o ai Talebani. Al fine di attuare le disposizioni dell’ONU nell’ambito dell’Unione

⁵³⁰ Essi comprendono il dovere di leale collaborazione, i principi di attribuzione e di bilanciamento istituzionale, il principio di solidarietà reciproca, la sussidiarietà e il principio di autonomia. Cfr. *Ibidem*.

⁵³¹ Sul tema, cfr.: C. ECKES, *Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures: The Yusuf and Kadi Judgments of the Court of First Instance*, in *ELJ*, 2008, vol. 14, n°1, pp. 74-92; V. SCARABBA, *Misure antiterrorismo e diritti fondamentali: c’è un giudice a Lussemburgo, ora anche due*, cit., pp. 1571-1577; M. DE GOEDE, *Blacklisting and the ban: Contesting targeted sanctions in Europe*, in *Security Dialogue*, 2011, vol. 42, n°6, pp. 499-515; E. CHACHKO, *Controlling the Most Dangerous Branch from Afar: Multilayered Counter-Terrorist Policies and the European Judiciary*, in *EJRR*, 2011, vol. 2, n°4, pp. 505-522; J. D. JANER TORRENS, *La tutela de los derechos fundamentales en la adopción de medidas sancionadoras por la Unión europea*, cit., pp. 786-787; V. SCARABBA, *La Corte di giustizia, le misure antiterrorismo, i diritti fondamentali e la ‘Carta di Nizza’: l’epilogo della vicenda Kadi*, in *Europeanrights Newsletter*, 2014; E. CHACHKO, *Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence*, in *YJIL*, 2019, vol. 44, n°1, pp. 12-19; L. PANTALEO, *op. cit.*, pp. 171-196. Inoltre, si vedano: CGCE, *La Corte annulla il regolamento del Consiglio che congela i capitali del sig. Kadi e della Al Barakaat Foundation*, in *Comunicato stampa*, n°60/08, 3 settembre 2008; CGUE, *La Corte respinge le impugnazioni proposte contro la sentenza «Kadi II» del Tribunale*, in *Comunicato stampa*, n°93/13, 18 luglio 2013.

⁵³² UNSC: *Resolution 1267 (1999)*, 15 ottobre 1999; *Resolution 1333 (2000)*, 19 dicembre 2000; *Resolution 1373 (2001)*, 28 settembre 2001; *Resolution 1390 (2002)*, 16 gennaio 2002.

europea⁵³³, il Consiglio ha adottato il Regolamento n°881/2002⁵³⁴, il quale dispone il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie delle persone e delle entità il cui nominativo figura in un elenco allegato allo stesso provvedimento. Questo elenco, inoltre, viene regolarmente aggiornato in base alle variazioni che subentrano nella lista riassuntiva redatta dal Comitato delle Sanzioni del Consiglio di Sicurezza.

Nel 2005⁵³⁵, dunque, il giudice dell'UE adottava le prime sentenze sugli atti introdotti dall'Unione nel contesto della lotta al terrorismo internazionale, sostenendo che i regolamenti dell'Unione che applicavano le misure del Consiglio di Sicurezza godevano, in sostanza, di immunità giurisdizionale. La Corte di Giustizia, nel 2008⁵³⁶, innovava invece rispetto a tale approccio e affermava che i giudici dell'UE sono chiamati a garantire un controllo quanto più possibile esaustivo della legittimità dei provvedimenti dell'Unione, includendo in tale verifica anche gli atti che implementano deliberazioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU⁵³⁷. La Corte, del resto, ha affermato che gli obblighi derivanti da un accordo internazionale non possono pregiudicare il principio del rispetto dei diritti fondamentali cui sono vincolati tutti gli atti adottati da parte dell'UE⁵³⁸.

⁵³³ Quale riferimento generale, si tenga presente che qualora l'attuazione delle sanzioni dell'ONU implichi l'inosservanza di altri accordi internazionali in vigore per i Membri dell'UE, tali violazioni risultano giustificate ai sensi dell'art. 103 della Carta, il quale afferma che in caso di conflitto tra un obbligo previsto dallo Statuto delle Nazioni Unite e gli obblighi derivanti da un qualsiasi altro accordo internazionale, prevalga l'obbligo previsto dalla Carta. Anche altri trattati contengono disposizioni affini. Ad esempio, l'art. XXI, lettera c) del GATT-1994 afferma che: «*Nothing in this Agreement shall be construed to prevent any Contracting Party from taking any action in pursuance of its obligations under the UN Charter for the maintenance of international peace and security*». Un'analogia disposizione, inoltre, è prevista dall'art. XIVbis GATS. Cfr. G. M. ZAGEL, *op. cit.*, p. 8.

⁵³⁴ UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°881/2002, 27 maggio 2002, *imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan*, in *OJEU*, L 139, 29 maggio 2002.

⁵³⁵ TRIB. DI I GRADO (Seconda sezione ampliata), case T-315/01, Sentenza, 21 settembre 2005, EU:T:2005:332, cit.

⁵³⁶ CGCE (Grand Chamber), joined cases C-402/05 P e C-415/05 P, 3 settembre 2008, EU:C:2008:461, cit.

⁵³⁷ «*Da tutte le considerazioni svolte emerge che i principi che disciplinano l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite non implicano che un controllo giurisdizionale della legittimità interna del regolamento controverso sotto il profilo dei diritti fondamentali sia escluso per il fatto che l'atto in questione mira ad attuare una risoluzione del Consiglio di sicurezza adottata in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. [...] Una simile immunità giurisdizionale di un atto comunitario, quale il regolamento controverso, come corollario del principio di prevalenza sul piano del diritto internazionale degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, in particolare di quelli relativi all'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza adottate in base al capitolo VII di tale Carta, non trova del resto alcun fondamento nell'ambito del Trattato CE*». *Ivi*, §§ 299-300.

⁵³⁸ «*Da tutti gli elementi citati emerge che gli obblighi imposti da un accordo internazionale non possono avere l'effetto di compromettere i principi costituzionali del Trattato CE, tra i quali vi è il principio secondo cui tutti gli atti comunitari devono rispettare i diritti fondamentali, atteso che tale rispetto costituisce il presupposto della loro legittimità, che spetta alla Corte controllare nell'ambito del sistema completo di mezzi di ricorso istituito dal Trattato stesso*». *Ivi*, § 285.

Fermo restando il “primato” della Carta⁵³⁹, i giudici di Lussemburgo hanno osservato come il fatto che l’ordinamento dell’ONU abbia previsto un meccanismo interno per il riesame dei propri provvedimenti di *listing* non possa emergere ad impedimento affinché gli organi giurisdizionali dell’UE, su istanza di soggetti interessati, procedano alla verifica della legittimità degli atti dell’UE adottati sulla base dei medesimi provvedimenti⁵⁴⁰ e ciò, tanto più, alla luce delle manifeste carenze evidenziate dal meccanismo interno connesso al Comitato delle Sanzioni quanto a garanzia di tutela giurisdizionale⁵⁴¹.

Di conseguenza, la CGUE ha annullato il regolamento per via del quale il nominativo del sig. Kadi era stato aggiunto alla lista delle persone associate a Osama Bin Laden, giacché tale provvedimento violava diversi diritti fondamentali riconosciuti al ricorrente dal diritto dell’Unione Europea (come il diritto di difesa e il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva)⁵⁴². Il sig. Kadi, infatti, non aveva ricevuto alcuna comunicazione in

⁵³⁹ Oltretutto, «[p]er quanto riguarda, in particolare, un atto comunitario che, come il regolamento controverso, mira ad attuare una risoluzione del Consiglio di sicurezza adottata in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, non spetta quindi al giudice comunitario, nell’ambito della competenza esclusiva prevista dall’art. 220 CE, controllare la legittimità di una tale risoluzione adottata dal citato organo internazionale, quand’anche tale controllo si limitasse all’esame della compatibilità di tale risoluzione con lo *ius cogens*. [...] Occorre tuttavia rilevare che la Carta delle Nazioni Unite non impone la scelta di un modello prestabilito per attuare le risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII di tale Carta, posto che tale attuazione deve intervenire nel rispetto delle modalità applicabili a tal fine nell’ordinamento giuridico interno di ciascun membro dell’ONU. Infatti, la Carta delle Nazioni Unite lascia in linea di principio ai membri dell’ONU la libera scelta tra vari modelli possibili di recepimento di dette risoluzioni nel loro ordinamento giuridico interno». Ivi, §§ 287, 298. Inoltre, cfr. ivi, §§ 74-80.

⁵⁴⁰ «Occorre rammentare in proposito che la Comunità è una comunità di diritto nel senso che né i suoi Stati membri né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale fondamentale costituita dal Trattato CE e che quest’ultimo ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni [...]. [...] Da tutti gli elementi citati emerge che gli obblighi imposti da un accordo internazionale non possono avere l’effetto di compromettere i principi costituzionali del Trattato CE, tra i quali vi è il principio secondo cui tutti gli atti comunitari devono rispettare i diritti fondamentali, atteso che tale rispetto costituisce il presupposto della loro legittimità, che spetta alla Corte controllare nell’ambito del sistema completo di mezzi di ricorso istituito dal Trattato stesso». Ivi, §§ 281, 285.

⁵⁴¹ «In ogni caso, l’esistenza nell’ambito di tale regime delle Nazioni Unite della procedura di riesame dinanzi al comitato per le sanzioni, anche tenendo conto delle recenti modifiche che vi sono state apportate, non può comportare un’immunità giurisdizionale generalizzata nell’ambito dell’ordinamento giuridico interno della Comunità. [...] Infatti, una tale immunità, che rappresenterebbe una deroga rilevante al regime di tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali previsto dal Trattato CE, non appare giustificata, poiché detta procedura di riesame non offre manifestamente le garanzie di una tutela giurisdizionale». Ivi, §§ 321-322.

⁵⁴² Si veda, al riguardo, la precedente pronuncia del Tribunale nel caso *Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran v. Council of the European Union* (2006). Già in tale occasione, del resto, il giudice dell’UE si era pronunciato con riguardo alla violazione dei diritti alla difesa e una tutela giurisdizionale effettiva, nonché sull’obbligo – incombente sul Consiglio – di motivare adeguatamente gli atti dell’Unione che impongono misure restrittive. Secondo il Tribunale, infatti, «il rispetto dei diritti della difesa in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di una persona e che possa sfociare in un atto per essa lesivo costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario che dev’essere garantito anche in mancanza di qualsiasi norma riguardante il procedimento di cui trattasi. Tale principio impone che i destinatari di una sanzione siano messi in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista sugli elementi ritenuti a suo carico per infliggere la sanzione» (§ 91). Dunque, «la garanzia dei diritti della difesa implica in linea di principio due effetti principali. Da un lato, all’interessato devono essere

merito agli elementi assunti a suo carico o ai motivi per i quali era stato iscritto in tale elenco⁵⁴³. Successivamente alla pronuncia della Corte di Giustizia, la Commissione europea ha comunicato al sig. Kadi le ragioni dell'inserimento del suo nominativo nella lista delle sanzioni, sulla base delle indicazioni inoltrate da parte del Comitato delle Sanzioni. Dopo aver ricevuto le osservazioni del sig. Kadi in merito alle motivazioni fornite, la Commissione Europea ha deciso di mantenere comunque il nominativo del sig. Kadi nella lista dell'UE riguardante le persone colpite da misure restrittive⁵⁴⁴.

Nel 2010⁵⁴⁵, muovendo dalla sentenza della Corte, il Tribunale – nuovamente adito dall'interessato – ha quindi annullato il nuovo Regolamento (CE) n°1190/2008 della Commissione, ritenendo di dover garantire un controllo giurisdizionale completo e

*comunicati gli elementi ritenuti a suo carico per fondare la sanzione amministrativa prevista (in prosieguo: la "comunicazione degli elementi a carico"). Dall'altro, esso dev'essere posto in grado di far valere utilmente il suo punto di vista in merito a tali elementi (in prosieguo: l'"audizione")» (§ 93). Inoltre, «[n]el contesto dell'adozione di una decisione di congelamento dei fondi [...], la motivazione di quest'ultima dev'essere valutata anzitutto alla luce delle condizioni legali di applicazione di tale regolamento ad un caso di specie [...]. A tale riguardo, il Tribunale non può ammettere che [...] la motivazione possa consistere soltanto in una formulazione generica e stereotipata [...]. Conformemente ai principi rammentati supra, il Consiglio è tenuto a menzionare gli elementi di fatto e di diritto da cui dipende la giustificazione legale della decisione e le considerazioni che l'hanno indotto ad adottarla. La motivazione di una misura siffatta deve quindi indicare le ragioni specifiche e concrete per cui il Consiglio considera applicabile all'interessato la normativa pertinente». (§ 142-143). Infine, «[...] il Consiglio dispone di un ampio potere discrezionale in merito agli elementi da prendere in considerazione per adottare misure di sanzioni economiche e finanziarie sulla base degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE, conformemente ad una posizione comune adottata in base alla PESC. Poiché il giudice comunitario non può, in particolare, sostituire la sua valutazione delle prove, dei fatti e delle circostanze che giustificano l'adozione di tali misure a quella svolta dal Consiglio, il controllo esercitato dal Tribunale sulla legittimità di decisioni di congelamento dei fondi dev'essere limitato alla verifica del rispetto delle regole del procedimento e della motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti, nonché dell'assenza di un manifesto errore di valutazione e di sviamento di potere. Tale controllo ristretto si applica, in particolare, alla valutazione delle considerazioni di opportunità sulle quali sono fondate decisioni siffatte». (§ 159). TRIB. DI I GRADO (Seconda sezione), *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Council of the European Union*, case T-228/02, Sentenza, 12 dicembre 2006, ECLI:EU:T:2006:384.*

⁵⁴³ Pertanto, nella situazione descritta rilevano il Titolo VI (*Giustizia*) della "Carta di Nizza" («*the Charter of Fundamental Rights of the [EU] which shall have the same legal value as the Treaties*» ex art. 6, § 1 TUE), con il suo art. 47 (*Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale*), insieme alle garanzie di cui all'art. 41 (*Diritto ad una buona amministrazione*) del Titolo V (*Cittadinanza*) e al quadro interpretativo e applicativo definito in base all'art. 52 (*Portata e interpretazione dei diritti e dei principi*) contenuto nel Titolo VII (*Disposizioni generali che disciplinano l'interpretazione e l'applicazione della Carta*), ai sensi del quale (§§ 1-2): «*Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. [...] I diritti riconosciuti dalla presente Carta che trovano fondamento nei Trattati comunitari o nel Trattato sull'Unione europea si esercitano alle condizioni e nei limiti definiti dai trattati stessi*».

⁵⁴⁴ UE, COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento (CE) n°1190/2008, 28 novembre 2008, *Amending for the 101st time Council Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban*, in *OJEU*, L 322/25, 2 dicembre 2008.

⁵⁴⁵ TRIB. DELL'UE (Settima sezione), *Yassin Abdullah Kadi v European Commission (Kadi II)*, case T-85/09, Sentenza, 30 settembre 2010, EU:T:2010:418.

rigoroso della legittimità di tale provvedimento anche per il tramite della valutazione delle informazioni e dei riscontri probatori che avevano condotto all'emanazione dell'atto. Atteso che tali elementi non erano stati comunicati e che le indicazioni contenute nell'esposizione dei motivi fornita dall'ONU apparivano alquanto vaghe⁵⁴⁶, il Tribunale ha concluso che i diritti del sig. Kadi alla difesa in giudizio e a una tutela giurisdizionale effettiva fossero stati effettivamente violati⁵⁴⁷. Ciò nonostante, la Commissione, il Consiglio e il Regno Unito hanno impugnato la sentenza del Tribunale.

⁵⁴⁶ Del resto, «il Consiglio è tenuto [...] a portare a conoscenza dell'entità interessata da un provvedimento adottato [...] le ragioni specifiche e concrete per cui esso stima che tale disposizione risulti applicabile all'interessato. Esso deve dunque menzionare gli elementi di fatto e di diritto da cui dipende la giustificazione giuridica della decisione e le considerazioni che l'hanno indotto ad adottarla. [...] Peraltro, la motivazione dev'essere adeguata alla natura dell'atto in questione ed al contesto in cui esso è stato adottato. La necessità di motivazione dev'essere valutata in funzione delle circostanze del caso di specie, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo interessate direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni. Non è necessario che la motivazione specifichi tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la sufficienza di una motivazione dev'essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto nonché del complesso di norme giuridiche che disciplinano la materia interessata. In particolare, un atto che arreca pregiudizio è sufficientemente motivato quando è stato emanato in un contesto noto all'interessato, che gli consenta di comprendere la portata del provvedimento adottato nei suoi confronti». TRIB. DELL'UE (Quarta sezione), *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran v. Council of the European Union*, case T-509/10, Sentenza, 25 aprile 2021, ECLI:EU:T:2012:201, §§ 73-74. Inoltre, cfr. TRIB. DI I GRADO (Seconda sezione), case T-390/08, Sentenza, 14 ottobre 2009, EU:T:2009:401, cit., §§ 50 e 81-82.

⁵⁴⁷ Il secondo pronunciamento del Tribunale nella saga *Kadi* risulta rilevante per tre ordini di ragioni: convalida l'indirizzo della CGUE circa l'estendibilità del controllo giurisdizionale della Corte sulle misure di attuazione delle risoluzioni antiterrorismo del Consiglio di Sicurezza dell'ONU; richiama la cd. formula *Solange* della BVERFGE, evocando le dinamiche inerenti ai procedimenti amministrativi di carattere multilivello (ONU-UE); e solleva la questione concernente il grado di intensità del sindacato dei giudici di Lussemburgo sulle misure varate a livello delle Nazioni Unite, segnatamente in riferimento al giudizio sulla proporzionalità dei provvedimenti restrittivi imposti ai soggetti "listati". Il vizio di proporzionalità, nel caso di specie, rimane tuttavia rilevato soltanto in via indiretta, in conseguenza della violazione delle garanzie del "giusto processo": «Tali misure sono infatti particolarmente oppressive per coloro che vi sono sottoposti. Il ricorrente è soggetto, da quasi dieci anni, ad un regime che congela indefinitamente tutti i suoi capitali e ogni altro bene, di cui non può disporre senza aver ottenuto una deroga del comitato per le sanzioni. Al punto 358 della sua sentenza *Kadi* la Corte aveva già osservato che la restrizione all'esercizio del diritto di proprietà del ricorrente, implicita nella misura di congelamento dei suoi capitali, doveva essere ritenuta considerevole, data la sua portata generale e tenuto conto del fatto che essa gli era applicabile dal 20 ottobre 2001. Nella sua sentenza *Ahmed e a.* (punti 60 e 192), la UK Supreme Court ha a sua volta ritenuto che non fosse esagerato sostenere che le persone in tal modo designate sono di fatto «prigioniere» delle autorità statali: la loro libertà di movimento è gravemente limitata, non avendo accesso ai propri capitali, mentre gli effetti del congelamento di questi ultimi possono essere opprimenti per tali persone e per le loro famiglie [...]. Dall'esame del secondo motivo risulta che il regolamento impugnato è stato adottato senza fornire alcuna garanzia reale che consentisse al ricorrente di esporre le proprie ragioni alle autorità competenti, e ciò in un contesto in cui la restrizione del suo diritto di proprietà dev'essere ritenuta considerevole, data la portata generale e la persistenza delle misure di congelamento a suo carico [...]. Si deve quindi concludere che, nelle circostanze della presente causa, l'applicazione al ricorrente delle misure restrittive derivanti dal regolamento n. 881/2002, a causa della sua inclusione nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento medesimo, effettuata mediante il regolamento impugnato, costituisce una restrizione ingiustificata del suo diritto di proprietà [...]. Pertanto, le censure del ricorrente relative ad una violazione del principio di proporzionalità, nel pregiudizio che il regolamento impugnato ha arrecato al suo diritto fonda-

Con la sua sentenza del 2013⁵⁴⁸, la CGUE⁵⁴⁹ – ribadendo la competenza dei giudici di Lussemburgo a pronunciarsi sull'impugnazione⁵⁵⁰ – ha dunque innanzitutto rilevato che, nell'ambito di una procedura finalizzata a iscrivere o mantenere gli estremi identificativi di un individuo nella lista dei soggetti sospettati di essere collegati al terrorismo internazionale, la competente autorità dell'Unione deve comunicare all'interessato gli elementi su cui è fondata la propria decisione al fine di garantire idonea tutela ai diritti inerentemente riconosciuti a quest'ultimo dal *Community law*⁵⁵¹ e ciò nell'ambito di un opportuno bilanciamento di tali prerogative individuali alla luce degli interessi generali dell'UE⁵⁵².

mentale al rispetto della proprietà, sono fondate [...]». TRIB. DELL'UE (Settima sezione), case T-85/09, Sentenza, 30 settembre 2010, EU:T:2010:418, cit., §§ 149 e 192-194. In dottrina, del resto, è stato riconosciuto come le misure di congelamento dei beni, imposte in assenza della previsione di un termine di validità, siano da ritenersi intrinsecamente non-proporzionali. Al riguardo, cfr.: J. REICH, *op. cit.*, pp. 505-511; M. SAVINO, *op. cit.*, p. 264-266.

⁵⁴⁸ In merito, cfr.: L. GRADONI, *Raccontare Kadi dopo Kadi II*, cit., pp. 587-614; D. HOVELL, *Kadi: king-slayer or king-maker? the shifting allocation of decision-making power between the UN Security Council and courts*, in *Modern Law Review*, 2016, vol. 79, n°1, pp. 147-166.

⁵⁴⁹ CGUE (Grand Chamber), joined cases C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, Sentenza, 18 luglio 2013, EU:C:2013:518, cit.

⁵⁵⁰ «L'assenza di immunità giurisdizionale degli atti dell'Unione che attuano misure restrittive decise a livello internazionale è stata peraltro confermata dalla sentenza del 3 dicembre 2009, *Hassan e Ayadi/Consiglio e Commissione* (C-399/06 P e C-403/06 P, Racc. pag. I-11393, punti da 69 a 75) e, più di recente, dalla sentenza del 16 novembre 2011, *Bank Mellî Iran/Consiglio* (C-548/09 P, Racc. pag. I-11381), il cui punto 105 recita, fondandosi sulla sentenza *Kadi*, che, senza con questo rimettere in discussione il primato di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza sul piano del diritto internazionale, il rispetto che le istituzioni dell'Unione devono alle istituzioni delle Nazioni Unite non può comportare l'assenza di controllo della legittimità di tali atti dell'Unione con riferimento ai diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione». *Ivi*, § 67.

⁵⁵¹ «Come ha rilevato il Tribunale ai punti 125, 126 e 171 della sentenza impugnata, al punto 326 della sentenza *Kadi* la Corte ha statuito che i giudici dell'Unione, in conformità alle competenze di cui sono investiti in forza del Trattato, devono garantire un controllo, in linea di principio completo, della legittimità di tutti gli atti dell'Unione con riferimento ai diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione, anche quando tali atti mirano ad attuare risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite [...]. Tale condizione è espressamente sancita dall'articolo 275, secondo comma, TFUE. [...] Nel novero di tali diritti fondamentali figurano, in particolare, il rispetto dei diritti della difesa e il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. [...] Il primo di tali diritti, proclamato all'articolo 41, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione [...], comporta il diritto di essere ascoltati e il diritto di accedere al fascicolo nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza. [...] Il secondo di detti diritti fondamentali, sancito all'articolo 47 della Carta, postula che l'interessato possa conoscere la motivazione della decisione adottata nei suoi confronti, vuoi in base alla lettura della decisione stessa vuoi a seguito di comunicazione della motivazione effettuata su sua istanza, fermo restando il potere del giudice competente di richiedere all'autorità di cui trattasi la comunicazione della motivazione medesima, affinché l'interessato possa difendere i propri diritti nelle migliori condizioni possibili e decidere, con piena cognizione di causa, se gli sia utile adire il giudice competente, e affinché quest'ultimo possa pienamente esercitare il controllo della legittimità della decisione in questione [...]. *Ivi*, §§ 97-100.

⁵⁵² «L'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette tuttavia limitazioni all'esercizio dei diritti proclamati da quest'ultima, purché la limitazione rispetti il contenuto essenziale del diritto fondamentale di cui trattasi e, in ossequio al principio di proporzionalità, sia necessaria e corrisponda effettivamente ad obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione [...]. [...] Inoltre, l'esistenza di una violazione dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva deve essere valutata in funzione delle circostanze

Quindi, tale soggetto deve poter aver accesso quanto meno all'esposizione delle ragioni tratte dal Comitato delle Sanzioni a fondamento, per l'appunto, dell'imposizione di misure restrittive a carico del soggetto iscritto nella lista. Inoltre, l'UE deve consentire al soggetto coinvolto di poter esprimere compiutamente la sua opinione con riguardo ai motivi giustificativi delle misure introdotte nei suoi confronti nonché esaminare, alla luce delle osservazioni provenienti dall'interessato, la fondatezza di tali ragioni⁵⁵³.

Qualora si riveli necessario, compete parimenti alle autorità dell'UE richiedere la collaborazione del Comitato delle Sanzioni e, attraverso quest'ultimo, del Membro delle Nazioni Unite che ha proposto l'iscrizione dell'individuo coinvolto nella lista riassuntiva, onde ricevere informazioni o elementi probatori (anche secretati) che le permettano di compiere un'accurata e imparziale disamina dei motivi in oggetto⁵⁵⁴. Allo stesso modo, nel procedere al controllo giurisdizionale sulla legittimità delle motivazioni addotte, il giudice dell'UE deve valutare se queste ultime siano idonee a motivare l'inserimento dell'interessato nella lista delle sanzioni redatta dall'UE e, di conseguenza, può domandare alla competente autorità dell'UE di comunicargli tali informazioni o elementi di prova. Infatti, in caso di contestazione, è a tale autorità che spetta il compito di dimostrare l'effettiva sussistenza delle ragioni richiamate a fondamento degli atti imposti a carico della persona "listata", e non già a quest'ultima quello di produrre la prova negativa dell'infondatezza di tali motivazioni⁵⁵⁵.

specifiche di ciascuna fattispecie [...], e segnatamente della natura dell'atto in oggetto, del contesto in cui è stato adottato e delle norme giuridiche che disciplinano la materia in esame. [...] Nel caso di specie, occorre verificare se, tenuto conto delle condizioni che risultano, segnatamente, dagli articoli 3, paragrafi 1 e 5, TUE e 21, paragrafi 1 e 2, lettere a) e c), TUE, relative alla preservazione della pace e della sicurezza internazionali nel rispetto del diritto internazionale, in particolare, dei principi della Carta delle Nazioni Unite, il mancato accesso del sig. Kadi e del giudice dell'Unione alle informazioni e agli elementi probatori accolti a carico dell'interessato, denunciato dal Tribunale, segnatamente, ai punti 173, 181 e 182 della sentenza impugnata, costituisca una violazione dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva». Ivi, §§ 101-103.

⁵⁵³ Infatti: «L'effettività del controllo giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta postula inoltre che, nello svolgere il controllo della legittimità dei motivi su cui si basa la decisione di inserire o mantenere il nominativo di una determinata persona nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002 (sentenza Kadi, punto 336), il giudice dell'Unione si assicuri che tale decisione, la quale riveste una portata individuale per detta persona [...], si fondi su una base di fatto sufficientemente solida [...]. Ciò comporta una verifica dei fatti addotti nell'esposizione dei motivi sottesa a tale decisione [...], cosicché il controllo giurisdizionale non si limiti alla valutazione dell'astratta verosimiglianza dei motivi dedotti, ma consista invece nell'accertare se questi motivi, o per lo meno uno di essi considerato di per sé sufficiente a suffragare la medesima decisione, siano fondati». Ivi, § 119.

⁵⁵⁴ «A questo titolo, tale autorità è tenuta a valutare, in particolare alla luce del contenuto di dette eventuali osservazioni, la necessità di richiedere la collaborazione del comitato per le sanzioni e, tramite quest'ultimo, del membro dell'ONU che ha proposto l'inserimento della persona coinvolta nell'elenco riassuntivo di detto comitato, onde ottenere – nel contesto del clima di cooperazione proficua che, ex articolo 220, paragrafo 1, TFUE, deve permeare le relazioni dell'Unione con gli organi delle Nazioni Unite nel settore della lotta al terrorismo internazionale – la comunicazione di informazioni o di elementi probatori, riservati o meno, che le consentano di assolvere tale obbligo di esame accurato ed imparziale». Ivi, § 115.

⁵⁵⁵ «A tal fine, spetta al giudice dell'Unione procedere a detto esame, chiedendo, se necessario, all'autorità competente dell'Unione di produrre informazioni o elementi probatori, riservati o meno, pertinenti per un

Se l'autorità si trova nell'impossibilità di soddisfare la domanda del giudice dell'UE, quest'ultimo è tenuto allora a basare le proprie determinazioni sui soli riscontri fornitigli, espungendo tali elementi da quelli adottati a fondamento della decisione di inserimento o di mantenimento dell'iscrizione del soggetto coinvolto nel caso in cui detti riscontri non consentano di accertare la fondatezza di una delle motivazioni presentate. Se l'autorità dell'Unione riesce nel compito di fornire informazioni o elementi probatori rilevanti, il giudice dell'UE è invece tenuto a verificare l'esattezza materiale dei fatti dedotti nel procedimento sulla base di tali elementi e valutare l'efficacia probatoria di questi ultimi in relazione alle circostanze del caso di specie oltre che alla luce delle eventuali osservazioni presentate al riguardo dalla persona raggiunta dal provvedimento di *listing*⁵⁵⁶. A tale proposito, la Corte ha riconosciuto come valutazioni circostanziali afferenti alla necessità di garantire la Politica estera e la sicurezza dell'Unione (e/o dei suoi Stati membri) possano ostare alla divulgazione al soggetto "listato" di determinate tipologie di informazioni⁵⁵⁷.

Ad ogni modo, in tale evenienza spetta al giudice dell'Unione, cui non possono essere opposti il segreto o la riservatezza di tali elementi informativi, verificare la fondatezza delle ragioni addotte dall'autorità competente per negare siffatta comunicazione, esaminando a tal fine gli elementi di diritto e di fatto forniti nel complesso da parte di tale autorità⁵⁵⁸. Nell'eventualità in cui il giudice dell'Unione ritenga che le suddette ragioni non ostino alla comunicazione, anche parziale, delle informazioni o degli elementi probatori in questione, lo stesso giudice consente all'autorità competente dell'UE di divulgarli alla persona coinvolta. Se l'autorità in questione si oppone alla comunicazione, totale o parziale, di tali informazioni o elementi, il giudice dell'Unione potrà dunque procedere all'esame della legittimità del provvedimento impugnato alla luce dei soli elementi che sono stati in concreto comunicati al soggetto "listato"⁵⁵⁹.

Qualora invece emerga che le motivazioni addotte dall'autorità dell'Unione siano effettivamente d'ostacolo alla divulgazione all'interessato delle informazioni o degli elementi probatori prodotti innanzi al giudice dell'UE, sorgerà al contrario l'esigenza di

siffatto esame (v., per analogia, sentenza ZZ, cit., punto 59). [...] Infatti, in caso di contestazione, è all'autorità competente dell'Unione che incombe il compito di dimostrare la fondatezza dei motivi posti a carico della persona interessata, e non già a quest'ultima di produrre la prova negativa dell'infondatezza di tali motivi [...]». Ivi, §§ 120-121.

⁵⁵⁶ Ivi, §§ 122-124.

⁵⁵⁷ «Vero è che considerazioni imperative riguardanti la sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri o la conduzione delle loro relazioni internazionali possono ostare alla comunicazione all'interessato di determinate informazioni o di alcuni elementi probatori. Tuttavia, in casi simili, spetta al giudice dell'Unione, cui non possono essere opposti il segreto o la riservatezza di tali informazioni o elementi, attuare, nell'ambito del controllo giurisdizionale che esercita, tecniche che consentano di conciliare le legittime preoccupazioni di sicurezza relative alla natura e alle fonti di informazione prese in considerazione nell'adottare la decisione di cui trattasi con la necessità di garantire adeguatamente all'interessato il rispetto dei suoi diritti processuali, quali il diritto ad essere sentito e il principio del contraddittorio». Ivi, § 125.

⁵⁵⁸ Ivi, § 126.

⁵⁵⁹ Ivi, § 127.

bilanciare idoneamente quanto imposto, da una parte, dalla necessità di assicurare al soggetto coinvolto il rispetto del diritto alla difesa e a una tutela giurisdizionale effettiva con quanto connesso, dall'altra, alla conduzione delle relazioni internazionali e alla garanzia della sicurezza dell'UE e/o dei suoi Membri⁵⁶⁰. Detto bilanciamento risulta altresì ammissibile nelle vesti della comunicazione di una sintesi del contenuto delle informazioni o degli elementi probatori in oggetto⁵⁶¹.

Tuttavia, a prescindere dal ricorso a tali possibilità, il giudice dell'Unione è tenuto a considerare se e in quale misura la mancata divulgazione di informazioni o di elementi probatori riservati nei confronti del soggetto coinvolto e, di conseguenza, l'impossibilità per quest'ultimo di presentare osservazioni in proposito, possano influire sull'efficacia probatoria degli elementi coperti da segreto. Nel caso in cui, nell'ambito del controllo condotto sulla legittimità dell'atto contestato, il giudice dell'UE giunga a ritenere che almeno uno dei motivi menzionati nell'esposizione fornita dal Comitato delle Sanzioni sia adeguatamente preciso e concreto oltre che verificato e adeguato a fungere da fondamento per l'adozione di tale provvedimento, la constatazione che altri tra gli elementi addotti non presentino le stesse caratteristiche non è in ogni caso sufficiente a motivare il giudice dell'UE all'annullamento dell'atto impugnato⁵⁶².

⁵⁶⁰ La funzione di bilanciamento così individuata, in capo al giudice dell'Unione, tra le ragioni politico-sicuaritarie adottate dalle istituzioni dell'UE e la garanzia dei diritti processuali individuali ha trovato ulteriore riscontro nella modifica delle regole procedurali del Tribunale che, nel 2015, hanno registrato l'introduzione di regole specifiche concernenti il trattamento, ad opera di tale organo giurisdizionale, di queste informazioni sensibili (Art. 105 - *Trattamento di informazioni o atti che interessano la sicurezza dell'Unione o quella di uno o più dei suoi Stati membri o le loro relazioni internazionali*). Cfr. TRIB. DELL'UE, *Regolamento di procedura del Tribunale*, in *OJEU - Regolamenti interni e di procedura*, L 105/1, 23 aprile 2015, Capo VII - *Informazioni o atti che interessano la sicurezza dell'Unione o quella di uno o più dei suoi Stati membri o le loro relazioni internazionali*.

⁵⁶¹ «Al contrario, qualora risulti che le ragioni addotte dall'autorità competente dell'Unione effettivamente ostano alla comunicazione all'interessato di informazioni o elementi probatori prodotti dinanzi al giudice dell'Unione, sarà necessario bilanciare adeguatamente le esigenze imposte dal diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, e in particolare dal rispetto del principio del contraddittorio, con quelle derivanti dalla sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri, o dalla conduzione delle loro relazioni internazionali. [...] Per procedere ad un siffatto bilanciamento è ammissibile avvalersi di possibilità quali la comunicazione di una sintesi del contenuto delle informazioni o degli elementi probatori in questione. A prescindere dal ricorso a tali possibilità, il giudice dell'Unione è tenuto a valutare se e in quale misura la mancata divulgazione di informazioni o di elementi probatori riservati all'interessato, e di riflesso l'impossibilità per quest'ultimo di presentare le sue osservazioni in proposito, siano in grado di influire sull'efficacia probatoria degli elementi di prova riservati [...]». CGUE (Grand Chamber), joined cases C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, Sentenza, 18 luglio 2013, EU:C:2013:518, cit., §§ 128-129.

⁵⁶² «Considerata la natura preventiva delle misure restrittive in oggetto, qualora, nel contesto del suo controllo sulla legittimità della decisione impugnata, così come definito ai punti da 117 a 129 della presente sentenza, il giudice dell'Unione concluda che almeno uno dei motivi menzionati nell'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni è sufficientemente preciso e concreto, che è dimostrato e che di per sé costituisce un fondamento adeguato di tale decisione, la circostanza che altri di questi motivi non lo siano non basterà per giustificare l'annullamento di detta decisione. In caso contrario, egli procederà all'annullamento della decisione impugnata. [...] Un siffatto controllo giurisdizionale risulta indispensabile per garantire il giusto equilibrio tra la preservazione della pace e della sicurezza internazionali e

Nel caso di specie la Corte ha quindi ritenuto che, contrariamente alle conclusioni cui era addivenuto il Tribunale⁵⁶³, le giustificazioni addotte nei riguardi del sig. Kadi fossero, per la maggior parte, sufficientemente precise e concrete e, pertanto, tali da consentire a quest'ultimo di esercitare compiutamente il proprio diritto di difesa nel contesto del controllo giurisdizionale richiesto ai giudici dell'UE sulla legittimità del provvedimento contestato⁵⁶⁴. Tuttavia, la Corte ha stabilito che, giacché non era stato prodotto alcun elemento di informazione o di prova utile a sostenere le accuse, convintamente respinte dal sig. Kadi, riguardanti il coinvolgimento dell'interessato in attività connesse al terrorismo internazionale, tali imputazioni non risultassero idonee a giustificare l'imposizione, a livello dell'UE, di misure restrittive a carico di quest'ultimo⁵⁶⁵.

La Corte, di conseguenza, ha confermato l'annullamento del provvedimento adottato dalla Commissione «*nei limiti in cui riguardava il sig. Kadi*», prescindendo con ciò dagli errori di diritto rilevati nelle argomentazioni formulate da parte del Tribunale in riferimento all'interpretazione del diritto di difesa e del diritto a un'effettiva tutela giurisdizionale

la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali della persona interessata [...], che costituiscono valori comuni all'ONU e all'Unione». Ivi, §§ 130-131.

⁵⁶³ «*[F]ermo restando che la valutazione svolta dal Tribunale in merito all'adeguatezza o meno della motivazione è passibile di controllo da parte della Corte in sede d'impugnazione [...], il Tribunale è incorso in un errore di diritto allorché, come emerge dai punti 174, 177, 188 e da 192 a 194 della sentenza impugnata, nel constatare una siffatta violazione si è fondato sul carattere a suo giudizio vago ed impreciso delle asserzioni contenute nell'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni, quando invece un esame separato di ciascuno di tali motivi non autorizza a trarre una tale conclusione generale». Ivi, § 140.*

⁵⁶⁴ «*Pertanto, ai punti 173, da 181 a 184, 188 e da 192 a 194 della sentenza impugnata, il Tribunale ha commesso un errore di diritto fondando la propria constatazione di una violazione dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva nonché, di riflesso, del principio di proporzionalità, sul fatto che la Commissione abbia ommesso di comunicare al sig. Kadi e al Tribunale stesso le informazioni e gli elementi probatori relativi ai motivi per cui il nominativo dell'interessato era stato mantenuto nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002, e ciò ancorché, come emerge dai punti 81 e 95 della sentenza impugnata, esso avesse preso atto, sia ai fini del rigetto della domanda di misure di organizzazione del procedimento presentata dal sig. Kadi al fine di ottenere tale comunicazione sia nel corso dell'udienza, della circostanza che la Commissione non disponeva di tali informazioni ed elementi probatori. [...] Contrariamente a quanto indicato ai punti 181, 183 e 184 della sentenza impugnata, dai passaggi della sentenza Kadi a cui tali punti rinviano non si evince che il mancato accesso dell'interessato e del giudice dell'Unione a informazioni o a elementi probatori che non siano in possesso dell'autorità competente dell'Unione integri, di per sé, una violazione dei diritti della difesa o del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva». Ivi, §§ 138-139. Inoltre, si vedano *ivi*, §§ 141, 151-162.*

⁵⁶⁵ «*Dall'analisi contenuta ai punti 141 e da 151 a 162 della presente sentenza risulta che nessuna delle accuse formulate a carico del sig. Kadi nell'esposizione dei motivi fornita dal Comitato per le sanzioni è idonea a giustificare l'adozione, a livello dell'Unione, di misure restrittive nei suoi confronti, e ciò vuoi per insufficienza di motivazione, vuoi per assenza di elementi d'informazione o di prova atti a suffragare il motivo di cui trattasi a fronte delle circostanziate contestazioni opposte dall'interessato. [...] Ciò considerato, gli errori di diritto ravvisabili nella sentenza impugnata, e individuati ai punti da 138 a 140 e da 142 a 149 della presente sentenza, non sono tali da invalidarla, posto che il suo dispositivo, che annulla il regolamento controverso nella parte in cui riguarda il sig. Kadi, è fondato per i motivi di diritto enunciati al punto precedente». Ivi, §§ 163-164.*

riconosciuti dall'ordinamento dell'UE al soggetto coinvolto⁵⁶⁶. Le impugnazioni proposte da parte della Commissione, dal Consiglio e dal Regno Unito sono state pertanto respinte. La sentenza *Kadi II* della Corte di Giustizia europea ha dunque suffragato l'invalidazione dell'atto della Commissione modificativo del Regolamento n°881/2002 del Consiglio – relativo all'imposizione di misure restrittive nei confronti di determinati individui ed entità vicine alla rete di *Al-Qaida* e ai Talebani – nella parte che riguardava l'iscrizione del ricorrente nell'Allegato I di quest'ultimo.

Al sig. Kadi, infatti, era stato negato il fondamentale diritto a un'effettiva tutela giurisdizionale non essendo egli stato informato in merito agli elementi materialmente addotti a suo carico quali presupposto per l'introduzione dei provvedimenti restrittivi nei suoi confronti⁵⁶⁷. La CGUE, inoltre, ha affermato la necessità di una stretta collaborazione tra la stessa Corte e gli organi internazionali ed europei sanzionanti, rivolta ad assicurare una maggiore trasparenza nelle modalità di redazione degli elenchi delle sanzioni e, di conseguenza, a garantire la pienezza della tutela giurisdizionale per i destinatari di queste ultime⁵⁶⁸.

La Corte di Giustizia europea, in sintesi, ha specificato come l'effettività del diritto di difesa riconosciuto al soggetto listato si concretizzi anche nel rispetto, da parte dell'autorità competente, dell'obbligo propedeutico di comunicazione all'interessato delle ragioni concretamente assunte a sostegno dell'inserimento del suo nominativo nella *blacklist*⁵⁶⁹ e

⁵⁶⁶ D'altronde, «[b]enché dai punti da 138 a 140 e da 142 a 149 della presente sentenza risulti che il Tribunale è incorso in errori di diritto, occorre appurare se, nonostante tali errori, il dispositivo della sentenza impugnata appaia fondato per motivi di diritto diversi da quelli accolti dal Tribunale, nel qual caso l'impugnazione deve essere respinta (v. [ECLI:EU:C:2012:216], punto 94 e giurisprudenza citata)». Ivi, § 150.

⁵⁶⁷ «Dagli elementi dell'analisi summenzionati risulta che il rispetto dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva richiede, da una parte, che l'autorità competente dell'Unione comunichi all'interessato l'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni su cui è fondata la decisione di inserire o mantenere il suo nominativo nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002, che essa gli consenta di esprimere in modo utile le sue osservazioni in merito e che essa valuti, con cura ed imparzialità, la fondatezza dei motivi addotti alla luce delle osservazioni formulate e degli eventuali elementi probatori a discarico prodotti dall'interessato. [...] Il rispetto di detti diritti implica, dall'altra parte, che, in caso di contestazione in giudizio, il giudice dell'Unione verifichi, in particolare, il carattere sufficientemente preciso e concreto dei motivi addotti nell'esposizione fornita dal comitato per le sanzioni nonché, all'occorrenza, il fatto che, alla luce degli elementi che gli sono stati comunicati, i fatti concreti corrispondenti al motivo di cui trattasi risultino dimostrati». Ivi, pp. 135-136. In merito, si vedano ancora ivi, §§ 119-122 e 140-142, richiamati nel corso della trattazione.

⁵⁶⁸ «[T]ale autorità è tenuta a valutare [...] la necessità di richiedere la collaborazione del comitato per le sanzioni e, tramite quest'ultimo, del membro dell'ONU che ha proposto l'inserimento della persona coinvolta nell'elenco riassuntivo di detto comitato, onde ottenere – nel contesto del clima di cooperazione proficua che, ex articolo 220, paragrafo 1, TFUE, deve permeare le relazioni dell'Unione con gli organi delle Nazioni Unite nel settore della lotta al terrorismo internazionale – la comunicazione di informazioni o di elementi probatori, riservati o meno, che le consentano di assolvere tale obbligo di esame accurato ed imparziale». Ivi, § 115.

⁵⁶⁹ «[L]'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE implica in tutte le circostanze, anche quando la motivazione dell'atto dell'Unione corrisponde ai motivi esposti da un organo internazionale, che tale motivazione identifichi le ragioni individuali, specifiche e concrete per cui le autorità competenti ritengono che alla persona interessata debbano essere applicate misure restrittive [...]. [...] Per quanto attiene al procedimento giurisdizionale, qualora la persona interessata contesti la legittimità della decisione di inserire

ciò unitamente al riconoscimento, allo stesso soggetto, della facoltà di presentare le proprie considerazioni al riguardo⁵⁷⁰. Tutto questo, considerando che «[...], nonostante la loro natura preventiva, le misure restrittive in oggetto producono un significativo impatto negativo su tali libertà e diritti, dovuto, per un verso, al notevole sconvolgimento della vita sia professionale sia familiare della persona colpita, a causa delle restrizioni al suo diritto di proprietà conseguenti alla portata generale di tali misure e, come nel presente caso, dell'effettiva durata della loro applicazione, nonché, per altro verso, all'ignominia e alla diffidenza pubbliche che esse suscitano nei confronti di tale persona [...]. Infatti, la caratteristica di una tutela giurisdizionale effettiva deve essere quella di consentire all'interessato di far dichiarare in via giudiziale, con una sentenza di annullamento in forza della quale l'atto impugnato viene rimosso retroattivamente dall'ordinamento giuridico e si considera come mai esistito, che l'inserimento o il mantenimento del suo nominativo nell'elenco in questione era viziato da un'illegittimità il cui riconoscimento è idoneo a riabilitare l'interessato o a costituire una forma di riparazione del danno morale da lui subito»⁵⁷¹.

2.3.2 La “pietra miliare” del caso Segi: l'impulso verso l'ampliamento della competenza della CGUE in materia di legittimità degli atti afferenti al settore della PESC idonei a incidere su diritti individuali fondamentali

Ai fini di un'esaustiva disamina dell'effettività delle garanzie giurisdizionali previste per i singoli nell'ambito dell'ordinamento dell'UE assumono altresì particolare rilievo i riferimenti diacronici offerti dal precedente della giurisprudenza *Segi*⁵⁷². In tale occasione, la Corte⁵⁷³ si è soffermata sul difetto di controllo giurisdizionale che si assumeva

o mantenere il suo nominativo nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002, il controllo del giudice dell'Unione deve riguardare l'osservanza delle norme attinenti alla forma e alla competenza, inclusa l'adeguatezza del fondamento giuridico [...]. [...] Il giudice dell'Unione deve inoltre verificare che l'autorità competente dell'Unione abbia rispettato le garanzie procedurali menzionate ai punti da 111 a 114 della presente sentenza, nonché l'obbligo di motivazione sancito dall'articolo 296 TFUE, ricordato al punto 116 della presente sentenza e, segnatamente, il carattere sufficientemente preciso e concreto dei motivi adottati». Ivi, §§ 116-118.

⁵⁷⁰ «Quando la persona coinvolta formula osservazioni in merito all'esposizione dei motivi, l'autorità competente dell'Unione è tenuta ad esaminare, con cura ed imparzialità, la fondatezza dei motivi sollevati, alla luce di queste osservazioni e degli eventuali elementi a discarico di cui sono corredate». Ivi, §§ 114.

⁵⁷¹ Ivi, § 132 e 134. E ancora: «[s]iffatto controllo si rivela a maggior ragione indispensabile poiché, nonostante i miglioramenti apportati, in particolare, dopo l'adozione del regolamento controverso, le procedure di radiazione e di revisione d'ufficio istituite a livello dell'ONU non offrono alla persona il cui nominativo è inserito nell'elenco riassuntivo del comitato per le sanzioni e, di riflesso, nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002, le garanzie di una tutela giurisdizionale effettiva, come ha recentemente sottolineato la Corte europea dei diritti dell'uomo – condividendo la valutazione del Tribunale federale svizzero – al punto 211 della sua sentenza del 12 settembre 2012, *Nada c. Svizzera*». Ivi, § 133.

⁵⁷² CGCE (Grand Chamber), *Segi, Araitz Zubimendi Izaga and Aritz Galarraga v Council of the European Union*, case C-355/04 P, Sentenza, 27 febbraio 2007, ECLI:EU:C:2007:116.

⁵⁷³ Il Tribunale adito in primo grado si era dichiarato incompetente a decidere su tale ricorso. L'art. 34 TUE, ricompreso nel Titolo VI del Trattato, emergeva infatti come unico fondamento normativo per gli atti afferenti

riguardasse gli elenchi contemplati dalla Posizione comune 2001/931/PESC⁵⁷⁴ in considerazione della loro formale natura di atti non sindacabili di politica estera nonché della

all'art. 4 della Posizione comune e, di conseguenza, il ricorso per risarcimento del danno non risultava esperibile poiché non contemplato tra i rimedi previsti per gli atti rientranti nel cd. terzo pilastro. I soli rimedi giurisdizionali esercitabili in tale ambito continuavano a essere il ricorso in via pregiudiziale di validità e di interpretazione in riferimento a decisioni-quadro e decisioni, il ricorso in via pregiudiziale di interpretazione delle convenzioni e di validità o interpretazione delle misure di applicazione nonché il ricorso di legittimità relativo a decisioni-quadro e decisioni. Il giudice comunitario, inoltre, si era riconosciuto competente a pronunciarsi sulle controversie tra Membri in tema di interpretazione o applicazione di atti relativi al terzo pilastro oltre che in merito alle dispute tra Membri e Commissione in materia di interpretazione o applicazione delle convenzioni, ponendo infine in evidenza come i ricorrenti non potessero neppure contestare la legittimità della propria iscrizione nella *blacklist* per il tramite di un rinvio pregiudiziale di validità avanzato da un giudice nazionale e ciò in ragione del fatto che l'atto adottato nel contesto del terzo pilastro era appunto una posizione comune e non una decisione. L'ordinanza emessa dal Tribunale, pertanto, ai §§ 34, 36, 45 e 46 statuiva che «[...] nell'ambito del titolo VI del Trattato UE, non è previsto nessun ricorso per risarcimento danni. [...] Dall'art. 46 UE risulta che, nell'ambito del titolo VI del Trattato UE, gli unici rimedi giurisdizionali previsti sono quelli indicati all'art. 35 UE, nn. 1, 6 e 7, e corrispondono al rinvio pregiudiziale, al ricorso di annullamento e alla risoluzione delle controversie tra Stati membri. [...] Nel caso di specie, l'illiceità fatta valere manifestamente non sussiste. Infatti, [...] il comportamento illecito lamentato potrebbe consistere solo nell'assenza di un atto basato su una disposizione del Trattato CE la cui adozione fosse obbligatoria, alternativamente o in concomitanza con la posizione comune 2001/931. Orbene, [...] i ricorrenti sono soggetti al solo art. 4 della posizione comune 2001/931, come confermata dalle posizioni comuni 2002/340 e 2002/462. La detta disposizione comporta l'obbligo, per gli Stati membri, di avvalersi appieno degli atti adottati dall'Unione europea e degli altri accordi, intese e convenzioni internazionali esistenti, per quanto riguarda le indagini e le azioni penali nei confronti di persone, gruppi ed entità in questione, e di prestarsi, nell'ambito della cooperazione ai sensi del titolo VI del Trattato UE, la massima assistenza possibile. Il contenuto di tale disposizione rientra quindi nel titolo VI del Trattato UE e il fondamento normativo pertinente per la sua adozione è l'art. 34 UE. [...] I ricorrenti hanno omesso di citare un qualsiasi fondamento normativo nel Trattato CE che sarebbe stato violato. Tuttavia, nei limiti in cui essi evocano a tale proposito il fatto che il Consiglio ha adottato, il 27 dicembre 2001, vari tipi di atti al fine della lotta contro il terrorismo e, in particolare, il regolamento n. 2580/2001, basato sugli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE, non si può ritenere che la cooperazione di polizia e giudiziaria tra Stati membri prevista dall'art. 4 della posizione comune 2001/931 violi tali disposizioni del Trattato CE. Infatti, le dette disposizioni sono chiaramente dirette ad attuare, ove necessario, atti adottati nel settore della PESC e non riguardano quelli adottati nell'ambito della GAI. Per quanto riguarda l'art. 308 CE, tale disposizione consente, certo, l'adozione di disposizioni comunitarie adeguate qualora un'azione risulti necessaria per realizzare uno degli obiettivi della Comunità senza che il Trattato CE abbia previsto i relativi poteri di azione. Orbene, se l'art. 61, lett. e), CE prevede l'adozione di misure nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, esso prevede comunque esplicitamente che il Consiglio adotti tali misure in conformità alle disposizioni del Trattato UE. Alla luce di ciò, e indipendentemente dalla questione se, eventualmente, misure di questo tipo possano basarsi sull'art. 308 CE, l'adozione dell'art. 4 della posizione comune 2001/931 solo sulla base dell'art. 34 UE non è incompatibile con il sistema delle competenze comunitarie predisposto dal Trattato CE. Per quanto riguarda la risoluzione del Parlamento 7 febbraio 2002, in cui esso deplora la scelta di un fondamento normativo appartenente al settore della GAI per la redazione dell'elenco delle organizzazioni terroristiche, dev'essere rilevato che tale critica riguarda una scelta politica e non mette in discussione, di per sé, la legittimità del fondamento normativo scelto o la violazione delle competenze della Comunità. Pertanto, se dall'inserimento in una posizione comune dell'elenco delle persone, dei gruppi o delle entità coinvolti in un atto terroristico risulta che le persone indicate sono private di un rimedio giurisdizionale dinanzi al giudice comunitario, un simile risultato non costituisce, di per sé, una violazione delle competenze della Comunità». TRIB. DI I GRADO (Seconda sezione), *Segi and Others v Council of the European Union*, case T-338/02, Ordinanza, 7 giugno 2004, ECLI:EU:T:2004:171. In merito, cfr. V. BAZZOCCHI, *Il caso Segi* [...], in *Europeanrights.eu*, 30 aprile 2007, p. 2.

⁵⁷⁴ Il 27 dicembre 2001, il Consiglio ha adottato la Posizione comune 2001/931/PESC in merito all'applicazione di misure specifiche rivolte alla lotta al terrorismo. Coerentemente al dettato della Risoluzione del Consiglio di

loro sostanziale matrice ibrida-interpilastro⁵⁷⁵. Se nel contesto del filone *Kadi* la Corte di Lussemburgo si è espressa in merito alla legittimità di un provvedimento introdotto dall'UE in recepimento di una *blacklist* redatta dall'ONU, individuando peraltro nella pienezza del diritto di difesa assicurato al destinatario un fondamentale presupposto di validità per l'adozione di tale atto da parte del Consiglio, con l'esame del caso *Segi* la Corte di Giustizia si è pronunciata in riferimento alla questione dell'effettività della tutela giurisdizionale garantita dall'UE agli individui in presenza dell'elaborazione in via autonoma, da parte della stessa Unione europea, di una lista di soggetti sanzionati. Nel caso di specie l'UE aveva provveduto a inserire, nel proprio elenco delle sanzioni, i

Sicurezza dell'ONU n°1373 (2001), la posizione comune ha disposto il congelamento degli *asset* (capitali e altre risorse finanziarie o economiche) degli individui, dei gruppi e delle entità ritenuti coinvolti nel compimento di atti terroristici e inclusi in una lista allegata, predisposta in base a specifiche informazioni o riscontri provenienti dalle autorità competenti e aggiornata a scadenza almeno semestrale. Inoltre: «*Ai fini della presente posizione comune per "persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici" si intendono: - persone che compiono, o tentano di compiere, atti terroristici o vi prendono parte o li agevolano, - gruppi ed entità posseduti o controllati direttamente o indirettamente da tali persone; e persone, gruppi ed entità che agiscono a nome o sotto la guida di tali persone, gruppi ed entità, inclusi i capitali provenienti o generati da beni posseduti o controllati direttamente o indirettamente da tali persone o da persone, gruppi ed entità ad esse associate. [...] Ai fini della presente posizione comune per "atto terroristico" si intende uno degli atti intenzionali di seguito indicati, che, per la sua natura o contesto possa recare grave danno a un paese o un'organizzazione internazionale, definito reato in base al diritto nazionale, quando è commesso al fine di: i) intimidire seriamente la popolazione; o ii) costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto; o iii) destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o un'organizzazione internazionale: a) attentati alla vita di una persona che possono causarne il decesso; b) attentati gravi all'integrità fisica di una persona; c) sequestro di persona e cattura di ostaggi; d) distruzioni massicce di strutture governative o pubbliche, sistemi di trasporto, infrastrutture, compresi i sistemi informatici, piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale ovvero di luoghi pubblici o di proprietà private, che possono mettere a repentaglio vite umane o causare perdite economiche considerevoli; e) sequestro di aeromobili o navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di trasporto di merci; f) fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di armi da fuoco, esplosivi, armi atomiche, biologiche o chimiche, nonché, per le armi biologiche e chimiche, ricerca e sviluppo; g) diffusione di sostanze pericolose, cagionamento di incendi, inondazioni o esplosioni il cui effetto metta in pericolo vite umane; h) manomissione o interruzione della fornitura di acqua, energia o altre risorse naturali fondamentali il cui effetto metta in pericolo vite umane; i) minaccia di mettere in atto uno dei comportamenti elencati alle lettere da a) a h); j) direzione di un gruppo terroristico; k) partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, anche fornendo informazioni o mezzi materiali o finanziandone in qualsiasi forma le attività, nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose del gruppo. Ai fini del presente paragrafo, per "gruppo terroristico" s'intende l'associazione strutturata di più di due persone, stabilita nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere atti terroristici. Il termine "associazione strutturata" designa un'associazione che non si è costituita fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata». La base giuridica utilizzata per l'adozione di tale atto è rappresentata da una "Posizione comune PESC" vertente sugli artt. 15 e 34 TUE (secondo e terzo pilastro). Tale "posizione" rappresenta uno strumento attraverso il quale le politiche degli Stati membri si conformano all'approccio condiviso dall'UE in relazione al tema oggetto del provvedimento. Cfr.: CENTRO STUDI PER LA PACE, *Posizione comune 931/2001 [...]*, ult. agg. 12 marzo 2008; UE, CONSIGLIO, Posizione comune 2001/931/PESC, 27 dicembre 2001, *on the application of specific measures to combat terrorism*, in *OJEC*, L 344/93, 28 dicembre 2001, §§ 2 e 3.*

⁵⁷⁵ Il trattato di Maastricht ha modificato i precedenti trattati europei e ha creato un'Unione europea fondata su tre pilastri: le Comunità europee, la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Cooperazione in materia di Giustizia e Affari interni (CGAI).

nominativi di alcuni esponenti della Segi, un'organizzazione giovanile della sinistra indipendentista basca resa illegale dallo Stato spagnolo nel 2007.

La Corte ha constatato che un tribunale nazionale può chiedere al giudice dell'Unione di esprimersi in via pregiudiziale sulla validità o sull'interpretazione di una posizione comune qualora siano avanzate fondate riserve circa la potenziale incidenza di quest'ultima sui diritti di terzi. Una volta appurati tali dubbi, spetta dunque allo stesso giudice dell'UE pronunciarsi in via pregiudiziale sull'appropriata qualificazione giuridica e sulla legittimità di tale posizione comune⁵⁷⁶. La sentenza della Corte di Lussemburgo nel caso *Segi*, pertanto, ha stabilito che i soggetti "listati" trovassero tutela nelle previsioni dell'art. 35, § 1 TUE relative alla definizione delle competenze pregiudiziali della Corte di Giustizia, in quanto «una posizione comune che, in forza del suo contenuto, abbia una portata che supera quella attribuita dal Trattato UE a questo genere di atti deve poter essere sottoposta al sindacato della Corte»⁵⁷⁷.

Tali disposizioni, infatti, sono risultate suscettibili di un'applicazione estensiva in riferimento ad atti del Consiglio «intended to produce legal effects» nella sfera giuridica di «third parties», ovvero capaci di incidere sui diritti fondamentali dei singoli tanto più intervenendo in ambiti di azione "sensibili" per il tema delle garanzie come, appunto, quelli della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale⁵⁷⁸. Un assetto, quello definito dalla suddetta norma, che ha tuttavia risentito delle limitazioni alla competenza della Corte di Lussemburgo in precedenza previste in relazione agli atti del terzo pilastro. Il rinvio pregiudiziale, del resto, si rivelava esperibile unicamente a condizione della preventiva accettazione della giurisdizione della Corte in tale materia da

⁵⁷⁶ Sulla questione è utile richiamare le *Conclusioni* dell'Avvocato generale Mengozzi il quale, sebbene rilevando la mancanza di competenza della Corte di Lussemburgo a decidere sul risarcimento dei danni scaturiti da una disposizione comunitaria imperniata sull'art 34 TUE, ha ritenuto al contrario privo di fondamento quanto affermato dal Tribunale in riferimento alla carenza di un'effettiva tutela giurisdizionale nell'ambito del terzo pilastro. L'Avvocato, infatti, ha sottolineato come ciò non avrebbe potuto far altro che indurre i giudici nazionali a ricorrere all'utilizzo dei controlimiti predisposti dai propri ordinamenti interni allo scopo di procedere al necessario controllo della conformità degli atti del Consiglio con i diritti inviolabili della persona. Agli individui, pertanto, deve essere in ogni caso garantito il rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva anche attraverso il ricorso ai giudici nazionali. Le misure operative disposte dalla posizione comune, d'altronde, figurano a pieno titolo nel contesto della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (ex-terzo pilastro) per quanto, in riferimento alle finalità perseguite, tale atto rientri comunque nell'ambito della Pesc (ex-secondo pilastro). Tuttavia, nonostante l'evidente nesso intercorrente tra questi provvedimenti e la materia repressiva criminale, non si addivene all'esplicito riconoscimento della loro essenza penale. Cfr.: CGCE, *Conclusioni riunite dell'Avvocato generale Mengozzi*, joined cases C-354/04 e C-355/04 P, 26 ottobre 2006, EU:C:2006:667; M. TEBALDI, *Le black lists nella lotta al terrorismo*, cit., p. 81; V. BAZZOCCHI, *op. cit.*, pp. 3-4.

⁵⁷⁷ CGCE (Grand Chamber), case C-355/04 P, Sentenza, 27 febbraio 2007, EU:C:2007:116, cit., § 54.

⁵⁷⁸ Cfr. *Ivi*, §§ 44-46, 50, 53-55 e 57. Nel caso di specie, la Corte di Giustizia ha concluso che i ricorrenti non potessero fondatamente affermare che la posizione comune impugnata li avesse privati della possibilità di presentare ricorso né che l'ordinanza emessa in primo grado dal Tribunale avesse pregiudicato il loro diritto a usufruire di un'effettiva tutela giurisdizionale: «Ne consegue che i ricorrenti non possono fondatamente sostenere che la posizione comune impugnata, in violazione del requisito della tutela giurisdizionale effettiva, li priva della possibilità di ricorso, né che l'ordinanza impugnata pregiudica il loro diritto a tale tutela [...]». *Ivi*, § 57.

parte del singolo Stato membro il quale, tramite apposita dichiarazione, poteva peraltro limitare la possibilità di rinvio alle sole Corti di ultima istanza (come d'altronde nel caso della Spagna)⁵⁷⁹.

La sentenza *Segi* ha quindi impresso un impulso determinante verso l'inclusione, nell'alveo della giurisdizione della Corte di Giustizia europea, della competenza a esaminare la legittimità degli atti afferenti al settore della politica estera e di sicurezza comune idonei a incidere su fondamentali diritti individuali. In tal senso, infatti, la Corte di Lussemburgo ha riconosciuto la potenziale offensività che può connotare – nei riguardi dei diritti della persona colpita – alcuni atti adottati nell'ambito del secondo pilastro (PESC) nonché la conseguente necessità che la stessa Corte possa esercitare la propria giurisdizione sulla validità di tali posizioni comuni (e ciò anche alle condizioni di cui all'art. 35, § 6 TUE).

Del resto, in considerazione dei principi di riferimento enucleati dal Consiglio nelle *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures*⁵⁸⁰ e in conformità all'intrinseca natura preventiva e non (direttamente) afflittiva che denota formalmente tali provvedimenti, le sanzioni adottate dall'Unione europea non possono costituire una punizione arbitraria, inflitta in relazione a una qualsivoglia azione. Le restrizioni “mirate” dell'UE, infatti, sono introdotte al fine di produrre un cambiamento nel comportamento tenuto dai soggetti destinatari (e/o dai contesti associativi, corporativi o governativi a essi vicini) e non certo allo scopo di infliggere un'ingiustificata punizione a bersagli semplicemente “sgraditi” a Bruxelles. Gli atti che dispongono l'imposizione di tali restrizioni, inoltre, devono essere sottoposti a revisione periodica da parte dell'autorità competente al fine di verificare il perdurare della necessità e della proporzionalità delle misure in riferimento alla contingenza fattuale che è assurta a presupposto per la loro adozione⁵⁸¹.

⁵⁷⁹ La Corte di Giustizia ha in sostanza riconosciuto la potenziale offensività nei confronti dei diritti fondamentali della persona che può connotare determinati atti adottati in ambito PESC (anche in considerazione della configurabilità di una loro matrice interpilastro) nonché la conseguente necessità che la stessa CGUE possa esercitare la propria giurisdizione sulla legittimità di tali posizioni comuni. Dall'art. 10 del Protocollo 36 è altresì discesa, per tutto il periodo transitorio (dal dicembre 2009 al dicembre 2014), l'applicazione delle restrizioni ai poteri delle istituzioni europee in riferimento agli atti inquadrati nel cd. (ex-)terzo pilastro dell'Unione europea. Tale norma, di conseguenza, ha influito sul regime giuridico delle *blacklist* in quanto valevole anche in relazione alle limitazioni precedentemente previste per la tutela giurisdizionale innanzi alla CGUE. Quindi, con il subentrare del quadro normativo delineato dal Trattato di Lisbona e il superamento del sistema “a pilastri” sono stati introdotti nuovi modelli di regolamento attuativo e le nuove decisioni comuni sono succedute alle pregresse posizioni. Queste ultime, tuttavia, hanno conservato la propria validità in virtù delle previsioni dell'art. 9 del Protocollo 36, ossia «*finché tali atti non saranno stati abrogati, annullati o modificati in applicazione dei trattati*». Cfr.: M. TEBALDI, *Le black lists nella lotta al terrorismo*, cit., p. 89; C. AMALFITANO, *Unione Europea e Giustizia Penale dopo il Trattato di Lisbona*, in *La Legislazione Penale*, 2011, n°3/4, pp. 645-696; V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law*, Hart Publishing, Oxford, 2009, pp. 9 ss.

⁵⁸⁰ Cfr. UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., p. 46, Annex I.

⁵⁸¹ Cfr.: V. VOINIKOV, *op. cit.*, pp. 68-69; L. VAN DEN HERIK, *Peripheral Hegemony in the quest to ensure Security Council accountability for its individualized UN sanctions regimes*, cit., p. 433.

Questi provvedimenti, ad ogni modo, restano impugnabili dinanzi alla CGUE ai sensi dell'art. 263 TFUE, che riconosce la competenza della Corte di Lussemburgo a riesaminare la legittimità degli atti del Consiglio. L'art. 275 TFUE, invero, conferma una limitazione di principio della giurisdizione della Corte, escludendone la competenza in riferimento ai provvedimenti rientranti nel quadro della PESC la quale, in forza delle disposizioni del Titolo V del Trattato sull'Unione europea (art. 24, § 1, co. 2 TUE) resta «*subject to specific rules and procedures*». Con il Trattato di Lisbona, tuttavia, la Corte è divenuta competente a controllare il rispetto delle attribuzioni delle istituzioni dell'UE in relazione all'implementazione della PESC la cui attuazione, in forza dell'art. 40 TUE, non deve compromettere l'esercizio delle funzioni dell'Unione.

Il secondo comma dell'art. 275 TFUE, inoltre, ammette ora esplicitamente la ricorribilità innanzi alla CGUE degli atti che impongono misure restrittive individuali, e ciò su istanza – proposta secondo le condizioni di cui al quarto comma dell'art. 263 TFUE – delle stesse persone fisiche o giuridiche⁵⁸² direttamente interessate dall'introduzione delle sanzioni, le quali possono pertanto ottenere dalla Corte di Giustizia la verifica della legittimità (e la possibile revisione) dei provvedimenti che introducono restrizioni nei loro confronti, adottati dal Consiglio in base al Titolo V, Capo 2 del Trattato sull'Unione europea⁵⁸³.

Di conseguenza, la Corte di Lussemburgo ha avuto già occasione di pronunciarsi in una pluralità di casi relativi all'adozione di sanzioni “mirate”. La Corte è stata investita del compito di vagliare la compatibilità delle misure restrittive impuginate con le condizioni imposte dal rispetto dei diritti individuali e dalla garanzia dell'effettività della tutela giurisdizionale, valutando dunque l'osservanza degli obblighi di informazione nei confronti delle parti coinvolte, la presenza di una congrua giustificazione per l'adozione delle restrizioni e il rispetto del contraddittorio nel procedimento di definizione delle misure, oltre alla disponibilità di adeguati elementi probatori. In seguito al riscontro della carenza di taluni dei presupposti procedurali richiesti, la Corte ha invalidato alcuni dei provvedimenti restrittivi finora adottati dal Consiglio mentre ha perlopiù rigettato le impugnazioni vertenti sulla presunta inosservanza, da parte di quest'ultimo, dei criteri di necessità e proporzionalità nell'assunzione delle proprie decisioni in materia di sanzioni.

⁵⁸² Art. 263, co. 4 TFUE: «*Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione*».

⁵⁸³ Per un approfondimento, cfr.: M. CONDINANZI, *Corte di giustizia e trattato di Lisbona: innovazioni strutturali ed organizzative*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 206-222; O. PORCHIA, *I ricorsi davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea: le modifiche previste dal Trattato di Lisbona*, *ivi*, pp. 223-232; M. P. CHITI, *La giurisdizione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI, (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, collana «Quaderni di Astrid», Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 349 ss.; F. CLEMENTI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, *ivi*, pp. 201 ss. Si veda, inoltre: P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, 2° ed., Oxford EU Law Library, 2011.

Parimenti, anche i ricorsi basati sulla contestazione della legittimità dell'imposizione di misure restrittive da parte dell'UE attraverso l'iscrizione di individui o entità nelle *blacklist* non hanno trovato accoglimento da parte del giudice dell'Unione. La Corte, infatti, ha sempre riconosciuto l'estesa discrezionalità del Consiglio nel campo della politica estera, nonché la sua facoltà di basare le proprie deliberazioni in materia sanzionatoria anche su riscontri provenienti da materiale secretato. I giudici, in tale eventualità, hanno altresì riconosciuto la necessità di una limitata divulgazione delle informazioni provenienti da fonti di *intelligence* al fine di garantire, nei confronti dei destinatari, la riscontrabilità di un'adeguata giustificazione per l'introduzione delle misure⁵⁸⁴. Ad ogni modo, resta fermo l'assunto che non spetti ai soggetti colpiti dai provvedimenti restrittivi presentare elementi a propria "discolpa" ma sia invece compito dell'organo competente dell'UE produrre tutti gli elementi necessari a motivare congruamente l'adozione delle sanzioni.

2.3.3 Il caso *Safa Nicu*: la configurazione della risarcibilità del danno da *listing* nel quadro dell'ordinamento dell'UE

In tale contesto, di particolare importanza risulta la pronuncia del Tribunale dell'UE in merito al caso *Safa Nicu*⁵⁸⁵. In questa vicenda, peraltro, le sanzioni "mirate" portate al vaglio dell'organo giurisdizionale dell'UE non riguardavano il fenomeno del terrorismo internazionale ma erano state adottate nel quadro della pressione sanzionatoria imposta alla Repubblica islamica dell'Iran affinché quest'ultima interrompesse le proprie attività in campo nucleare, rivolte allo sviluppo di sistemi di lancio di armi atomiche⁵⁸⁶.

Il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, il 23 dicembre 2006, ha adottato la Risoluzione 1737 (2006)⁵⁸⁷ con la quale esortava la Repubblica Islamica dell'Iran ad interrompere senza indugio alcune attività in campo nucleare predisponendo, al contempo, misure restrittive nei confronti di Teheran. L'UE ha recepito il disposto di tale risoluzione tramite la posizione comune 2007/140/PESC del Consiglio, datata 27 Febbraio 2007. La *Safa Nicu Sepahan*, quindi, veniva inserita nelle liste dell'UE relative all'Iran con l'adozione del Regolamento d'esecuzione n°503/2011, relativo alla Decisione 2011/299/PESC del Consiglio. In base al Regolamento n°961/2010 del 25 ottobre 2010, inoltre, la compagnia

⁵⁸⁴ La CGUE, come visto nell'analisi della sentenza *Kadi II*, ha riconosciuto che l'Unione possa ricorrere a informazioni secretate per la compilazione delle proprie *blacklist* ma, allo stesso tempo, ha affermato la necessità che le competenti istituzioni dell'UE provvedano a una sommaria divulgazione di tali informazioni, a sostegno della legittimità delle misure restrittive adottate. Nel 2015, inoltre, sono entrati in vigore nuovi criteri di pubblicazione del materiale "classificato". Cfr. E. CHACHKO, *Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence*, cit., pp. 12-18.

⁵⁸⁵ TRIB. DELL'UE (Prima Sezione), *Safa Nicu Sepahan Co. v Council of the European Union*, case T-384/11, Sentenza, 25 novembre 2014, ECLI:EU:T:2014:986.

⁵⁸⁶ Cfr.: R. GORDON, M. SMYTH, T. CORNELL, *op. cit.*, pp. 148 e 165-67.

⁵⁸⁷ UNSC, *Resolution 1737 (2006)*, 27 dicembre 2006.

veniva identificata come una società produttrice di apparecchiature di comunicazione che aveva fornito strumentazioni all'impianto di Fordow (Qom), realizzato in assenza di una dichiarazione all'AIEA (l'Agenzia internazionale per l'energia atomica).

Con la sentenza relativa al caso *Safa Nicu*, il Tribunale ha per la prima volta dichiarato risarcibile il danno morale subito da parte di soggetti illegittimamente sottoposti a misure restrittive in seguito all'ingiustificato inserimento del loro nominativo in una *blacklist*. Il Consiglio, infatti, non era stato in grado di produrre alcun riscontro sostanziale in merito alle ragioni per le quali aveva sostenuto che l'azienda Safa Nicu avesse fornito apparecchiature a una struttura nucleare iraniana⁵⁸⁸ ma aveva proceduto ugualmente alla sua iscrizione nell'elenco dei soggetti coinvolti in attività connesse alla «*nuclear proliferation*» in Iran⁵⁸⁹. Di conseguenza, la condotta tenuta da parte del Consiglio si configurava come chiaramente illegittima⁵⁹⁰ e, ai sensi dell'art. 340 TFUE⁵⁹¹, l'Unione europea doveva risarcire i danni extracontrattuali⁵⁹² causati dall'operato delle sue istituzioni.

In varie occasioni precedenti la Corte aveva provveduto all'annullamento dei provvedimenti di *listing* ma non aveva mai accordato il risarcimento del danno in base alle previsioni dell'art. 340 TFUE, non ritenendo «*sufficiently serious*» le inosservanze del diritto comunitario nelle quali era di volta in volta incorso il Consiglio oppure valutando come insufficienti i riscontri probatori prodotti in giudizio dai diversi ricorrenti a riprova del pregiudizio subito in seguito all'inserimento dei loro estremi nell'elenco dei soggetti sanzionati⁵⁹³.

Ad ogni modo, già in occasione della sentenza nel caso *Abdulrahim*⁵⁹⁴ era stato possibile riscontrare un mutamento nell'orientamento espresso dalla giurisprudenza della CGUE. Oltre a sottolineare che l'adozione di un mero provvedimento di *de-listing* non esclude di per sé la persistenza, in capo all'individuo precedentemente listato, dell'inte-

⁵⁸⁸ Cfr. A. PURSIAINEN, *Targeted EU Sanctions and Fundamental Rights*, University of Helsinki-Solid Plan Consulting Ltd., 2018, p. 16.

⁵⁸⁹ TRIB. DELL'UE (Prima Sezione), case T-384/11, Sentenza, 25 novembre 2014, EU:T:2014:986, cit., § 38.

⁵⁹⁰ *Ivi*, § 49.

⁵⁹¹ Art. 340 TFUE (ex-art. 288 TCE), co. 1 e co. 2: «*La responsabilità contrattuale dell'Unione è regolata dalla legge applicabile al contratto in causa. L'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni*».

⁵⁹² Sul tema della responsabilità extra-contrattuale dell'Unione in ragione della presunta violazione, ad opera di quest'ultima, dei diritti fondamentali del ricorrente, si veda anche TRIB. DELL'UE (Seconda sezione ampliata), *Jose Maria Sison v Council of the European Union*, case T-341/07, Sentenza, 23 novembre 2011, ECLI:EU:T:2011:687 dove «*[r]isulta pacifico, nella specie, che i diritti fondamentali di cui il ricorrente lamenta la violazione rappresentano norme giuridiche preordinate a conferire diritti ai singoli. La loro violazione, se dimostrata, sarebbe pertanto idonea a far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità qualora fosse sufficientemente qualificata*» (§79). Tuttavia, «*[d]al complesso delle considerazioni suesposte consegue che la condizione per la sussistenza della responsabilità extra-contrattuale della Comunità connessa all'illiceità del comportamento ascritto al Consiglio non è soddisfatta nel caso di specie*» (§ 82).

⁵⁹³ Cfr. L. PANTALEO, *op. cit.*, pp. 182-183.

⁵⁹⁴ CGUE (Grand Chamber), *Abdulbasit Abdulrahim v Council of the European Union and European Commission*, case C-239/12 P, Sentenza, 28 maggio 2013, ECLI:EU:C:2013:331.

resse all'annullamento del provvedimento originario di imposizione delle sanzioni, la Corte di Lussemburgo aveva riconosciuto il danno morale intrinseco alla lesione della sfera reputazionale che scaturisce dall'illegittima inflizione di misure restrittive individuali, configurando dunque esplicitamente un danno da *listing*⁵⁹⁵.

Il risarcimento del danno, nella pronuncia del 2013⁵⁹⁶, era stato tuttavia accordato (“in forma specifica”) attraverso l'annullamento dell'atto di iscrizione riconosciuto all'origine del pregiudizio e ciò a prescindere dall'intervenuta abrogazione, da parte dell'istituzione emanante, dell'atto impugnato⁵⁹⁷. La rifusione del danno (“per equivalente”) in termini monetari, infatti, non era stata presa in considerazione dalla Corte nonostante fosse stato giudizialmente accertato come l'inserimento in una “lista nera” possa effettivamente implicare un grave pregiudizio di carattere sociale ed economico per i soggetti raggiunti da un provvedimento illegittimo e come questi ultimi possano trovare solo parzialmente ristoro in una sentenza che si limiti a riconoscere l'illegittimità del procedimento di iscrizione dei loro estremi in tali elenchi, rendendosi al contrario necessaria una pronuncia giudiziale che certifichi *ex tunc* l'illegittimità della designazione del nominativo di tali soggetti da parte delle istituzioni e risponda alla persistenza, in capo al “listato”, dell'interesse: «*ad agire [...] per chiedere l'annullamento del Regolamento [...] nella parte che lo riguarda e per ottenere, nel caso in cui il suo ricorso fosse accolto, la sua riabilitazione e, in tal modo, una certa forma di riparazione del danno morale da lui subito*»⁵⁹⁸.

Con la sentenza nel caso *Safa Nicu*, invece, il Tribunale ha per la prima volta riconosciuto un risarcimento pecuniario quale ristoro del danno alla sfera reputazionale patito dalla ricorrente. In questa occasione, infatti, la violazione del diritto comunitario perpetrata da parte del Consiglio è stata considerata di per sé «*sufficientemente grave*» nonché all'origine di una seria lesione della reputazione della ricorrente e, di conseguenza, anche della sua capacità di intrattenere rapporti con soggetti terzi collocati all'esterno dell'Unione⁵⁹⁹.

La Corte, pertanto, ha riconosciuto che «*quando una entità costituisce l'oggetto di misure restrittive in ragione dell'appoggio che si afferma abbia fornito alla proliferazione nucleare, essa viene pubblicamente associata ad un comportamento considerato come una minaccia grave alla pace ed alla sicurezza internazionali, con la conseguenza di suscitare disdegno e diffidenza nei suoi confronti, compromettendo in tal modo la sua reputazione ed arrecandole, pertanto, un danno non patrimoniale. [I]l pregiudizio alla reputazione dell'entità in questione*

⁵⁹⁵ *Ivi*, § 76: «Allo stesso modo, poco importa che una sentenza di annullamento non possa riferirsi al periodo anteriore all'adozione del regolamento n. 1330/2008. Infatti, ancorché il sig. Abdulrahim fosse già iscritto nell'elenco del Comitato per le sanzioni e fosse già assoggettato a misure restrittive adottate dalle autorità del Regno Unito prima dell'adozione di tale regolamento, come rilevato dal Tribunale al punto 52 dell'ordinanza impugnata, ciò non toglie che la sua iscrizione nell'elenco controverso ha potuto accrescere la riprovazione e la diffidenza nei suoi confronti e, di conseguenza, il danno morale che egli asserisce di aver subito».

⁵⁹⁶ *Ivi*, §§ 82-85.

⁵⁹⁷ Cfr.: R. GORDON, M. SMYTH, T. CORNELL, *op. cit.*, pp. 147, 155; M. LUGATO, *op. cit.*, pp. 173-175.

⁵⁹⁸ CGUE (Grand Chamber), case C-239/12 P, 28 maggio 2013, EU:C:2013:331, cit., § 83.

⁵⁹⁹ Cfr. I. QUERCI, *Il Tribunale dell'Unione liquida per la prima volta il danno morale conseguente all'inserimento in un elenco di misure restrittive individuali*, in *Eurojus.it Rivista*, 20 febbraio 2015.

è tanto più grave in quanto risulta non tanto dall'espressione di una opinione personale, quanto da una presa di posizione ufficiale da parte di una istituzione dell'Unione, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e accompagnata da conseguenze giuridiche obbligatorie. [L]'affermazione del coinvolgimento della ricorrente nella proliferazione nucleare ha condizionato il comportamento nei suoi confronti delle entità terze, ubicate nella maggior parte dei casi al di fuori dell'Unione. Tali effetti, che sono durati per circa tre anni e che sono all'origine del danno non patrimoniale sofferto dalla ricorrente, non possono essere controbilanciati completamente dalla constatazione a posteriori dell'illegittimità degli atti impugnati, tenuto conto del fatto che l'adozione di misure restrittive nei confronti di una entità tende ad attirare maggiore attenzione ed a suscitare un numero maggiore di reazioni, soprattutto fuori dall'Europa, rispetto al loro successivo annullamento»⁶⁰⁰.

Il Tribunale, quindi, ha disposto l'annullamento delle disposizioni contestate, considerando che «il Consiglio ha precisato che il solo elemento a sua disposizione per l'adozione ed il mantenimento delle misure restrittive nei confronti della ricorrente era una proposta di inserimento proveniente da uno Stato membro [...]. In tali circostanze, occorre concludere che, benché la ricorrente abbia contestato davanti al Tribunale di essere una società di comunicazione che ha fornito materiale per il sito di Fordow (Qom), **il Consiglio non ha dimostrato la fondatezza di tale affermazione, che costituisce l'unico motivo addotto nei confronti della ricorrente**»⁶⁰¹.

Tuttavia, la ricorrente non ha considerato adeguati, a titolo di riparazione e compensazione per il pregiudizio subito alla propria reputazione, sia l'annullamento del *listing* (con la successiva rimozione del proprio nominativo dall'elenco dei soggetti sanzionati) sia la somma riconosciutagli ad esito del ricorso⁶⁰². La Safa Nicu, infatti, ha ritenuto incongruo il valore del risarcimento accordatole dal Tribunale a rifusione del (solo) danno non patrimoniale essendo stato quest'ultimo quantificato, senza specifiche motivazioni ed *ex aequo et bono*⁶⁰³, in soli 50.000 euro⁶⁰⁴ a fronte di una richiesta di parte attrice per un totale di due milioni di euro⁶⁰⁵. Il giudizio, d'altronde, aveva accertato la sussistenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preposta ad attribuire diritti ai singoli ma, nonostante ciò, aveva limitato l'ammontare del risarcimento riconosciuto alla società attrice secondo equità⁶⁰⁶.

La società iraniana, di conseguenza, ha impugnato in appello la sentenza chiedendo alla CGUE⁶⁰⁷ di liquidare il danno materiale e la maggiore entità del danno non patrimoniale

⁶⁰⁰ TRIB. DELL'UE, case T-384/11, Sentenza, 25 novembre 2014, EU:T:2014:986, cit., §§ 80, 83 e 88.

⁶⁰¹ *Ivi*, §§ 37-38 (enfasi aggiunta).

⁶⁰² Cfr. M. LESTER, *EU Court awards damages for 1st time in a sanctions case*, in *European Sanctions Law and practice*, 25 novembre 2014.

⁶⁰³ TRIB. DELL'UE, case T-384/11, Sentenza, 25 novembre 2014, EU:T:2014:986, cit., § 92.

⁶⁰⁴ «In conclusione, occorre concedere alla ricorrente un risarcimento di EUR 50 000 a titolo del danno non patrimoniale sofferto e respingere la sua domanda di risarcimento del danno materiale». *Ivi*, § 149.

⁶⁰⁵ *Ivi*, § 78.

⁶⁰⁶ *Ivi*, §§ 49-69 e 79-91. Inoltre: *ivi*, §§ 144-148. In merito, cfr. D. DEL VESCOVO, *op. cit.*, p. 26.

⁶⁰⁷ CGUE (Grand Chamber), *Safa Nicu [...]*, case C-45/15 P, Sentenza, 30 maggio 2017, ECLI:EU:C:2017:402.

occorse a causa dell'operato gravemente illegittimo del Consiglio, il quale non aveva usato la dovuta prudenza e la necessaria diligenza nel reperire le informazioni e i riscontri probatori da porre a sostegno delle misure restrittive imposte alla ricorrente⁶⁰⁸, fondando altresì le proprie valutazioni in merito all'introduzione e al mantenimento dei provvedimenti sanzionatori nei riguardi dell'*appellant* esclusivamente sulla base di «una proposta di inserimento proveniente da uno Stato membro»⁶⁰⁹.

La Corte di Giustizia, infine, ha respinto in secondo grado l'impugnazione proposta dalla Safa Nicu pur recependo le motivazioni di fondo insite nella pronuncia del Tribunale in relazione all'annullamento del provvedimento di *listing*⁶¹⁰. I giudici, infatti, hanno nuovamente riconosciuto la necessità di garantire un controllo giurisdizionale effettivo in merito agli atti tramite i quali le misure restrittive sono adottate. La CGUE ha inoltre riaffermato la sussistenza, in capo al Consiglio, dell'obbligo di individuare idonei elementi di prova a supporto dell'iscrizione di soggetti nelle *blacklist* delle sanzioni e ciò al pari del dovere, già accertato dalla Corte in occasione di precedenti pronunce⁶¹¹, di fornire una congrua motivazione per tali misure⁶¹². Pertanto, dalla violazione dei parametri di legittimità in tal modo individuati dalla Corte scaturisce per il Consiglio il rischio effettivo di incorrere in una responsabilità per danni⁶¹³.

Alla luce dell'inerente giurisprudenza del Giudice di Lussemburgo, del resto, i ricorrenti possono confidare nella possibilità di un risarcimento – in via pecuniaria – dello svantaggio

⁶⁰⁸ *Ivi*, § 15. Inoltre, cfr. R. GORDON, M. SMYTH, T. CORNELL, *op. cit.*, pp. 160-161, 165-167.

⁶⁰⁹ TRIB. DELL'UE, case T-384/11, Sentenza, 25 novembre 2014, EU:T:2014:986, cit., § 37. Inoltre, cfr. CGUE, case C-45/15 P, Sentenza, 30 maggio 2017, EU:C:2017:402, cit., §§ 6 e 33.

⁶¹⁰ *Ivi*, §§ 29-42, 47-55, 99, 104-107 e 112.

⁶¹¹ In merito, si vedano anche: CGCE (Prima sezione), *PKK and KNK v. Council of the European Union*, case C-229/05 P, Sentenza, 18 gennaio 2007, EU:C:2007:32, §§ 111-24; CGUE (Grand Chamber), *Criminal proceedings against E. and F.*, Reference for a preliminary ruling: Oberlandesgericht Düsseldorf – Germany, C-550/09, Sentenza, 29 giugno 2010, EU:C:2010:382, § 57; CGUE (Grand Chamber), *Melli Bank v. Council of the European Union*, case C-380/09 P, Sentenza, 13 marzo 2012, EU:C:2012:137, § 46; TRIB. DI I GRADO (Seconda sezione), case T-228/02, Sentenza, 12 dicembre 2006, EU:T:2006:384, cit., § 159; TRIB. DELL'UE (Quarta sezione), *Fulmen v. Council of the European Union*, joined cases T-439/10, T-440/10, Sentenza, 21 marzo 2012, EU:T:2012:142, §§ 96 e 97; CGUE (Grand Chamber), joined cases C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, Sentenza, 18 luglio 2013, EU:C:2013:518, cit., §§ 140-142. Il giudice dell'UE, inoltre, ha ribadito la sussistenza in capo al Consiglio dell'obbligo di fornire riscontri in merito alla fondatezza delle misure sanzionatorie adottate, corredando i propri atti con informazioni e prove che permettano alla Corte di vagliarne la legittimità. La CGUE, ad ogni modo, ha specificato come il Consiglio non sia obbligato, almeno in relazione al primo provvedimento di iscrizione in una *blacklist*, a verificare la veridicità di tali elementi probatori, nel caso in cui provengano da uno Stato membro o dall'Alto rappresentante. Cfr. CGUE (Quinta sezione), *Council of the European Union v. Bank Mellat*, case C-176/13 P, Sentenza, 18 febbraio 2016, EU:C:2016:96, §§ 91-97 e 112-30.

⁶¹² CGUE (Grand Chamber), case C-45/15 P, Sentenza, 30 maggio 2017, EU:C:2017:402, cit., §§ 29-42. Cfr. TRIB. DELL'UE (Prima Sezione), case T-384/11, Sentenza, 25 novembre 2014, EU:T:2014:986, cit., § 60: «Come emerge dalla giurisprudenza citata ai precedenti punti da 32 a 36, l'obbligo del Consiglio di dimostrare la fondatezza delle misure restrittive adottate è dettato dal rispetto dei diritti fondamentali delle persone e delle entità interessate e, in particolare, del loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, ed esso non dispone, di conseguenza, di alcun margine di discrezionalità al riguardo».

⁶¹³ Cfr. A. PURSIANEN, *op. cit.*, p. 16.

patito soltanto qualora ricorrano tre ineludibili presupposti: la dimostrazione di un comportamento erroneo imputabile alle istituzioni dell'Unione coinvolte, dal quale sia scaturita l'illegittima compressione di un diritto soggettivo del ricorrente; la sussistenza di un danno subito da parte di quest'ultimo; nonché la prova di un nesso di causalità tra la condotta contestata e lo svantaggio lamentato in sede giudiziale⁶¹⁴. Mentre i rappresentanti della Safa Nicu, secondo il giudizio della Corte, non sono stati tuttavia in grado di fornire adeguati riscontri a fondamento del *petitum* in relazione al danno lamentato a causa del comportamento del Consiglio⁶¹⁵, nel solco di questa giurisprudenza altri soggetti raggiunti dalle misure “mirate” dell'UE potrebbero dunque vedere riconosciute le proprie ragioni dinanzi all'organo giurisdizionale dell'Unione europea qualora riescano a fondare le proprie eventuali pretese su appropriati elementi probatori.

La sentenza *Safa Nicu*, al pari delle pronunce relative ai casi *Kadi* e *Segi*, assurge di conseguenza al ruolo di *milestone* nel quadro di una compiuta configurazione della disciplina cui il Consiglio deve attenersi nella compilazione delle liste dei soggetti sottoposti a *targeted sanctions*, anche allo scopo di non far gravare sulle (già strutturalmente limitate) finanze dell'UE il poco desiderabile onere di possibili – quando non probabili – risarcimenti per danno⁶¹⁶. In ogni caso, si impone di constatare la fattuale complessità (se non l'oggettiva impossibilità) di un'obiettiva valutazione della portata del danno imputabile unicamente ai provvedimenti individuali imposti dall'UE laddove i destinatari di questi ultimi figurino, al contempo, negli elenchi sanzionatori stilati da differenti OO.II. o altri Stati (come, d'altronde, nel caso delle sanzioni “mirate” imposte, da parte delle diverse compagini occidentali, nei confronti di soggetti della Federazione Russia a partire dal 2014).

⁶¹⁴ In merito, cfr. TRIB. DELL'UE (Nona Sezione), *Syria International Islamic Bank v Council of the European Union*, case T-293/12, Sentenza, 11 giugno 2014, ECLI:EU:T:2014:439, §§ 72-75, 83.

⁶¹⁵ Al riguardo, si vedano ancora i §§ 61-67, 73-74, 77-80, 84-87 e 95-96 della citata sentenza della CGUE (Grand Chamber), case C-45/15 P, 30 maggio 2017, EU:C:2017:402. Inoltre: «*Per quanto riguarda, infine, l'argomento della Safa Nicu Sepahan, secondo cui le misure restrittive in questione continuano a produrre effetti pregiudizievoli nei suoi confronti, dato che l'accusa che esse contengono compare tuttora su alcuni siti Internet, come «Iran Watch», occorre constatare che la Safa Nicu Sepahan non ha presentato un argomento siffatto in primo grado. [...] Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, un motivo presentato per la prima volta nell'ambito del giudizio di impugnazione dinanzi a quest'ultima deve essere respinto in quanto irricevibile. Nell'ambito di un giudizio di impugnazione, la competenza della Corte è infatti limitata all'esame della valutazione compiuta dal Tribunale riguardo ai motivi che sono stati discussi dinanzi ad esso. Orbene, permettere a una parte di sollevare in tale contesto un motivo che essa non aveva sollevato dinanzi al Tribunale equivarrebbe a permetterle di sottoporre alla Corte – la cui competenza in materia di impugnazione è limitata – una controversia più ampia di quella su cui il Tribunale è stato chiamato a pronunciarsi.*» Ivi, §§ 108-109.

⁶¹⁶ Al riguardo, si veda C. CANDELMO, *Targeted Sanctions and Liability for Erroneous Listing – Lessons from Eu Case-Law*, in *RBDI*, 2017, n°2, pp. 416 ss.

2.3.4 La sentenza *Venezuela v. Council*: uno Stato terzo è legittimato a impugnare, innanzi ai giudici di Lussemburgo, le misure restrittive imposte dall'UE?

Con la sentenza del 22 giugno 2021⁶¹⁷, la Grande Camera della Corte di Giustizia dell'Unione europea ha stabilito che il Venezuela, in qualità di Stato terzo rispetto all'Unione, dispone della legittimazione necessaria ad impugnare i provvedimenti dell'UE che impongono misure restrittive unilaterali a suo carico, a condizione che i requisiti di cui all'art. 263, co. 4 TFUE siano *in toto* soddisfatti. Tale norma, infatti, definisce le condizioni previste affinché le persone fisiche e giuridiche interessate possano adire la Corte, stabilendo che tali soggetti possano impugnare direttamente i provvedimenti dell'UE dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione, laddove il provvedimento sia loro indirizzato oppure qualora tali «*non-privileged applicants*»⁶¹⁸ detengano, in relazione ad esso, un interesse diretto e individuale o – sempre in presenza di un interesse diretto – impugnino un atto di carattere regolamentare che non comporti l'adozione di misure di esecuzione⁶¹⁹. D'altronde, quello relativo alla legittimazione ad agire delle persone fisiche e giuridiche *ex art.* 263, co. 4 TFUE è un tema da sempre connotato da particolari criticità il quale, in assenza di precipue indicazioni da parte dei Trattati, non ha potuto che alimentare l'abbondante giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo intervenuti a chiarire, nello specifico, l'interpretazione e la portata dei concetti di «*atti che*

⁶¹⁷ CGUE (Grand Chamber), *Bolivarian Republic of Venezuela v Council of the European Union*, case C-872/19 P, Sentenza, 22 giugno 2021, ECLI:EU:C:2021:507.

⁶¹⁸ I potenziali ricorrenti dinanzi agli organi giurisdizionali dell'UE sono classificati come “privilegiati”, “semi-privilegiati” o “non privilegiati”. I ricorrenti “privilegiati” – identificati dall'art. 263 TFUE negli Stati membri, nel Parlamento europeo, nel Consiglio e nella Commissione – godono di un *locus standi* automatico, non hanno infatti necessità di comprovare la propria legittimazione ad agire. Ad altre istituzioni dell'UE, come la Corte dei conti, la Banca centrale europea e il Comitato delle regioni, è riconosciuta una posizione cd. “semi-privilegiata” laddove le loro prerogative non siano tutelate. I ricorrenti “non privilegiati” sono invece le persone fisiche o giuridiche, le quali devono dimostrare di essere le destinatarie di una decisione o che tale decisione le riguardi direttamente e individualmente.

⁶¹⁹ Art. 263 TFEU (ex-art. 230 TCE): «[1.] La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. [2.] A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione. [3.] La Corte è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che la Corte dei conti, la Banca centrale europea ed il Comitato delle regioni propongono per salvaguardare le proprie prerogative. [4.] **Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione.** [5.] Gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti. [6.] I ricorsi previsti dal presente articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza» (enfasi aggiunta).

riguardano [una persona fisica o giuridica] direttamente e individualmente» e di «atti regolamentari che non comportano alcuna misura di esecuzione»⁶²⁰. Il caso in esame, in particolare, ha riguardato proprio l'interpretazione dell'ultima delle possibilità enucleate dall'art. 263, co. 4 TFUE.

Il pronunciamento della Corte di Lussemburgo nel caso *Repubblica Bolivariana del Venezuela c. Consiglio dell'Unione europea* costituisce pertanto un'importante avanzamento giurisprudenziale, tanto nell'ambito delle impugnazioni proponibili innanzi agli organi giurisdizionali dell'UE avverso le misure restrittive imposte dal Consiglio nel contesto della PESC quanto, più in generale, nel quadro complessivo del diritto processuale dell'Unione, giacché interviene a risolvere la cruciale *quaestio* relativa alla sussistenza di un *locus standi* innanzi ai tribunali unionali per quanto riguarda gli Stati extra-UE, dirimendo la problematica circa l'effettiva legittimazione, riconoscibile in capo a Stati terzi rispetto all'Unione, ad impugnare gli atti dell'UE che li riguardino direttamente dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione europea.

Con la sentenza in oggetto, infatti, la Corte di Lussemburgo ha stabilito per la prima volta⁶²¹ un ampliamento della platea dei propri potenziali ricorrenti, fino a includere qualsiasi Stato terzo nei confronti del quale l'UE – assumendo provvedimenti teleologicamente strutturati nell'ambito della propria Politica estera e di sicurezza comune – decida unilateralmente di interrompere, ridurre o comunque rimodulare le proprie relazioni economiche, commerciali e/o finanziarie (trascendendo pertanto la dimensione propriamente “ritorsiva”).

Nel 2017, in considerazione del deterioramento della situazione in Venezuela con riguardo ai diritti umani, allo Stato di diritto e alla democrazia⁶²², il Consiglio ha introdotto

⁶²⁰ Tra le diverse pronunce intervenute sul tema da parte delle Corti di Lussemburgo, si ricordino CGCE, *Plaumann & Co. v Commission of the European Economic Community*, case 25-62, Sentenza, 15 luglio 1963, ECLI:EU:C:1963:17; CGUE (Grand Chamber), *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v European Parliament and Council of the European Union*, case C-583/11 P, Sentenza, 3 ottobre 2013, ECLI:EU:C:2013:625.

⁶²¹ I giudici dell'UE erano giunti già in precedenza ad ammettere tale possibilità, in contesti tuttavia differenti da quello delle *restrictive measures* dell'Unione: «[T]he expression 'any natural or legal person' in the fourth paragraph of Article 263 TFEU must be understood as also covering States which are not members of the European Union, such as the Kingdom of Cambodia». TRIB. DELL'UE (Quinta sezione), *Kingdom of Cambodia and Cambodia Rice Federation (CRF) v European Commission*, case T-246/19, Ordinanza, 10 settembre 2020, ECLI:EU:T:2020:415, § 51. Inoltre: «En revanche, si la Confédération suisse devait, au regard notamment du contexte particulier de l'accord CE-Suisse sur le transport aérien, être assimilée non pas à un État membre, de sorte que s'appliquerait l'article 230, deuxième alinéa, CE, mais à une personne morale au sens du quatrième alinéa de cet article, le présent recours relèverait également en première instance de la compétence du Tribunal dans les conditions prévues par cette disposition du traité et, partant, devrait être renvoyé à ce dernier en application de l'article 54, alinéa 2, du statut de la Cour de justice». CGCE (Decima sezione), *Confédération suisse v Commission des Communautés européennes*, case C-70/04, Ordinanza, 14 giugno 2005, ECLI:EU:C:2005:468, § 22. Al riguardo, si vedano: A. A. CIPRANDI, *Stati terzi e giurisdizione della Corte di Giustizia*, in *EUBlog.eu*, 28 luglio 2021; T. VANDAMME, *'Practice what you Preach': EU law extends to third countries the right to an effective legal remedy*, in *Europeanlawblog.eu*, 12 gennaio 2022.

⁶²² UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°2063/2017, 13 novembre 2017, *concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela*, in *OJEU*, L 295/21, 14 novembre 2017, considerando 1.

misure restrittive nei confronti di questo Stato. Gli artt. 2, 3, 6 e 7 del Regolamento 2017/2063, segnatamente, hanno disposto un divieto di vendere o comunque fornire – a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo di tale Stato sudamericano – attrezzature militari, apparecchiature, tecnologie o *software*⁶²³ utilizzabili a fini di repressione interna, oltre a un divieto di fornire a soggetti della Repubblica Bolivariana servizi tecnici, di intermediazione o di assistenza finanziaria, nonché di assicurazione e riassicurazione, connessi all’approvvigionamento delle strumentazioni menzionate⁶²⁴. Inoltre, il regime di “sanzioni” imposto dall’UE contro Caracas non ha mancato di prevedere l’imposizione di misure individualizzate di congelamento dei beni, dei pagamenti e dei finanziamenti: (a) nei confronti di persone fisiche o giuridiche, entità e organismi (ritenuti) responsabili di gravi violazioni o abusi dei diritti umani o di condotte repressive nei riguardi di esponenti della società civile e dell’opposizione democratica venezuelana; (b) verso i soggetti le cui azioni, politiche o attività abbiano in altro modo compromesso l’ordine democratico o lo Stato di diritto in Venezuela nonché (c) contro persone fisiche o giuridiche, entità e organismi associati a tali soggetti⁶²⁵.

Innanzi al Tribunale⁶²⁶, di conseguenza, il Venezuela ha proposto un ricorso in annullamento con riguardo agli artt. 2, 3, 6, e 7 del Regolamento (UE) 2017/2063, attuativo della Decisione (PESC) 2017/2074 del Consiglio, nella parte in cui si riteneva attinto dai provvedimenti ivi disposti⁶²⁷. Dunque, con la sentenza del 20 settembre 2019, il giudice

⁶²³ *Ivi*, artt. 2, 3, 6, 7 e Allegati I, II.

⁶²⁴ Il Venezuela ha avanzato una richiesta di consultazioni in ambito OMC (dicembre 2018) e una richiesta di costituzione di un panel (marzo 2021– tuttora pendente) all’Organo di risoluzione delle controversie dell’OMC, contro simili sanzioni economiche, imposte dagli USA contro Caracas e ritenute da quest’ultima contrarie alle regole vigenti in materia di commercio internazionale. Gli Stati Uniti, ad ogni modo, hanno bloccato l’iniziativa venezuelana sulle sanzioni presso l’OMC sulla base del rifiuto, da parte di Washington, di riconoscere Nicolas Maduro in qualità di legittimo presidente del Venezuela. Si pensi, tuttavia, a come la stessa UE riconosca «[...] *Juan Guaidó and other representatives of the outgoing National Assembly elected in 2015, which was the last free expression of Venezuelans in an electoral process*» ma ciò non abbia (almeno formalmente) inficiato la coerenza dell’UE nei riguardi del proprio impegno costitutivo verso l’affermazione – interna ed esterna – dei principi della *Rule of Law*. Cfr.: OMC, DISPUTE SETTLEMENT, *United States – Measures relating to trade in goods and services*. Request for consultations by Venezuela (WT/DS574/1, G/L/1289, S/L/420), 28 dicembre 2018; OMC, DISPUTE SETTLEMENT, *United States – Measures relating to trade in goods and services*. Request for the establishment of a panel by Venezuela (WT/DS574/2), 14 marzo 2021. Inoltre, cfr. UE, CONSIGLIO, *Venezuela: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union*, in *Press releases*, 6 gennaio 2021; P. BLENKINSOP, A. SHALAL, *U.S. blocks Venezuela bid to seek WTO review of sanctions*, in *Reuters*, 26 marzo 2021.

⁶²⁵ UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) 2017/2063, cit., art. 8 e Allegati IV, V.

⁶²⁶ Giova osservare come – nei trascorsi quattro anni dall’introduzione del Regolamento del Consiglio – nessuna domanda individuale sia stata presentata ai tribunali dell’Unione europea da parte di alcuno degli oltre 120 soggetti raggiunti dai provvedimenti restrittivi imposti dall’UE, al fine di contestare la fondatezza del proprio inserimento nell’elenco delle sanzioni.

⁶²⁷ Nel ricorso presentato il 6 febbraio 2018 dalla Repubblica Bolivariana del Venezuela al Tribunale dell’Unione europea, veniva richiesto – ai sensi dell’art. 263 TFUE e nei limiti in cui le disposizioni di tali atti riguardavano il ricorrente – anche l’annullamento del Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1653 e della Decisione (PESC) 2018/1656, rispettivamente rivolti ad attuare il Regolamento (UE) 2017/2063 e a modificare la Decisione (PESC) 2017/2074. In ogni caso, poiché l’appello avanzato dal Venezuela non ha interessato la parte della sentenza di

di prime cure si è soffermato sulla dimostrazione dell'interesse ad agire da parte del ricorrente e ha dichiarato il ricorso irricevibile una volta riscontrata la carenza, ritenendo che le misure restrittive dell'UE non producessero direttamente effetti sulla situazione giuridica del Venezuela. Il Consiglio, in qualità di convenuto, aveva infatti provveduto ad eccepire – ex art. 130, § 1 del regolamento di procedura del Tribunale – tre possibili punti di irricevibilità del ricorso, «*ossia, in primo luogo, che la Repubblica bolivariana del Venezuela non avrebbe interesse ad agire, in secondo luogo, che essa non sarebbe direttamente interessata dalle disposizioni impugnate, e, in terzo luogo, che essa non sarebbe una "persona fisica o giuridica" ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE*»⁶²⁸.

Conformemente alla linea di “difesa” seguita dal Consiglio, il Tribunale ha ritenuto che le misure restrittive dell'Unione non esercitassero un'influenza diretta sullo Stato del Venezuela ma, al massimo, potessero produrre effetti indiretti su di esso in quanto Stato terzo⁶²⁹, osservando peraltro che «*la Repubblica bolivariana del Venezuela come Stato non è esplicitamente e specificamente interessata dalle disposizioni impugnate*»⁶³⁰. Questo, nella sostanziale pretesa che le misure impugnate – poiché introdotte dal Consiglio “in considerazione” della situazione in Venezuela e non “contro” il Venezuela – avessero esclusivamente lo scopo di limitare funzionalmente la disponibilità di determinati beni e servizi in tale Stato esterno all'UE, senza essere rivolte direttamente contro di esso.

Il Tribunale, pertanto, ha concluso che il Venezuela – in quanto “soggetto” non direttamente e individualmente interessato dal provvedimento impugnato – dovesse essere privo della necessaria legittimazione ad agire di cui all'art. 263, co. 4 TFUE e, su tali basi, ha giudicato irricevibile l'impugnazione proposta da parte di Caracas⁶³¹, senza peraltro soffermarsi sulle fondamentali questioni circa la riconoscibilità, in capo allo Stato del Venezuela, della natura di “persona giuridica” ai sensi dello stesso articolo nonché di un interesse ad agire innanzi al giudice dell'Unione⁶³². Il Venezuela, il 28 novembre 2019, ha quindi impugnato la pronuncia del giudice di prime cure dinanzi alla Corte di Giustizia, dissentendo dalle valutazioni del Tribunale dell'UE circa l'irricevibilità della propria impugnazione e deducendo, come unico motivo, l'errore interpretativo del Tribunale con riguardo alla condizione prevista dall'art. 263, co. 4 TFUE secondo la quale il ricorrente deve essere direttamente interessato dalla misura che intenda impugnare.

Nella sua sentenza del 22 giugno 2021, dunque, la Corte ha osservato in via preliminare come la nozione di “persona giuridica” annoverata dall'art. 263, co. 4 TFUE rappresenti

primo grado impugnata nella quale è stato dichiarato irricevibile il ricorso di detto Stato terzo diretto all'annullamento del Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1653 del 6 novembre 2018 nonché della Decisione (PESC) 2018/1656 del 6 novembre 2018, la Corte di Giustizia ha rilevato – in via preliminare – come il Tribunale si sia pronunciato in via definitiva al riguardo. CGUE (Grand Chamber), EU:C:2021:507, cit., § 20.

⁶²⁸ TRIB. DELL'UE (Quarta sezione ampliata), *Bolivarian Republic of Venezuela v Council of the European Union*, case T-65/18, Sentenza, 20 settembre 2019, ECLI:EU:T:2019:649, § 23.

⁶²⁹ *Ivi*, § 33.

⁶³⁰ *Ivi*, § 36.

⁶³¹ *Ivi*, §§ 51, 55.

⁶³² *Ivi*, § 56.

una nozione autonoma del diritto dell'Unione e che, pertanto, nell'interpretazione di tale disposizione si debba tener conto non solo del dettato testuale, ma anche del contesto e della sua finalità⁶³³. La Corte di Giustizia, secondo consolidata giurisprudenza, può infatti decidere – se necessario, anche d'ufficio⁶³⁴ – con riguardo a un motivo di ordine pubblico (anche tralasciato in primo grado) afferente alla violazione delle condizioni di ricevibilità di cui all'art. 263 TFUE. Nel trattare il ricorso in esame, pertanto, i giudici di Lussemburgo hanno sollevato autonomamente la questione se il Venezuela possa o meno essere considerato una “persona giuridica”, ai sensi del quarto comma dell'art. 263 TFUE.

La Corte, quindi, ha osservato come tanto la formulazione di tale norma, quanto quella di qualsiasi altra fonte di diritto primario dell'UE, non possano di per sé suggerire che una categoria di “persone giuridiche” debba essere in linea di principio esclusa dalla facoltà di intraprendere un'impugnazione dinanzi ai giudici dell'Unione⁶³⁵. In virtù di tali considerazioni, e alla luce della pregressa giurisprudenza, la Corte ha inoltre sottolineato come tale concetto non possa essere interpretato in via restrittiva⁶³⁶ e in stretto riferimento ad attori privati. Al riguardo⁶³⁷, i giudici di Lussemburgo hanno rammentato come diverse tipologie di entità sottoposte a misure restrittive – quali enti locali o regionali⁶³⁸, enti pubblici⁶³⁹ e persino organizzazioni ufficialmente prive di personalità giuridica⁶⁴⁰ – siano risultate in precedenza legittimate a intentare azioni sulla base dell'art. 263, co. 4 TFUE.

Pertanto, la Grande Camera della CGUE – recependo il Parere dell'Avvocato generale Hogan⁶⁴¹ – è pervenuta a una conclusione opposta rispetto a quella del Tribunale, rilevando come il Venezuela sia effettivamente una “persona giuridica” ai sensi dell'art. 263, co. 4 TFUE e come, in quanto tale, sia direttamente interessato dalle misure restrittive imposte dall'UE. Dunque, l'obbligo di garantire il rispetto dei principi dello Stato di diritto e dell'effettività del controllo giurisdizionale impone all'Unione, nella vicenda in oggetto, di permettere al Venezuela di proporre impugnazione avverso le misure restrittive adottate dal Consiglio da cui Caracas ritenga di derivare un pregiudizio. Tutto ciò, in espressione del principio “*ubi ius ibi remedium*”, principio generale del diritto dell'Unione europea – mutuato dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e già sancito dagli

⁶³³ CGUE (Grand Chamber), case C-872/19 P, Sentenza, 22 giugno 2021, EU:C:2021:507, cit., § 2.

⁶³⁴ Cfr. CGUE (Terza sezione), *Federal Republic of Germany v Esso Raffinage*, case C-471/18 P, Sentenza, 21 gennaio 2021, ECLI:EU:C:2021:48, testo rettificato con Ordinanza del 4 marzo 2021, § 101.

⁶³⁵ CGUE (Grand Chamber), case C-872/19 P, Sentenza, 22 giugno 2021, EU:C:2021:507, cit., § 43.

⁶³⁶ *Ivi*, § 44

⁶³⁷ *Ivi*, §§ 45-47.

⁶³⁸ Cfr. CGCE, *Nederlandse Antillen v Council of the European Union*, case C-452/98, Sentenza, 22 novembre 2001, ECLI:EU:C:2001:623.

⁶³⁹ Cfr. CGUE (Sesta sezione), *Deutsche Bahn and Others v European Commission*, case C-264/16 P, Sentenza, 1° febbraio 2018, ECLI:EU:C:2018:60.

⁶⁴⁰ Cfr. CGCE (Prima sezione), *PKK v Council of the European Union, UK, and Commission of the European Communities*, case C-229/05 P, Sentenza, 18 gennaio 2007, ECLI:EU:C:2007:32.

⁶⁴¹ CGUE, *Conclusioni dell'Avvocato generale G. Hogan*, case C-872/19, 20 gennaio 2021, ECLI:EU:C:2021:37.

art. 6 e 13 CEDU – il quale trova espressione positiva nell’ordinamento comunitario tramite (l’art. 19 TUE e) l’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE⁶⁴².

La Corte di Giustizia, oltretutto, ha valutato la nozione di “interesse diretto” e, seguendo ancora il ragionamento dell’Avvocato generale, ha ritenuto che le misure restrittive dell’UE riguardino in modo diretto il Venezuela, adottando a tale scopo «*un approccio olistico e pragmatico [che] privilegia la sostanza rispetto alla forma [...] all’atto dell’esame degli effetti di una misura sulla situazione giuridica di una persona fisica o giuridica*»⁶⁴³. La CGUE, quindi, ha riscontrato l’errore di diritto commesso dal giudice di prime cure nel ritenere che le misure restrittive varate dal Consiglio non incidessero direttamente sulla posizione giuridica del Venezuela⁶⁴⁴. Vietare agli operatori dell’UE di svolgere alcune attività con il coinvolgimento del Venezuela equivale, del resto, a vietare a Caracas di effettuare tali operazioni interagendo con gli operatori dell’Unione.

I provvedimenti imposti dall’UE, pertanto, producono direttamente effetti sulla situazione giuridica dello Stato attinto dalle misure, a nulla peraltro rilevando il fatto che le misure restrittive in oggetto non rappresentino, per il Venezuela, un impedimento assoluto per l’approvvigionamento dei beni e servizi coinvolti⁶⁴⁵. Pertanto, anche se il regime sanzionatorio non identifica direttamente il Venezuela come proprio obiettivo esplicito, la Corte è giunta alla conclusione che le misure restrittive dell’UE incidono direttamente sulla situazione giuridica di tale Stato, poiché tali disposizioni impediscono al Venezuela di ottenere l’accesso a numerosi beni e servizi⁶⁴⁶. In conformità all’art. 61, § 1 dello Statuto della CGUE, i giudici dell’UE hanno quindi ritenuto di poter statuire definitivamente sulla ricevibilità del ricorso e respingere il primo motivo di irricevibilità sollevato dal Consiglio.

⁶⁴² *Ivi*, § 32. Cfr. CGUE (Grand Chamber), case C-432/05, 13 marzo 2007, EU:C:2007:163, § 37 (e la giurisprudenza *ivi* citata). Inoltre, cfr.: N. TROCKER, *L’articolo 47 [...]*, in G. VETTORI (a cura di), *Carta [...]*, CEDAM, Padova, 2002, pp. 381 ss.; D. DOMENICUCCI, F. FILPO, *La tutela giurisdizionale [...]*, in R. MASTROIANNI ET AL. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali [...]*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 863 ss.; R. MASTROIANNI, *L’effettività [...]*, in *Liber amicorum A. Tizzano*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 586 ss.; G. VITALE, *Il principio [...]*, in *Federalismi.it*, 2018, n°5, pp. 1-25; M. E. BARTOLONI, *La natura poliedrica [...]*, in *dUE*, 2019, n°2, pp. 245 ss.

⁶⁴³ CGUE, case C-872/19, 20 gennaio 2021, EU:C: 2021:37, cit., § 105.

⁶⁴⁴ CGUE (Grand Chamber), case C-872/19 P, Sentenza, 22 giugno 2021, EU:C:2021:507, cit., § 73.

⁶⁴⁵ *Ivi*, § 72.

⁶⁴⁶ Cfr. CGUE, case C-872/19, 20 gennaio 2021, ECLI:EU:C:2021:37, § 117. L’Avvocato generale, nelle sue argomentazioni, ha inoltre operato un parallelo con decisione della Corte EDU nell’ambito del caso *Democratic Republic of the Congo v. Belgium* (ric. n°16554/19, 29 ottobre 2020). In tale causa, la Corte EDU ha dichiarato irricevibile un ricorso proposto dinanzi ad essa dalla Repubblica democratica del Congo. Tale pronuncia, tuttavia, si è basata sulla particolare formulazione e sul contenuto degli artt. 33 (controversie interstatali) e 34 (richieste individuali) della CEDU, la cui peculiare architettura disegna un sistema specifico, concepito per consentire che i ricorsi possano essere presentati tanto da persone fisiche e giuridiche contro gli Stati contraenti quanto da uno Stato contraente contro un altro Stato contraente. È in ragione di tale peculiare contesto che la Corte EDU ha dichiarato che solo le Alte Parti contraenti, i privati, i gruppi di individui o le organizzazioni non governative possono intentare un’azione dinanzi ad essa. Poiché la Repubblica Democratica del Congo non rientra in alcuna di tali categorie, il suo ricorso è stato dichiarato irricevibile poiché incompatibile *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione. Cfr. C:2021:37, cit., § 69. Si considerino, dunque, nel complesso le considerazioni espresse dall’Avvocato generale ai punti 63-72 del suo Parere e il modo in cui le stesse hanno influenzato la soluzione della questione sottoposta alla Corte di Giustizia.

La Corte di Lussemburgo, in tal modo, ha risolto la questione vertente sull'asserita carenza di interesse ad agire da parte di Caracas – adottata dal Consiglio come causa di irricevibilità del ricorso – e ha chiarito come i divieti previsti dagli artt. 2, 3, 6 e 7 del Regolamento 2017/2063 possano effettivamente ledere gli interessi, in particolare economici, del Venezuela intervenendo sulla capacità degli operatori economici dell'Unione di avere rapporti economici e/o finanziari con qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in tale Stato⁶⁴⁷. Di conseguenza, il ricorso rivolto all'annullamento del provvedimento impugnato è risultato di per sé idoneo ad arrecare un beneficio all'appellante, determinando per lo Stato terzo l'interesse ad adire la Corte di Giustizia dell'UE⁶⁴⁸.

La Corte ha poi osservato come le proibizioni imposte dagli articoli controversi trovino applicazione senza delegare alcun potere discrezionale ai destinatari di tali norme e senza necessitare dell'introduzione di ulteriori misure di carattere esecutivo. La Corte, al riguardo, ha dovuto analizzare se le disposizioni dell'UE impuginate implicassero l'adozione di misure di attuazione o, al contrario, trovassero applicazione senza lasciare alcuna autonomia attuativa ai soggetti tenuti alla loro esecuzione⁶⁴⁹. I giudici dell'Unione hanno chiarito che il Regolamento (UE) 2017/2063 del Consiglio costituisce un "atto regolamentare" ai sensi dell'art. 263, co. 4 TFUE, adottato in base alla procedura *non legislativa* di cui dell'art. 215 TFUE e della Decisione 2017/2074⁶⁵⁰ e che le prescrizioni di tale atto hanno inoltre valenza generale, non richiedendo misure integrative per la propria attuazione, sicché, anche sulla base di tali constatazioni, la Corte ha infine riconosciuto l'esistenza di una legittimazione ad agire da parte del Venezuela, senza che quest'ultimo sia peraltro tenuto a provare che le disposizioni contestate lo interessino individualmente⁶⁵¹.

Insistendo su un'interpretazione contestuale e teleologica della norma, la Corte di Lussemburgo ha infatti ritenuto che l'art. 263, co. 4 TFUE debba essere interpretato alla luce dei valori e dei principi dell'ordinamento dell'Unione che disciplinano la sua azione esterna. Secondo la CGUE, il principio della tutela giurisdizionale effettiva costituisce un fondamento integrante del concetto di Stato di diritto⁶⁵². A sua volta, lo Stato di diritto figura tra i valori fondanti dell'Unione europea (*ex art. 2 TUE*) oltre che tra i principi guida della sua azione esterna sullo scenario internazionale e della stessa PESC (*ex artt. 21 e 23 TUE*)⁶⁵³. In base a

⁶⁴⁷ CGUE (Grand Chamber), case C-872/19 P, Sentenza, 22 giugno 2021, EU:C:2021:507, cit., § 83.

⁶⁴⁸ *Ivi*, § 82.

⁶⁴⁹ Cfr. CGUE (Seconda sezione), *Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd v Distillerie Bonollo SpA and Others*, case C-461/18 P, Sentenza, 3 dicembre 2020, ECLI:EU:C:2020:979, § 58.

⁶⁵⁰ UE, CONSIGLIO, Decisione 2017/2074/PESC, 13 novembre 2017, *concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela*, in *OJEU*, L 295/60, 14 novembre 2017.

⁶⁵¹ CGUE (Grand Chamber), case C-872/19 P, Sentenza, 22 giugno 2021, EU:C:2021:507, cit., § 92.

⁶⁵² *Ivi*, § 48. Cfr. CGUE (Grand Chamber), case C-619/18, Sentenza, 24 giugno 2019, EU:C:2019:531, § 47. Sul tema, tra i molteplici contributi, si vedano: A. ROTTOLA, *L'effettività dell'ordinamento comunitario e del suo sistema giurisdizionale*, Cacucci, Bari, 2008; S. M. CARBONE, *Principio di effettività [...]*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009; P. PIVA, *Il principio di effettività [...]*, Jovene, Napoli, 2012; O. PORCHIA, *L'effettività del diritto dell'Unione tra tutela del singolo [...]*, in *Scritti in onore di G. Tesauero*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 2311 ss.; A. M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività [...]*, Cacucci, Bari, 2015.

⁶⁵³ CGUE (Grand Chamber), case C-872/19 P, Sentenza, 22 giugno 2021, EU:C:2021:507, cit., § 49.

ciò, la Corte ha concluso che – a condizione che siano soddisfatte le condizioni di cui all’art. 263, co. 4 TFUE – «un’interpretazione dell’articolo 263, quarto comma, TFUE, alla luce dei principi di controllo giurisdizionale effettivo e dello Stato di diritto, depone a favore della considerazione che uno Stato terzo dovrebbe avere la legittimazione ad agire, in quanto “persona giuridica”, ai sensi dell’articolo 263, quarto comma, TFUE, quando siano soddisfatte le altre condizioni previste da suddetta disposizione. Una siffatta persona giuridica di diritto internazionale pubblico può infatti essere lesa da un atto dell’Unione nei suoi diritti o interessi allo stesso modo di un’altra persona o entità e deve quindi essere in grado, nel rispetto di tali condizioni, di chiedere l’annullamento di un simile atto»⁶⁵⁴.

Prima di questo, la Corte si era già soffermata in via preliminare sull’obiezione secondo cui consentire a uno Stato terzo sottoposto a misure restrittive generali di contestare siffatte misure, sulla base delle condizioni che autorizzano l’accesso ai giudici dell’UE per le persone destinatarie di misure individuali, sarebbe contrario alla distinzione operata dai Trattati tra misure restrittive generali e individuali e avrebbe come effetto supplementare un’estensione indebita della portata della competenza conferita ai giudici dell’Unione per quanto riguarda le disposizioni relative alla PESC o gli atti adottati in base ad esse⁶⁵⁵. La competenza della Corte, infatti, non incontra alcun limite per quanto riguarda un atto regolamentare come quello impugnato nel caso di specie. Tale provvedimento, adottato in base all’art. 215 TFUE, conferisce efficacia alle posizioni dell’UE definite nel quadro della PESC e i giudici dell’Unione, conformemente alle competenze loro attribuite dai Trattati, devono garantire un controllo, in linea di principio completo, sulla legittimità di tali atti⁶⁵⁶.

La Corte di Giustizia, inoltre, ha respinto l’argomento secondo cui garantire a Stati terzi la legittimazione a impugnare atti dell’UE dinanzi ai giudici dell’Unione inficerebbe pericolosamente gli equilibri di reciprocità esistenti tra l’UE e gli Stati extra-UE coinvolti⁶⁵⁷. La reciprocità, in effetti, è un principio fondamentale del diritto internazionale oltre ad essere un principio strutturale del diritto dell’UE, che permea le relazioni internazionali dell’Unione⁶⁵⁸. Tuttavia, come osservato dall’Avvocato generale Bot nel Parere 1/17 sul CETA, questo principio riguarda segnatamente le relazioni esterne dell’UE: «occorre sottolineare che la reciprocità deve essere considerata come uno dei principi cardine dei rapporti esterni dell’Unione [...]. L’applicazione del principio di reciprocità ai rapporti convenzionali esterni dell’Unione è giustificata dal fatto che, in quanto soggetto di diritto internazionale, l’Unione è soggetta alle norme di diritto internazionale dalle

⁶⁵⁴ *Ivi*, § 50.

⁶⁵⁵ *Ivi*, § 28.

⁶⁵⁶ *Ivi*, § 21. Inoltre, cfr. CGUE (Grand Chamber), *OJSC ROSNEFT Oil Company v. HM Treasury; the Secretary of State for Business, Innovation, and Skills; the Financial Conduct Authority*, case C-72/15, Preliminary ruling, materia PESC, Sentenza, 28 marzo 2017, ECLI:EU:C:2017:236, § 106.

⁶⁵⁷ Cfr. CGUE (Grand Chamber), case C-872/19 P, Sentenza, 22 giugno 2021, EU:C:2021:507, cit., § 51.

⁶⁵⁸ Sul tema, cfr. D. DERO, *La réciprocité et le droit des Communautés et de l’Union européennes*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pp. 227-230. Si vedano inoltre: M. CREMONA, *Values in EU Foreign Policy*, in E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell’Unione Europea e l’azione esterna*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 3-34; R. MASTROIANNI, *Le garanzie dei valori nell’azione esterna e il ruolo della Corte [...]*, *ivi*, pp. 215-242.

quali ha accettato di essere vincolata, e di cui l'obbligo di reciprocità costituisce parte integrante»⁶⁵⁹.

Un'interpretazione della questione in esame sulla base della reciprocità, pertanto, partirebbe dal presupposto che il rapporto in questione tra l'UE e lo Stato terzo sia disciplinato, nello specifico, dal diritto internazionale (a sua volta, fondato sul consenso degli Stati) e, in particolare, da questo principio⁶⁶⁰. Sulla base di tale assunto, permettere a Stati terzi di intentare un'impugnazione dinanzi agli organi giurisdizionali dell'UE contro un provvedimento della stessa Unione, in assenza di un previo accertamento circa la possibilità che l'UE goda a sua volta di accesso ai giudici dello Stato terzo in via reciproca, violerebbe certamente il principio di reciprocità e limiterebbe così indebitamente l'Unione nel condurre le sue politiche e le sue relazioni internazionali⁶⁶¹. Ad ogni modo, secondo il ragionamento seguito dalla Corte nel caso di specie, la premessa logica di una simile argomentazione risulterebbe viziata *in nuce*, dato che l'oggetto dell'impugnazione non ha riguardato propriamente il diritto internazionale, ma il diritto dell'UE, essendo l'appello in esame imperniato non su un accordo internazionale concluso tra uno Stato terzo e l'UE ma sulla questione se uno Stato (o un'organizzazione sovranazionale regionale *sui generis* come l'UE) possa consentire o meno a un altro Stato di intentare causa dinanzi ai propri tribunali interni.

Analogamente, la Corte non ha affrontato l'argomento avanzato dalla Commissione secondo cui la definizione di “persona giuridica” ai sensi dell'art. 263, co. 4 TFUE – e, quindi, l'intera questione dell'accesso di Stati terzi alle strutture giurisdizionali dell'Unione – dipenda dalla natura degli atti compiuti dallo Stato⁶⁶². La Commissione, al riguardo, aveva fondato le proprie argomentazioni sulla distinzione tra atti compiuti a titolo privato (*acta iure gestionis*) e atti compiuti nell'esercizio dei pubblici poteri inerenti alla sovranità statale (*acta iure imperii*) sostenendo che – in base al diritto internazionale e al corollario del principio di eguaglianza sovrana degli Stati secondo cui “*par in parem non habet iurisdictionem*” – uno Stato non possa essere assoggettato alla giurisdizione di un altro Stato in riferimento ad atti compiuti in qualità di ente sovrano⁶⁶³.

Ancora una volta, una simile argomentazione è risultata incongrua alla Corte rispetto all'oggetto della causa in discussione e ciò, *in primis*, poiché la pertinenza di una simile distinzione tra atti privati e atti sovrani non può essere dedotta né dall'art. 263, co. 4 TFUE, né da qualsiasi altra disposizione del diritto dell'Unione⁶⁶⁴ oltre che, in secondo luogo, nei termini in cui tale tesi ha nuovamente tentato di inscrivere la questione in esame nell'alveo del diritto internazionale pubblico e, segnatamente, nel tema dell'immunità dello Stato da azioni legali, nel contesto del quale la distinzione operata tra atti *iure*

⁶⁵⁹ CGUE, *Conclusioni dell'Avvocato generale Y. Bot*, Parere 1/17, 29 gennaio 2019, ECLI:EU:C:2019:72, § 77.

⁶⁶⁰ CGUE (Grand Chamber), case C-872/19 P, Sentenza, 22 giugno 2021, EU:C:2021:507, cit., § 27.

⁶⁶¹ *Ivi*, §§ 28-29.

⁶⁶² *Ivi*, § 37.

⁶⁶³ *Ibidem*.

⁶⁶⁴ *Ivi*, § 70.

gestionis e atti *iure imperii* si rivela funzionale al fine di delimitare la portata di tale privilegio statale⁶⁶⁵. Infatti, se da un lato il diritto internazionale prevede che uno Stato non possa essere citato in giudizio per rispondere dei propri atti sovrani, in assenza di un suo previo consenso (e nel limite in cui proprio dalla formulazione dell'art. 263, co. 4 TFUE non possa essere desunta una prestazione unilaterale di tale consenso), dall'altro la questione in esame resta comunque una mera disputa di diritto interno e, in tale contesto, valutazioni di reciprocità non possono da sole escludere che uno Stato terzo possa adire una giurisdizione straniera in veste di ricorrente⁶⁶⁶.

Secondo la Corte di Giustizia, inoltre, gli obblighi vigenti per l'UE in riferimento al rispetto dello Stato di diritto e all'effettività della tutela giurisdizionale da garantire all'interno del proprio ordinamento giuridico – proprio in quanto assunti fondanti di quest'ultimo – non possono essere in alcun modo subordinati a rapporti di reciprocità⁶⁶⁷. Nelle circostanze in esame, un'interpretazione dell'art. 263, co. 4 TFUE alla luce dei principi di controllo giurisdizionale effettivo e dello Stato di diritto depone infatti a favore della considerazione che uno Stato terzo, quando siano soddisfatte le altre condizioni previste dalla suddetta norma, debba godere della legittimazione ad agire, in quanto “persona giuridica” ai sensi della stessa disposizione.

Una siffatta “persona giuridica” di diritto internazionale pubblico, infatti, può essere lesa nei suoi diritti o interessi da un atto dell'UE allo stesso modo in cui può esserlo una qualsiasi altra persona o entità e, di conseguenza, deve essere posta in grado, nel rispetto delle condizioni di cui al comma quarto dell'art. 263 TFUE, di chiedere l'annullamento di un simile atto⁶⁶⁸. Oltretutto, tale interpretazione della nozione di “persona giuridica”, ai

⁶⁶⁵ «[...] The Court considers that the terms “*jure imperii*” and “*jure gestionis*” do not imply that the acts in question are lawful but refer rather to whether the acts in question fall to be assessed by reference to the law governing the exercise of sovereign power (*jus imperii*) or the law concerning non-sovereign activities of a State, especially private and commercial activities (*jus gestionis*). To the extent that this distinction is significant for determining whether or not a State is entitled to immunity from the jurisdiction of another State's courts in respect of a particular act, it has to be applied before that jurisdiction can be exercised, whereas the legality or illegality of the act is something which can be determined only in the exercise of that jurisdiction [...]». CIG, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, Judgment, in *I.C.J. Reports 2012*, p. 99, 3 febbraio 2021, p. 125, § 60.

⁶⁶⁶ D'altronde: «1. A State cannot invoke immunity from jurisdiction in a proceeding before a court of another State if it has: (a) itself instituted the proceeding; or (b) intervened in the proceeding or taken any other step relating to the merits. However, if the State satisfies the court that it could not have acquired knowledge of facts on which a claim to immunity can be based until after it took such a step, it can claim immunity based on those facts, provided it does so at the earliest possible moment. 2. A State shall not be considered to have consented to the exercise of jurisdiction by a court of another State if it intervenes in a proceeding or takes any other step for the sole purpose of: (a) invoking immunity; or (b) asserting a right or interest in property at issue in the proceeding». Art. 8, §§ 1-2 della *Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni (United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property – UNCJISTP)*, adottata dall'Assemblea generale il 2 dicembre 2004 [A/RES/59/38, Annex, in *Official Records, Fifty-ninth Session, Supplement No. 49 (A/59/49)*], ma non ancora entrata in vigore.

⁶⁶⁷ CGUE (Grand Chamber), case C-872/19 P, Sentenza, 22 giugno 2021, EU:C:2021:507, cit., § 52.

⁶⁶⁸ *Ivi*, § 50

sensi dell'art. 263, co. 4 TFUE, non è rimessa in discussione dagli argomenti dedotti dal Consiglio nonché dai governi che hanno presentato osservazioni⁶⁶⁹ circa l'eventuale disparità di trattamento dell'Unione dinanzi a tribunali di Stati terzi, laddove questi ultimi non consentano all'UE di contestare, dinanzi a detti giudici, le proprie decisioni in materia di relazioni internazionali, siano esse o meno di natura economico-commerciale⁶⁷⁰.

In virtù di tali considerazioni, i giudici dell'UE hanno concluso che il Venezuela, «*in quanto Stato dotato di personalità giuridica internazionale, deve essere considerat[o] una "persona giuridica", ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE*»⁶⁷¹ e che «*il ricorso proposto dalla Repubblica bolivariana del Venezuela dinanzi al Tribunale è ricevibile nella parte in cui è diretto all'annullamento degli articoli 2, 3, 6 e 7 del Regolamento 2017/2063*»⁶⁷². La Corte, pertanto, ha giudicato ricevibile il ricorso intentato da Caracas innanzi al Tribunale dell'UE nella misura in cui tale azione risulta finalizzata all'annullamento degli artt. 2, 3, 6 e 7 del Regolamento (UE) 2017/2063, con conseguente rinvio della causa al Tribunale ai fini della decisione nel merito (giacché lo stato degli atti non consentiva alla Corte di statuire in relazione ad essa)⁶⁷³.

Operando un collegamento diretto tra la problematica dell'accesso degli Stati terzi agli organi giurisdizionali dell'UE e i principi dello Stato di diritto e dell'effettività della tutela giurisdizionale, la sentenza in esame rafforza dunque il ruolo dell'Unione quale attore globale impegnato nel sostenere i propri valori fondanti e nel plasmare, sulla base di questi ultimi, la sua azione esterna⁶⁷⁴.

Nell'ambito della materia segnatamente afferente all'imposizione di misure restrittive da parte dell'Unione, la sentenza in esame attesta infatti la crescente disponibilità della Corte a consentire il controllo giurisdizionale di queste misure dinanzi ai giudici dell'UE. Tale linea giurisprudenziale, d'altra parte, conferma l'impegno dell'Unione in favore dello Stato di diritto e della garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva che includa anche la materia della PESC⁶⁷⁵. La sentenza, pertanto, potrebbe verosimilmente comportare rilevanti implicazioni per

⁶⁶⁹ Art. 24, Statuto CGUE: «[1] La Corte di Giustizia può richiedere alle parti di produrre tutti i documenti e di dare tutte le informazioni che essa reputi desiderabili. In caso di rifiuto, ne prende atto. [2] La Corte può parimenti richiedere agli Stati membri e alle istituzioni, agli organi o agli organismi che non siano parti in causa tutte le informazioni che ritenga necessarie ai fini del processo». Si vedano in merito i punti 24-40 della sentenza d'appello qui in esame.

⁶⁷⁰ CGUE (Grand Chamber), case C-872/19 P, Sentenza, 22 giugno 2021, EU:C:2021:507, cit., § 51.

⁶⁷¹ *Ivi*, § 53.

⁶⁷² *Ivi*, § 94.

⁶⁷³ *Ivi*, § 95.

⁶⁷⁴ Cfr. E. KASSOTI, A. CARROZZINI, *A Curia Mundi? The CJEU's Judgment in Case C-872/19 P Venezuela v Council*, in *EU Law Analysis. Expert insight into EU law developments*, 16 agosto 2021.

⁶⁷⁵ Cfr.: «[I]t must be noted that, as is apparent from both Article 2 TEU, which is included in the common provisions of the EU Treaty, and Article 21 TEU, concerning the European Union's external action, to which Article 23 TEU, relating to the CFSP, refers, the European Union is founded, in particular, on the values of equality and the rule of law [...]. The very existence of effective judicial review designed to ensure compliance with provisions of EU law is inherent in the existence of the rule of law [...]». CGUE (Grand Chamber), *H v Council of the European Union, European Commission and EUPM*, case C-455/14 P, Sentenza, 19 luglio 2016, ECLI:EU:C:2016:569, § 41; «As is apparent from both Article 2 TEU, which is included in the common provisions of the EU Treaty, and

la possibile adozione di future “sanzioni” da parte dell’UE, giungendo ad esercitare un effetto dissuasivo (se non deterrente) sulla futura propensione del Consiglio all’impiego dello strumento delle misure restrittive nell’ambito della PESC poiché non manca di aprire la strada al profilarsi di possibili azioni di risarcimento danni⁶⁷⁶ promosse da Stati terzi.

D’altra parte, l’imposizione di misure “mirate” da parte dell’UE rappresenta già da tempo l’argomento di un copioso contenzioso innanzi ai giudici dell’Unione. Il controllo giurisdizionale della Corte su tali provvedimenti non ha dunque mancato di tradursi in un intrinseco elemento di “vulnerabilità” per la coerenza e l’efficacia dell’azione esterna di Bruxelles. Alla luce di tali considerazioni, sarebbe forse risultato preferibile, da parte della Corte di Giustizia, l’adozione di un approccio quanto meno più cauto nella valutazione di una decisione – di portata incontrovertibilmente storica – che ha coinvolto la stessa Corte di Lussemburgo nel tracciamento dei limiti della propria funzione tutelare nei riguardi dell’integrità e dell’autonomia dell’ordinamento giuridico dell’UE⁶⁷⁷, giacché la profilata “introiezione” di controversie internazionali ad opera della CGUE potrebbe implicare – come del resto temuto da parte delle istituzioni dell’Unione e degli Stati membri coinvolti nel giudizio⁶⁷⁸ – una “rischiosa” proliferazione di ricorsi giudiziari da parte di attori statuali esterni all’UE.

*Article 21 TEU, concerning the European Union’s external action, to which Article 23 TEU, relating to the CFSP, refers, one of the European Union’s founding values is the rule of law. [...] It may be added that Article 47 of the Charter, which constitutes a reaffirmation of the principle of effective judicial protection, requires, in its first paragraph, that any person whose rights and freedoms guaranteed by EU law are violated should have the right to an effective remedy before a tribunal in compliance with the conditions laid down in that article. It must be recalled that the very existence of effective judicial review designed to ensure compliance with provisions of EU law is of the essence of the rule of law. [...] In the light of the foregoing, the answer to Question 1 is that Articles 19, 24 and 40 TEU, Article 275 TFEU, and Article 47 of the Charter must be interpreted as meaning that the Court has jurisdiction to give preliminary rulings, under Article 267 TFEU, on the validity of an act adopted on the basis of provisions relating to the CFSP, such as Decision 2014/512, provided that the request for a preliminary ruling relates either to the monitoring of that decision’s compliance with Article 40 TEU, or to reviewing the legality of restrictive measures against natural or legal persons». CGUE (Grand Chamber), case C-72/15, Preliminary ruling, 28 marzo 2017, EU:C:2017:236, cit., §§ 72-80; «[A]n action for damages must be assessed having regard to the whole of the system established by the treaties for the judicial protection of the individual [...], since that action contributes to the effectiveness of that protection. [...] In that regard, it is apparent from both Article 2 TEU, which is included in the common provisions of the EU Treaty, and Article 21 TEU, concerning the European Union’s external action, to which Article 23 TEU, relating to the CFSP, refers, that one of the European Union’s founding values is the rule of law [...]». CGUE (Grand Chamber), *Bank Refah Kargaran v Council of the European Union*, case C-134/19 P, Sentenza, 6 ottobre 2020, ECLI:EU:C:2020:793, §§ 34-35.*

⁶⁷⁶ Si considerino, al riguardo, le implicazioni del caso *Safa Nicu*. Cfr. CGUE (Grand Chamber), case C-45/15 P, Sentenza, 30 maggio 2017, EU:C:2017:402, cit.

⁶⁷⁷ Cfr. M. PARODI, *Uno Stato terzo è una persona giuridica legittimata, ai sensi dell’art. 263, par. 4, TFUE, a ricorrere in annullamento avverso un atto UE che introduce misure sanzionatorie*, in *Osservatoriosullefonti.it – Fonti dell’Unione europea e internazionali*, n°2, 2021. Con riguardo alla problematica qui posta in evidenza – oltre alla “pietra angolare” del filone *Kadi* – si considerino, in particolare, gli esiti delle impugnazioni (casi *Portnov*, *Azarov*, *Yanukovych*, *Klyuyev*, et al.) che hanno determinato l’annullamento delle misure restrittive imposte dall’UE nei confronti di esponenti dell’élite politica di Kiev, in riferimento alla situazione di crisi aggravatasi in Ucraina a partire dal 2014. Per un approfondimento, cfr.: A. ROSAS, *EU Restrictive Measures against Third States [...]*, in *dUE*, 2016, n°4, pp. 637-651; D. DEL VESCOVO, *op. cit.*; P. REINHOLD, *Der Fall Azarov und seine Folgen [...]*, in *ZEUS – Zeitschrift fuer Europäische Studien*, 2020, vol. 23, n°3, pp. 509-545.

⁶⁷⁸ Cfr. CGUE (Grand Chamber), case C-872/19 P, Sentenza, 22 giugno 2021, EU:C:2021:507, cit., §§ 26-32.

La Corte di Giustizia, infatti, sarà in tal modo chiamata a operare nell'inusuale veste di "Curia Mundi"⁶⁷⁹, ossia ad agire nel sostanziale ruolo di giudice internazionale (oltre che sovranazionale) preposto a recepire le istanze di paesi terzi interessati dall'adozione di misure restrittive dell'UE (e.g., la Bielorussia, la Federazione Russa, lo stesso Venezuela, etc.). Tutto ciò, con buona probabilità, condiziona le future scelte dell'Unione europea circa l'impiego, nell'ambito della PESC, di "sanzioni" con indirizzo territoriale e condurrà Bruxelles verso un maggiore utilizzo dell'innovativo strumento "orizzontale" rappresentato dalle misure restrittive a matrice tematica e portata globale – come quelle previste dall'EU-GHRSR, in materia di diritti umani – determinando così progressivamente l'abbandono dei "tradizionali" schemi sanzionatori "verticali" a riferimento geografico⁶⁸⁰.

2.4 Il Global Human Rights Sanctions Regime dell'Unione europea (EU-GHRSR): un nuovo "strumento-chiave" per la politica estera dell'UE?

Nel dicembre 2020 – ad esito di un complesso *iter* politico-negoziale intrapreso su impulso del governo dei Paesi Bassi a partire dal 2018, in significativa concomitanza con il settantesimo anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo⁶⁸¹ – l'Unione Europea ha varato il proprio regime di sanzioni tematiche "orizzontali" finalizzato ad avversare in tutto il mondo le più efferate violazioni dei diritti umani, ufficializzando l'istituzione dell'*EU Global Human Rights Sanctions Regime* (EU-GHRSR). Con l'adozione della Decisione del Consiglio (PESC) 2020/1999⁶⁸² e del Regolamento del Consiglio (UE) 2020/1998⁶⁸³ l'Unione ha stabilito l'imposizione di divieti d'ingresso nel territorio degli Stati membri per coloro cui siano ascritte (o possano essere comunque associate) gravi violazioni delle norme internazionali in materia di diritti umani, prevedendo inoltre la misura del congelamento dei beni (presenti nel territorio dell'UE) di tali soggetti insieme al divieto di effettuare transazioni finanziarie nei confronti dei "designati" (individui, gruppi o entità) ritenuti a qualunque titolo coinvolti nelle gravi condotte stigmatizzate dalla norma.

Il nuovo «*regime di sanzioni autonomo, flessibile e reattivo a livello [dell']UE*»⁶⁸⁴ si inserisce coerentemente nel quadro funzionale dell'art. 21 TUE, così come da ultimo declinato attraverso l'*EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024* del

⁶⁷⁹ E. KASSOTI, A. CARROZZINI, *A Curia Mundi?*, cit.

⁶⁸⁰ Cfr. F. FINELLI, *Does a Third State Have Legal Standing to Challenge EU Restrictive Measures? The Court of Justice Says 'Yes'*, in *EU Law Analysis. Expert insight into EU law developments*, 1° agosto 2021.

⁶⁸¹ Cfr.: R. JOZWIAK, *Netherlands proposes new EU Human Rights sanctions regime*, in *Radio Free Europe*, 19 novembre 2018; S. A. BLOK, *Closing remarks by the Minister of Foreign Affairs, Stef Blok, at a meeting on the EU Global Human Rights Sanction Regime*, L'Aia, 20 novembre 2018.

⁶⁸² UE, CONSIGLIO, Decisione 2020/1999/PESC, 7 dicembre 2020, in *OJEU*, LI 410/13, 7 dicembre 2020.

⁶⁸³ UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n° 1998/2020, 7 dicembre 2020, in *OJEU*, LI 410/1, 7 dicembre 2020.

⁶⁸⁴ UE, PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione su un regime europeo di sanzioni per le violazioni dei diritti umani* (2019/2580(RSP)) [P8 TA(2019)0215], 14 marzo 2019, § 1.

25 marzo 2020⁶⁸⁵, consentendo pertanto a Bruxelles di proseguire nel solco dell’esperienza di paesi come il Canada, gli Stati Uniti e il Regno Unito – oltre che di alcuni degli stessi Stati membri dell’UE⁶⁸⁶ – già dotati di salvaguardie sanzionatorie di portata globale a presidio del rispetto dei diritti umani. L’EU-GHRSR rappresenta peraltro il terzo regime tematico “orizzontale” di sanzioni autonome predisposto dall’UE, affiancandosi infatti ai regimi sanzionatori in precedenza varati dall’Unione allo scopo di contrastare la proliferazione e l’uso di armi chimiche nonché al fine di prevenire e condannare gli attacchi cibernetici esterni contro le proprie infrastrutture informatiche.

Dato l’alto valore emblematico riconosciuto alla controversa vicenda “Magnitskiy”, nel marzo 2019 il Parlamento europeo aveva sostenuto che le nuove sanzioni dell’UE, al pari di quelle statunitensi, dovessero essere simbolicamente intitolate alla memoria del tributarista russo deceduto in carcere a Mosca nel 2009, caldeggiando il battesimo ufficiale della nuova normativa GHRSR europea quale *EU Magnitsky Act*⁶⁸⁷. Non è un caso, tuttavia, che l’amministrazione olandese avesse espressamente escluso tale eventualità

⁶⁸⁵ UE, COMMISSIONE EUROPEA E ALTO RAPPRESENTANTE DELL’UE PER LA PESC, *Joint Communication on EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024* (JOIN(2020) 6 final, 2020/0047 (NLE)), 25 marzo 2020; UE, CONSIGLIO, *Council Conclusions on the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024* (doc. 12848/20), 18 novembre 2020.

⁶⁸⁶ Estonia (2016), Lituania (2017), Lettonia (2018). È opportuno osservare come le repubbliche baltiche abbiano replicato il *Magnitsky Act* statunitense nella propria legislazione nazionale conservando il modello originale del 2012 in chiave anti-russa piuttosto che la sua successiva riedizione globale del 2016. Inoltre, i paesi del Baltico si sono astenuti dal prevedere il congelamento dei beni e il divieto dei pagamenti, limitando così i loro regimi sanzionatori all’applicazione del divieto di visto. Cfr. C. PORTELA, *Targeted Sanctions Against Individuals on Grounds of Grave Human Rights Violations – Impact, Trends and Prospects at EU Level*, Study for the European Parliament (Policy Department For External Relations) PE 603.869, 26 aprile 2018. Inoltre, anche altri paesi stanno valutando il potenziale insito nell’introduzione di regimi “orizzontali” di sanzioni mirate quale innovativo strumento di politica estera finalizzato alla protezione dei diritti umani, comprovando la maturazione di una marcata tendenza generale verso l’individualizzazione *tout court* del mezzo sanzionatorio così come finora inteso nell’ambito del diritto e delle relazioni internazionali. Si pensi, peraltro, al provvedimento adottato in Australia nel dicembre 2021 o al dibattito in corso sul tema in Giappone – con Tokio che, nel 2018, aveva preso parte, insieme a Canberra, alla conferenza dell’Aia promossa dai Paesi Bassi – e in Nuova Zelanda, oltre che ai peculiari casi del Kosovo, che ha adottato il proprio *Magnitsky Act* nel gennaio 2020, e della Georgia, il cui Parlamento ha recentemente adottato un elenco di sanzioni che mirano a colpire gli individui ritenuti responsabili dell’occultamento di gravi violazioni dei diritti umani compiute nel territorio delle Repubbliche caucasiche dell’Abkhazia e dell’Ossezia del Sud (la cd. lista *Otkhozoria-Tatunashvili*), riconosciute dalla Federazione Russa nel 2008 come Stati indipendenti ma sulle quali Tbilisi rivendica ancora formalmente la propria sovranità con il sostegno politico dell’Occidente. Cfr.: PARLIAMENT OF AUSTRALIA, *Autonomous Sanctions Amendment (Magnitsky-style and Other Thematic Sanctions) Bill 2021*. Inoltre: X. BAMI, *Outgoing Kosovo Govt Adopts Magnitsky Act*, in *Balkan Insight*, 29 gennaio 2020. Si veda ancora: UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del 14 giugno 2018 sui territori georgiani occupati a 10 anni dall’invasione russa (2018/2741(RSP)) [P8_TA(2018)0266], 14 giugno 2018, § 15.

⁶⁸⁷ UE, PARLAMENTO EUROPEO, P8 TA(2019)0215, cit., §§ J, K, 2. Giova peraltro segnalare come l’Alto Rappresentante dell’UE per la PESC, Josep Borrell Fontelles, il 15 settembre 2020 – al culmine della tensione tra Mosca e l’Occidente per la vicenda del presunto avvelenamento dell’oppositore russo Aleksey Navalny – avesse dichiarato innanzi ai deputati del Parlamento Europeo che «*[i]n the same way that the Americans call it the “Magnitsky Act”, we could call it the “Navalny sanctions regime”*». Cfr. A. RETTMAN, *Borrell: EU should shame Russia with “Navalny Act”*, in *EU Observer*, 16 settembre 2020.

già al momento della presentazione della sua iniziativa nel 2018, ritenendo di non procedere all'impiego di etichettature di carattere anche solo allusivamente geografico proprio al fine di scongiurare interpretazioni che potessero identificare il nuovo sistema sanzionatorio in materia di diritti umani come uno strumento politico appositamente congegnato contro il Cremlino, aprendo tra l'altro la strada a imponderabili scenari ritorsivi internazionali. Ad ogni modo, l'attivazione del nuovo regime di sanzioni dell'UE ha ugualmente suscitato reazioni ostili da parte della Federazione Russa e della Cina, visto che i primi destinatari delle misure di nuova concezione sono stati proprio funzionari governativi (ed entità *State-owned*) di queste due potenze⁶⁸⁸.

Nel 2019, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa aveva a sua volta riaffermato il proprio impegno nella lotta contro l'impunità degli autori di gravi violazioni dei diritti umani e contro la corruzione intesa come minaccia per lo Stato di diritto⁶⁸⁹, invitando tutti i paesi Membri a valutare l'introduzione di strumenti giuridici idonei che permettessero ai loro esecutivi, sotto la supervisione dei rispettivi parlamenti, «*to impose targeted sanctions such as visa bans and account freezes on individuals reasonably believed to be personally responsible for serious human rights violations for which they enjoy impunity on political grounds or owing to corrupt practices*»⁶⁹⁰ ed esortando altresì il Consiglio dell'UE a mantenere nel titolo del proprio strumento normativo un riferimento alla figura di Sergey Magnitskiy, «*whose name stands for all the brave people in numerous countries who have lost their lives fighting against corruption and upholding human rights and the rule of law*»⁶⁹¹.

Il nuovo meccanismo sanzionatorio introdotto dall'Unione Europea può quindi consentire un effettivo miglioramento nella traduzione “pratica” delle strategie condotte a livello globale dall'UE in funzione della tutela dei diritti umani e della promozione della democrazia. Spetterà tuttavia a Bruxelles definire con precisione quali opportunità possano in concreto scaturire dall'attuazione dell'EU-GHRSSR nel quadro del suo necessario coordinamento con gli strumenti di politica estera già a disposizione dell'UE, superando inoltre le criticità intrinseche evidenziate dalla struttura del nuovo provvedimento e dissipando i dubbi emersi alla luce delle sue prime applicazioni empiriche.

2.4.1 La struttura formale dell'EU-GHRSSR

Le sanzioni “intelligenti” indirizzate contro i soggetti designati quali *human rights abusers* – principalmente graduate nelle vesti del divieto di viaggio/ingresso, del congelamento dei beni e della proibizione delle transazioni finanziarie – sono uno

⁶⁸⁸ Cfr. C. PORTELA, *The EU Human Rights Sanctions Regime: Unfinished Business? / El régimen de sanciones de derechos humanos de la UE: Un asunto inconcluso*, in *Revista General de Derecho Europeo*, 2021, vol. 54, pp. 19-44.

⁶⁸⁹ CONSIGLIO D'EUROPA, APCE, Resolution 2252 (2019) – *Sergei Magnitsky and beyond – fighting impunity by targeted sanctions*, 22 gennaio 2019, § 1.

⁶⁹⁰ *Ivi*, § 13.

⁶⁹¹ *Ivi*, § 8.

strumento-chiave dell'azione di politica estera dell'Unione riguardante la promozione e la tutela dei diritti umani. Nell'ambito della PESC, peraltro, questi provvedimenti assumono comunemente la denominazione ufficiale di *restrictive measures* proprio allo scopo di eludere la sostanziale indeterminatezza connessa, in campo internazionalistico, alla nozione giuridica di "sanzione"⁶⁹².

Nonostante la matrice mirata di tali provvedimenti, tuttavia, l'UE ha finora adottato *targeted sanctions* di indirizzo perlopiù territoriale (o "verticale"⁶⁹³) rivolte, in quanto tali, nei confronti di individui o entità rientranti nello specifico dominio geografico di determinati paesi. Nel perdurare di tale approccio, pertanto, ogni reazione sanzionatoria intrapresa da parte di Bruxelles avverso ritenuti abusi o violazioni perpetrati in tema di diritti umani che coinvolgano Stati terzi – tanto più se questi ultimi non risultino già sottoposti a sanzioni da parte dell'UE – continuerebbe a implicare la configurazione di uno specifico regime di misure restrittive riguardante ciascun paese di volta in volta interessato. È proprio in tale contesto, dunque, che emergono con chiarezza i tratti evolutivi intrinseci del "nuovo" approccio di carattere "orizzontale" adottato dall'Unione Europea, in virtù del quale le misure restrittive imposte da Bruxelles convergono globalmente su una determinata problematica piuttosto che su uno Stato di per sé designato come obiettivo recependo, in tal modo, la più ampia tendenza internazionale verso la sublimazione "tematica" di raggio globale del pregresso assetto prettamente geografico del fenomeno sanzionatorio⁶⁹⁴.

⁶⁹² Sul tema, si vedano: A. DE VRIES, H. HAZELZET, *The EU as a new actor on the sanctions scene*, in P. WALLENSTEEN, C. STAIBANO (a cura di), *International Sanctions: Between words and wars in the global system*, Frank Cass, Abingdon, 2005, pp. 95-106; C. PORTELA, *European Union Sanctions and Foreign Policy*, cit. Sul tema, cfr.: A. PELLET, A. MIRON, *Sanctions*, cit., pp. 1-15.

⁶⁹³ «**By using the term ["sanctions"] to indicate measures adopted by a number of States by way of reaction to (presumably) erga omnes violations, the [doctrine] seems to differentiate such measures from ordinary "horizontal" [(State-to-State)] reprisals and to place them closer to the "vertical" measures ("sanctions") provided for by international institutions.** --- Considering the very close relationship between the function of sanctions and the "effectiveness or even the existence of international law" and considering further the essentially inorganic structure of international society and the difficulty of distinguishing between "civil" and "penal" aspects of State responsibility, we believe that the concept is still indispensable - as well as the concept of reprisals - for the analytical study of international responsibility». UN, ILC, Doc. A/CN.4/440, cit., p. 7, note 21 e 23 (enfasi aggiunta). Cfr.: P. M. DUPUY, *Observations sur la pratique recente des "sanctions" de l'illicite*, cit., pp. 517 ss.; C. DOMINICÉ, M. ŠAHOVIĆ, *op. cit.*, p. 3; UN, ILC, Doc. A/CN.4/SER.A/1979, cit., *Article 30 (Legitimate application of a sanction)*, pp. 55 ss. Inoltre, cfr.: J. COMBACAU, *Sanctions*, cit., p. 337; K. J. PARTSCH, *Reprisals / Retorsion*, in R. BERNHARDT (a cura di), *MPEPIL*, North-Holland, Amsterdam, 2000, pp. 334-335 e 335-337.

⁶⁹⁴ Come noto, antesignana della configurazione "orizzontale" degli attuali regimi di sanzioni tematiche è stata proprio la portata geograficamente illimitata assunta dalle misure antiterrorismo varate dal Consiglio di Sicurezza nella congiuntura degli eventi dell'11 settembre 2001, declinate nel quadro del regime sanzionatorio introdotto in sede ONU attraverso la Risoluzione UNSC 1267(1999). L'Unione Europea aveva implementato ed esteso le operazioni di *listing* allora attuate in sede multilaterale, sublimandole nella *blacklist* antiterrorismo dell'UE. Cfr.: M. RUSSELL, *EU human rights sanctions. Towards a European Magnitsky Act*, EPRS - European Parliamentary Research Service, Briefing PE 659.402, 10 dicembre 2020, p. 1; C. BEAUCILLON, *Opening up the horizon: The ECJ's new take on country sanctions*, in *CMLR*, 2018, vol. 55, n° 1, pp. 387-416.

La Decisione 2020/1999 del Consiglio «*istituisce un quadro relativo a misure restrittive mirate per contrastare gravi violazioni e abusi dei diritti umani nel mondo*»⁶⁹⁵ senza con ciò pregiudicare l'applicazione di altre decisioni del Consiglio già in vigore o di futura introduzione che – nell'ambito dell'attuazione della Politica estera e di sicurezza comune dell'UE – affrontino gravi violazioni o abusi dei diritti umani compiuti in taluni Stati terzi⁶⁹⁶. L'EU-GHRSSR, infatti, è stato concepito allo scopo di coadiuvare il raggiungimento degli obiettivi della PESC «*di cui all'articolo 21 TUE* » nel quadro dell'azione esterna dell'Unione finalizzata «*a consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e i principi del diritto internazionale*»⁶⁹⁷, con l'esplicita previsione che – al fine di massimizzare l'impatto delle proprie misure – l'Unione possa incoraggiare anche paesi terzi ad adottare regimi sanzionatori equipollenti⁶⁹⁸. Il provvedimento, pertanto, articola in due macro-categorie⁶⁹⁹ le condotte stigmatizzate in relazione alle quali il Consiglio «*deliberando all'unanimità su proposta di uno Stato membro o dell'Alto rappresentante*» può provvedere a compilare o emendare la lista allegata al documento⁷⁰⁰.

Il primo raggruppamento include i comportamenti identificabili come *gross violation of human rights*⁷⁰¹, ossia le gravissime violazioni dei diritti umani che – già sulla base del

⁶⁹⁵ UE, CONSIGLIO, Decisione 2020/1999/PESC, cit., art. 1(1).

⁶⁹⁶ *Ivi*, considerando (4).

⁶⁹⁷ *Ivi*, considerando (5).

⁶⁹⁸ *Ivi*, art 9.

⁶⁹⁹ In merito, cfr.: T. RUYS, *Introductory note to the European Union Global Human Rights Sanctions Regime (EUGHRSSR)*, in *ILM*, 2021, vol. 60, n°2, pp. 298-318; A. HERNÁNDEZ SIERRA, *El nuevo régimen global de sanciones de la Unión Europea en materia de Derechos Humanos – una aproximación normativa*, in *Revista General de Derecho Europeo*, 2021, vol. 54, pp. 255-282.

⁷⁰⁰ UE, CONSIGLIO, Decisione 2020/1999/PESC, cit., art. 5(1).

⁷⁰¹ Il cd. “nociolo duro” della protezione dei diritti umani, che consiste nella proibizione imperativa dei crimini di guerra, del genocidio, dell'*apartheid*, della tortura e degli altri trattamenti disumani e degradanti. Resta da sottolineare come la definizione delle violazioni dei diritti umani considerate “gravissime” (cd. *gross violations*) sulla base delle ipotesi contemplate dallo *jus cogens* – nonché delle fattispecie dei cd. *core crimes* declinati secondo i principali strumenti pattizi su cui si fonda l'attuale impianto del diritto penale internazionale – manifesti carattere descrittivo/qualitativo piuttosto che prescrittivo/quantitativo. Sul tema, cfr.: T. KARIMOVA, *What Amounts To 'A Serious Violation of International Human Rights Law'? : An Analysis of Practice and Expert Opinion for the Purpose of the 2013 Arms Trade Treaty*, in *Academy Briefing – Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights*, 2014, n°6; R. C. LIWANGA, *The Meaning of Gross Violation of Human Rights: A Focus on International Tribunals' Decisions over the DRC Conflicts*, in *Denv. J. Int'l L. & Pol'y*, 2015, vol. 44, pp. 67 ss. Si vedano anche: M. E. TARDU, *United Nations response to Gross Violations of Human Rights: The 1503 Procedure*, in *Santa Clara Law Review*, 1980, vol. 20, pp. 559-599, pp. 582 ss.; C. MEDINA QUIROGA, *The Battle of Human Rights. Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1988; S. V. CHERNICHENKO, *Definition of Gross and Large-scale Violations of Human Rights as an International Crime, Comm. on Human Rights, Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, Working Paper, Sub-comm. decision 1992/109, 14 (UN doc. E/CN.4/Sub.2/1993/10), 8 giugno 1993; T. C. VAN BOVEN, *Study Concerning the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Final Report by Special Rapporteur (UN doc. E/CN4/Sub2/1993/8), 2 luglio 1993; M. DU PLESI e S. PETE, *Repairing the past?: International perspectives on reparations for gross human rights abuses*, Intersentia Uitgevers N V, 2007. Inoltre, cfr.: G. ABI-SAAB, *The Concept of “International Crimes” and its Place in Contemporary International Law*, in J. WEILER, M. SPINEDI, A. CASSESE (a cura di), *International Crimes of State: a Critical Analysis of the ILC's Draft Article 19 on State Responsibility*. W. de Gruyter, Berlino-New York,

diritto internazionale consuetudinario – sono di per sé considerate oggetto di un perentorio divieto con valenza *erga omnes* e, di conseguenza, avente carattere generale e imperativo. Il testo della norma, nei primi tre sottoparagrafi dell’art. 1(1), enumera perciò un esaustivo catalogo di condotte di tale disvalore da giustificare pressoché in automatico la registrazione dei loro presunti artefici nell’elenco delle sanzioni. Il provvedimento del Consiglio, ai summenzionati punti, richiama infatti espressamente il genocidio⁷⁰² e i cd. “crimini contro l’umanità”⁷⁰³, operando inoltre un ulteriore puntuale riferimento alle fattispecie della tortura e degli altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti⁷⁰⁴; della schiavitù⁷⁰⁵; delle esecuzioni e uccisioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie⁷⁰⁶; delle sparizioni forzate di persone⁷⁰⁷ e degli arresti o detenzioni arbitrarie⁷⁰⁸.

La seconda sezione dell’art. 1(1), invece, prevede un elenco “aperto” e non tassativo di «*altre violazioni o altri abusi dei diritti umani*»⁷⁰⁹, menzionando esplicitamente – ma senza intento di esaustività – la tratta di esseri umani e gli abusi dei diritti umani «*di cui al presente articolo*» perpetrati da parte dei trafficanti di migranti⁷¹⁰; le violenze sessuali e di genere⁷¹¹ e, in ultimo, le violazioni o gli abusi nei confronti della libertà di riunione

1989, pp. 141-150; M. RAGAZZI, *The Concept of International Obligations Erga Omnes*, cit.; G. METTRAUX, *Using human rights law for the purpose of defining international criminal offences – the practice of the international criminal tribunal for the former Yugoslavia*, in M. HENZELIN, R. ROTH (a cura di), *Le droit pénal à l’épreuve de l’internationalisation*, Bruylant, Parigi-Bruxelles, 2002; W. SCHABAS, *Droit pénal international et droit international des droits de l’homme: faux frères?*, *ivi*, pp. 165-181; L. F. DAMROSCH, *Gross and Systematic Human Rights Violations*, in R. WOLFRUM (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2011. Si veda anche: TPIJ (Trial Chamber), *Prosecutor v. Erdemovic*, Sentencing Judgment (Case No. IT-96-22-T), 29 novembre 1996, § 28. Inoltre, cfr.: UN, ECOSOC, Resolution 1235 (XLII), 6 giugno 1967; UN, ECOSOC, Resolution 1503 (XLVIII), 27 maggio 1970.

⁷⁰² UE, CONSIGLIO, Decisione 2020/1999/PESC, cit., art. 1(1)(a).

⁷⁰³ *Ivi*, art. 1(1)(b). Cfr. l’art. 7 dello Statuto di Roma della CPI. Sul tema dei crimini internazionali individuali si veda anche il testo dell’Accordo di Londra del 1945 che istituì il Tribunale di Norimberga per la punizione dei criminali nazisti.

⁷⁰⁴ UE, CONSIGLIO, Decisione 2020/1999/PESC, cit., art. 1(1)(c)(i).

⁷⁰⁵ *Ivi*, art. 1(1)(c)(ii).

⁷⁰⁶ *Ivi*, art. 1(1)(c)(iii).

⁷⁰⁷ *Ivi*, art. 1(1)(c)(iv).

⁷⁰⁸ *Ivi*, art. 1(1)(c)(v). Ai fini della compiuta applicazione delle previsioni di cui all’art. 1(1), il secondo paragrafo dello stesso articolo della Decisione 2020/1999 specifica che: «[...] *si dovrebbe tener conto del diritto internazionale consuetudinario e di strumenti di diritto internazionale ampiamente accettati quali: a) il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici; b) il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali; c) la Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio; d) la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti; e) la Convenzione internazionale sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale; f) la Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna; g) la Convenzione sui diritti del fanciullo; h) la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate; i) la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità; j) il protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini; k) lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale; l) la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*».

⁷⁰⁹ UE, CONSIGLIO, Decisione 2020/1999/PESC, cit., art. 1(1)(d).

⁷¹⁰ *Ivi*, art. 1(1)(d)(i).

⁷¹¹ *Ivi*, art. 1(1)(d)(ii).

pacifica e di associazione⁷¹², della libertà di opinione e di espressione⁷¹³ e della libertà di religione o credo⁷¹⁴ «nella misura in cui tali violazioni o abusi sono diffusi, sistematici o comunque motivo di seria preoccupazione per quanto concerne gli obiettivi di politica estera e di sicurezza comune stabiliti all'articolo 21 TUE»⁷¹⁵.

Il testo della Decisione 2020/1999 del Consiglio, all'art. 1(3), si sofferma dunque a specificare come nel novero dei soggetti designabili nella *blacklist* possano incorrere sia *State actors* (ossia individui o entità che agiscano in nome e per conto di un governo territoriale) sia attori non-statali, includendo in quest'ultima categoria tanto i «*soggetti che esercitino un controllo o un'autorità effettivi su un territorio*» (come i cd. “insorti” o i governi non riconosciuti dall'UE) quanto altri tipi di *non-State actors*. Con riguardo a questi ultimi, la Decisione prevede che «*il Consiglio tiene conto in particolare*» degli obiettivi della PESC di cui all'art. 21 TUE e della «*gravità e/o l'incidenza degli abusi*»⁷¹⁶ e che le competenti autorità degli Stati membri possano autorizzare deroghe all'attuazione delle misure restrittive imposte nel *framework* dell'EU-GHRSSR che risultino giustificate da motivazioni di urgente carattere umanitario oppure connesse a esigenze mediche, processuali, amministrative, diplomatiche o straordinarie⁷¹⁷ delle quali «*[l]o Stato membro interessato informa gli altri Stati membri e la Commissione di tutte le autorizzazioni rilasciate a norma del presente articolo entro quattro settimane dal loro rilascio*»⁷¹⁸.

In ogni caso, il testo del Consiglio dispone che gli atti di *listing* adottati sulla scorta dell'EU-GHRSSR debbano includere «*i motivi dell'inserimento nell'elenco delle persone fisiche o giuridiche*»⁷¹⁹ ed essere pertanto idoneamente redatti⁷²⁰, motivati nonché opportunamente portati a conoscenza degli interessati⁷²¹. Questi ultimi devono poter a loro volta replicare alla notizia dei provvedimenti loro imposti e «*[q]ualora siano formulate osservazioni o siano presentate nuove prove sostanziali, il Consiglio riesamina le decisioni [...] e ne informa di conseguenza la persona fisica o giuridica, l'entità o l'organismo interessati*»⁷²².

L'art. 10 della Decisione 2020/1999 stabilisce in chiusura che le misure restrittive contemplate dagli artt. 2 e 3 dello stesso provvedimento siano applicate nei confronti dei soggetti “listati” nel relativo Allegato fino alla data dell'8 dicembre 2021⁷²³, disponendo

⁷¹² *Ivi*, art. 1(1)d(iii).

⁷¹³ *Ivi*, art. 1(1)d(iv).

⁷¹⁴ *Ivi*, art. 1(1)d(v).

⁷¹⁵ *Ivi*, art. 1(1)(d).

⁷¹⁶ *Ivi*, art. 1(4), (a) e (b).

⁷¹⁷ *Ivi*, artt. 2(6), 3(3)-3(4) e 4(1).

⁷¹⁸ *Ivi*, art. 4(2).

⁷¹⁹ *Ivi*, art. 6(1).

⁷²⁰ *Ivi*, art. 6(2).

⁷²¹ *Ivi*, art. 5(2).

⁷²² *Ivi*, art. 5(3).

⁷²³ «*Il Consiglio ha adottato oggi una decisione che proroga di un anno, fino all'8 dicembre 2022, le sanzioni nei confronti delle persone e delle entità responsabili di gravi violazioni e abusi dei diritti umani in vari paesi del mondo. Le sanzioni continueranno pertanto ad applicarsi a tutte le persone ed entità finora*

inoltre che «[l]a presente decisione si applica fino all'8 dicembre 2023 ed è costantemente riesaminata». L'art. 14(4) del Regolamento d'implementazione 2020/1998, al riguardo, specifica che l'elenco delle persone fisiche e giuridiche sanzionate allegato agli atti del Consiglio istitutivi dell'EU-GHRSR «[...] è riesaminato periodicamente e almeno ogni 12 mesi»⁷²⁴.

2.4.2 Le prime designazioni “orizzontali” ai sensi dell'EU-GHRSR

Il 2 marzo 2021, la “lista nera” predisposta dal Consiglio il 7 dicembre 2020 ha registrato le prime designazioni. Con la Decisione (PESC) 2021/372⁷²⁵ e il Regolamento d'implementazione (UE) 2021/371⁷²⁶, il Consiglio – su proposta dell'Alto Rappresentante dell'UE per la PESC che, il 18 gennaio 2021, «[...] ha rilasciato una dichiarazione a nome dell'Unione, in cui condanna la detenzione del politico dell'opposizione russa Alexei Navalny, arrestato al suo rientro a Mosca il 17 gennaio 2021, e ne chiede l'immediato rilascio»⁷²⁷ – ha infatti deciso di imporre le misure restrittive del divieto di viaggio, del congelamento dei beni e della proibizione delle transazioni finanziarie (di cui agli artt. 2 e 3 della Decisione 2020/1999) nei confronti di quattro funzionari statali di alto livello dell'amministrazione russa⁷²⁸ ritenuti responsabili della commissione di gravi violazioni

inserite nell'elenco, ad eccezione di una persona deceduta, per un totale di quattordici persone e quattro entità». UE, CONSIGLIO, Regime globale di sanzioni dell'UE in materia di diritti umani - Riesame annuale dell'allegato, in Comunicati stampa, 6 dicembre 2021 (enfasi aggiunta).

⁷²⁴ Resta inoltre da segnalare come l'art. 8 della Decisione 2020/1999 specifichi che nessuna azione legale intrapresa da parte di soggetti designati o di loro rappresentanti «[...] in relazione a contratti o transazioni sulla cui esecuzione abbiano inciso, direttamente o indirettamente, integralmente o in parte, le misure istituite dalla presente decisione, comprese le richieste di indennizzo o le richieste analoghe, per esempio richieste di compensazione o richieste nell'ambito di una garanzia, segnatamente quelle volte a ottenere la proroga o il pagamento di una garanzia o di una controgaranzia, in particolare di una garanzia o controgaranzia finanziaria, indipendentemente dalla sua forma» possa trovare soddisfazione. Si pensi del resto alla natura di “norme di applicazione necessaria” (*overriding mandatory rules*) riconosciuta alle sanzioni economiche internazionali nell'ambito dell'ordinamento dell'UE, secondo quanto peraltro contemplato dal Regolamento (CE) n°593/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (cd. *Rome I Regulation*). Cfr. UE, Regolamento (CE) n°593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, 17 giugno 2008, *on the law applicable to contractual obligations (Rome I)*, in *OJEU*, L 177/6, 4 luglio 2008.

⁷²⁵ UE, CONSIGLIO, Decisione 2021/372/PESC, 2 marzo 2021, *amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses*, in *OJEU*, LI 71/6, 2 marzo 2021.

⁷²⁶ UE, CONSIGLIO, Regolamento di Esecuzione (UE) 2021/371, 2 marzo 2021, *implementing Regulation (EU) 2020/1998 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses*, in *OJEU*, LI 71/1, 2 marzo 2021.

⁷²⁷ UE, CONSIGLIO, Decisione 2021/372/PESC, cit., considerando (2).

⁷²⁸ Il provvedimento dell'UE, tra l'altro, si aggiunge alle misure adottate da parte di USA e Canada nel quadro dei rispettivi meccanismi sanzionatori in materia di diritti umani. Ad ogni modo, giova riportare come il Presidente russo Putin, il 25 novembre 2021, abbia licenziato il direttore dell'amministrazione penitenziaria russa Aleksander Kalashnikov – il cui nominativo figura nell'elenco dell'EU-GHRSR – (pare) ad esito di

dei diritti umani in Russia, come arresti e detenzioni arbitrarie nonché azioni diffuse e sistematiche di repressione delle libertà di riunione pacifica, associazione, opinione ed espressione⁷²⁹.

Sconfessando gli intenti formalmente “orizzontali” attraverso i quali l’UE ha *de facto* condannato le modalità con cui la Federazione Russa, tramite i responsabili delle proprie strutture governative, ha inteso esercitare la sua giurisdizione penale interna nel travagliato *iter* giudiziario che ha investito il *blogger* ed oppositore politico Aleksey Navalny⁷³⁰, la reazione del Cremlino – tanto speculare quanto propriamente “verticale” e priva di giustificazioni di carattere tematico – non si è fatta tuttavia attendere.

La Federazione Russa, «*in response to the EU Council’s March 2 and 22, 2021 restrictions on six Russian citizens*»⁷³¹, ha pertanto imposto la sanzione del divieto di ingresso in territorio russo al Presidente del Parlamento dell’UE, l’italiano David Maria Sassoli, e alla vice-Presidente della Commissione Europea responsabile per le Politiche sui valori e la trasparenza, Věra Jourová, insieme ad altri sei funzionari europei⁷³². I rappresentanti delle istituzioni dell’Unione, quindi, non hanno potuto altro che esprimere

indagini interne che, inoltre, avrebbero condotto al licenziamento di altri cinque alti funzionari del FSIN e ad una serie di incriminazioni penali. Cfr.: PRESIDENT OF RUSSIA, Александр Калашников освобождён от должности директора ФСИН, 25 novembre 2021. Inoltre, si veda: A. MARROW, M. TREVELYAN, A. WILLIAMS, *Putin fires Russian prison chief after torture scandal*, in *Reuters - Europe*, 25 novembre 2021.

⁷²⁹ Il 13 dicembre 2021 il Consiglio ha aggiunto all’elenco EU-GHRSR i nominativi di un’altra entità (il gruppo paramilitare russo *Wagner Group*) e di altre tre persone (figure chiave nella struttura operativa e di comando di tale entità) ritenute responsabili di gravi violazioni dei diritti umani in Ucraina, Siria, Libia, Repubblica centrafricana, Sudan e Mozambico, che comprendono torture, esecuzioni e uccisioni extra-giudiziali, sommarie o arbitrarie. Cfr.: UE, CONSIGLIO, *Dichiarazione dell’Alto rappresentante a nome dell’Unione europea sull’adesione di taluni paesi in relazione a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani*, in *Comunicati stampa*, 13 gennaio 2022; UE, CONSIGLIO, *Decisione 2021/2197/PESC*, 13 dicembre 2021, *amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses*, in *OJEU*, L 445/17, 13 dicembre 2021; UE, CONSIGLIO, *Regolamento d’esecuzione (UE) 2021/2195*, 13 dicembre 2021, *implementing Regulation (EU) 2020/1998 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses*, in *OJEU*, L 445/10, 13 dicembre 2021.

⁷³⁰ Nell’ottobre 2020, il Consiglio aveva già imposto misure restrittive nei confronti di sei persone e un’entità della Federazione Russa ritenute coinvolte nel tentato omicidio del sig. Navalny, avvenuto il 20 agosto 2020 per mezzo di un agente nervino tossico di produzione sovietica del gruppo *Novichok*. Il medesimo meccanismo sanzionatorio, del resto, era stato impiegato dall’UE nel 2018 per sanzionare i presunti responsabili del possesso, del trasporto e dell’utilizzo di un agente nervino tossico nel caso *Skripal*, verificatosi nel Regno Unito nella cittadina di Salisbury. Cfr.: UE, CONSIGLIO, *Decisione 2020/1482/PESC*, 14 ottobre 2020, *amending Decision (CFSP) 2018/1544 concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons*, in *OJEU*, L 341/9, 15 ottobre 2020; UE, CONSIGLIO, *Regolamento d’esecuzione (UE) 2020/1480*, 14 ottobre 2020, *implementing Regulation (EU) 2018/1542 concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons*, in *OJEU*, L 341/1, 15 ottobre 2020.

⁷³¹ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION, *Foreign Ministry statement on Russia’s response measures to more EU sanctions*, in *Official Statements*, 30 aprile 2021.

⁷³² Nelle designazioni individuali decise dalla Russia, alcuni esperti hanno rilevato lo specifico intento di colpire un’istituzione dell’UE, come il Parlamento Europeo, particolarmente attiva nel criticare l’operato di Mosca. Cfr. M. DE LA BAUME, *Why did Russia go after the European Parliament?*, in *Politico*, 4 maggio 2021.

la propria posizione di decisa condanna in riferimento ai provvedimenti “di rappresaglia”⁷³³ in tal modo decisi dalle autorità di Mosca, insistendo su come – in considerazione dell’approccio tematico “orizzontale” sotteso alle designazioni unilaterali operate da parte di Bruxelles – l’impronta “verticale” della reazione russa «*is unacceptable, lacks any legal justification and is entirely groundless*» poiché indirizzata a colpire «*the European Union directly, not only the individuals concerned*»⁷³⁴.

La nota con cui il Ministero degli Affari Esteri russo ha annunciato le contromisure disposte dal Cremlino fa peraltro riferimento anche alla successiva *tranche* di sanzioni varate dall’Unione che, il 22 marzo 2021, ha registrato l’inserimento nella *blacklist* dell’EU-GHRSR di altri due cittadini russi, sanzionati perché ritenuti responsabili delle gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani perpetrate in Cecenia nei confronti di oppositori politici ed esponenti della locale comunità LGBT. La composizione totale delle nuove designazioni – effettuate dal Consiglio tramite la Decisione (PESC) 2021/481⁷³⁵ e il Regolamento d’implementazione (UE) 2021/478⁷³⁶ – risulta ad ogni modo alquanto diversificata sul piano geografico, attingendo in tre diversi continenti altri undici soggetti e quattro entità (provenienti da Russia, Eritrea, Libia, Sud Sudan, Repubblica Popolare Democratica di Corea e Repubblica Popolare Cinese)⁷³⁷.

Proprio sulle accuse di gravi abusi e violazioni dei diritti umani rivolte contro la Cina, del resto, si pone l’accento di questi ultimi provvedimenti del Consiglio, tradottisi nell’iscrizione nella *blacklist* dell’EU-GHRSR di cinque *State-actors* (quattro alti funzionari statali e un’entità *State-owned*) del paese del Dragone. Tutto ciò, in conseguenza delle contestazioni avanzate dall’UE nei confronti di Pechino in riferimento alle preoccupanti condotte – in particolare «*detenzioni arbitrarie su larga scala e trattamenti degradanti*» e «*violazioni sistematiche della [...] libertà di religione o di credo*» in connessione, tra l’altro, all’implementazione di «*di un programma di sorveglianza, detenzione e indottrinamento su larga scala*» – imputate ai funzionari del governo cinese nella provincia interna dello Xinjiang a discapito di alcune minoranze etniche e, segnatamente, del gruppo turcofono e

⁷³³ Sul tema, cfr. M. HEDBERG, *The target strikes back: explaining countersanctions and Russia’s strategy of differentiated retaliation*, in *Post-Soviet Affairs*, 2018, vol. 34, n° 1, pp. 35-54.

⁷³⁴ UE, CONSIGLIO EUROPEO, *Russia: Joint Statement by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the President of the European Parliament on the imposition of restrictive measures against eight EU nationals*, in *Press releases*, 30 aprile 2021. Inoltre, cfr. UE, CONSIGLIO, *Russia: Dichiarazione dell’Alto rappresentante a nome dell’UE sull’imposizione di misure restrittive nei confronti di otto cittadini dell’UE*, in *Comunicati stampa*, 1° maggio 2021.

⁷³⁵ UE, CONSIGLIO, Decisione 2021/481/PESC, 22 marzo 2021, *amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses*, in *OJEU*, LI 99/25, 22 marzo 2021.

⁷³⁶ UE, CONSIGLIO, Regolamento di Esecuzione (UE) 2021/478, 22 marzo 2021, *implementing Regulation (EU) 2020/1998 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses*, in *OJEU*, LI 99/1, 22 marzo 2021.

⁷³⁷ Cfr. UE, CONSIGLIO, *EU imposes further sanctions over serious violations of human rights around the world*, in *Press releases*, 22 marzo 2021.

di prevalente religione musulmana degli Uiguri⁷³⁸. Anche in questo caso, tuttavia, la ricaduta diplomatica nei rapporti con la Repubblica Popolare Cinese non ha tardato a farsi sentire⁷³⁹ e, ancora una volta, ciò è avvenuto secondo le tradizionali dinamiche “geografiche” della speculare rappresaglia interstatale. Il giorno stesso della pubblicazione del nuovo elenco delle sanzioni dell’UE, il Ministero degli Affari Esteri cinese ha infatti annunciato il varo di “contro-sanzioni” da parte della Cina⁷⁴⁰.

Il Parlamento europeo ha dunque pesantemente condannato «*le sanzioni immotivate e arbitrarie imposte dalle autorità cinesi [...] nei confronti di entità dell’UE, di deputati al Parlamento europeo e di deputati nazionali*», riaffermando come la decisione di Pechino rappresenti «*un attacco*» alle libertà fondamentali, «*alla libertà di parola, alla libertà accademica, all’impegno internazionale a favore dei diritti umani universali, nonché all’interpretazione degli stessi*» e sollecitando le autorità cinesi al ritiro delle proprie “ingiustificate” contro-sanzioni. Insistendo sull’impostazione “orizzontale” che l’Unione ha formalmente inteso attribuire al proprio meccanismo sanzionatorio in tema di diritti umani, i deputati del Parlamento di Bruxelles hanno infatti lamentato come «*mentre le sanzioni dell’UE sono riferite a violazioni dei diritti umani e si basano su misure legittime e proporzionate previste dal diritto internazionale*», le contromisure della Cina – per quanto di per sé inscrivibili nel quadro di una “comune” dinamica di rappresaglia diplomatica ed economica tra Stati – mancherebbero al contrario di qualsiasi fondata giustificazione giuridica, poiché «*sono del tutto infondate e arbitrarie*» e indirizzate a colpire «*le critiche mosse in relazione a dette violazioni dei diritti umani*», arrivando quindi a costituire un chiaro tentativo «*di scoraggiare l’UE dal proseguire il suo operato e le sue azioni contro le violazioni dei diritti umani che si verificano in Cina*» oltre che un «*attacco alla democrazia europea [...], all’Unione europea e al suo intero Parlamento*»⁷⁴¹.

Con la sua risoluzione del 20 maggio 2021, il Parlamento dell’UE ha inoltre specificato di essere «*del parere che la sospensione di qualsiasi valutazione riguardo all’accordo*

⁷³⁸ UE, CONSIGLIO, Decisione 2021/481/PESC, cit., § 1(c) punti 5-8.

⁷³⁹ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, *Foreign Ministry Spokesperson announces sanctions on relevant EU entities and personnel*, in *Press and Media Service*, 22 marzo 2021.

⁷⁴⁰ Cfr. C. PORTELA, *The EU Human Rights Sanctions Regime: Unfinished Business?*, cit., pp. 24-25. Da segnalare come il 10 giugno 2021 lo *Standing Committee of the National People’s Congress of China* abbia adottato la *Anti-Foreign Sanctions Law*, un provvedimento in 16 articoli che autorizza il governo di Pechino a intraprendere «*corresponding countermeasures*» quando ritenga che «*a foreign country violates international law and the basic norms of international relations, uses various pretenses or in accordance with its own laws to contain and suppress China, and adopts discriminatory restrictive measures against Chinese citizens and organizations and interferes in China’s internal affairs*» (art. 3.2). Cfr. NATIONAL PEOPLE’S CONGRESS OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, *Anti-Foreign Sanctions Law of the People’s Republic of China. Adopted at the 29th meeting of the Standing Committee of the 13th National People’s Congress*, 10 giugno 2021.

⁷⁴¹ UE, PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulle controsanzioni cinesi nei confronti di entità dell’UE, di deputati al Parlamento europeo e di deputati nazionali* (2021/2644(RSP)) [P9_TA(2021)0255], 20 maggio 2021, §§ H, 1 e 9.

globale UE-Cina in materia di investimenti [il cd. CAI⁷⁴², i cui principi-quadro erano stati concordati dalle parti nel dicembre 2020, dopo sette anni di trattative e 35 *round* negoziali], come pure di qualsiasi discussione sulla sua ratifica da parte del Parlamento europeo, sia giustificata in virtù delle sanzioni cinesi in vigore»⁷⁴³. L’Europarlamento, infatti, ha richiesto la revoca delle contro-sanzioni cinesi quale condizione essenziale per continuare ad affrontare il tema del *Comprehensive Agreement on Investment* tra l’UE e la Cina e ciò «senza pregiudicare l’esito del processo di ratifica [di tale accordo]»⁷⁴⁴.

A riprova dei toni ritorsivi prettamente “verticali” rapidamente disvelati dalla vicenda, i deputati europei hanno spronato l’UE a rimanere unita «[...] nella difesa dei [propri] valori comuni»⁷⁴⁵ e hanno pertanto esortato la Commissione europea ad “usare” il dibattito sul CAI «come leva per migliorare la protezione dei diritti umani e rafforzare il sostegno alla società civile in Cina»⁷⁴⁶. Proseguendo nel tenore di stampo “tradizionalmente” interstatale, il Parlamento dell’Unione ha infine profilato la possibilità che l’UE perseveri «as necessary» nell’imposizione di sanzioni mirate addizionali contro Pechino, avvalendosi del proprio *Global Human Rights Sanctions Regime* allo scopo di sanzionare le violazioni dei diritti umani – denunciate nelle regioni dello Xinjiang, del Tibet e di Hong Kong – e indurre la Repubblica Popolare Cinese a porre «fine a tutte le violazioni»⁷⁴⁷.

2.4.3 Potenzialità e criticità del nuovo meccanismo sanzionatorio “orizzontale” dell’Unione europea

L’innovatività del nuovo meccanismo sanzionatorio “orizzontale” dell’Unione europea risiede proprio nella possibilità di colpire “chirurgicamente” determinate persone, gruppi o entità secondo modalità separate e svincolate dalla più articolata strategia che l’Unione possa adottare nei riguardi del paese di cui tali soggetti detengono la cittadinanza o in cui questi ultimi, meramente, svolgano le loro attività. Questo, dunque, dovrebbe rendere più agevole il sindacato delle competenti istituzioni dell’UE in merito all’imposizione di misure mirate individuali contro soggetti considerati “colpevoli” di *gross violations of human rights*.

La logica sottostante all’introduzione di un meccanismo sanzionatorio mirato “orizzontale” in tema di diritti umani come l’*EU Global Human Right Sanctions Regime*

⁷⁴² Sul tema, cfr.: A. MATTIELLO, *Elementi sull’Accordo UE-Cina in materia di investimenti*, Senato della Repubblica – Servizio Affari internazionali, nota n°40, 17 marzo 2021; G. GRIEGER, *EU-China Comprehensive Agreement on Investment. Levelling the playing field with China*, EPRS - European Parliamentary Research Service, Briefing PE 679.103, marzo 2021.

⁷⁴³ UE, PARLAMENTO EUROPEO, P9_TA(2021)0255, cit., § 10.

⁷⁴⁴ *Ibidem*.

⁷⁴⁵ *Ivi*, § 9.

⁷⁴⁶ *Ivi*, § 10.

⁷⁴⁷ *Ivi*, § 11.

è quindi quella di assicurare un'ideale reazione nei confronti di situazioni di abuso e violazione dei diritti umani in grado di destare particolare allarme nella comunità internazionale. Tutto ciò, senza che l'introduzione di misure di portata indiscriminata possa paradossalmente assurgere a causa di ulteriore aggravio delle condizioni di vita generali delle popolazioni dei paesi i cui soggetti interni siano nello specifico attinti dai provvedimenti restrittivi dell'UE⁷⁴⁸ e senza determinare, peraltro, un'immediata invocazione delle inerenti responsabilità quantunque imputabili ai governi di tali Stati. Sebbene un simile ragionamento possa apparire quasi tautologico nella sua insita fondatezza logica, la crescente tendenza verso l'utilizzo di sanzioni "chirurgicamente" mirate – di matrice prima geografica e poi tematico-globale – non sembra tuttavia essere stata in concreto accompagnata da risultati confacenti alle aspettative⁷⁴⁹.

La progressiva affermazione di questo *genus* di sanzioni, nelle sue differenti declinazioni, ha infatti contribuito a ravvivare il mai sopito dibattito sulla reale efficacia da riconoscere⁷⁵⁰ all'istituto delle sanzioni internazionali dato che, ad esempio, rimane comunque quasi impossibile estrapolare in modo compiuto quale sia l'impatto precipuo puntualmente ascrivibile ai singoli provvedimenti restrittivi mirati sulla condotta complessiva di strutturate organizzazioni di governo o di compagini non-statali territorialmente radicate e ciò tanto più qualora – addentrandosi in un piano d'analisi di certo non secondario – si osservi come le entità sanzionanti possano in realtà dissimulare finalità di matrice geopolitica e/o geoeconomica ulteriori rispetto alle motivazioni formalmente addotte a sostegno del varo delle proprie misure⁷⁵¹.

Rimane oltretutto controverso determinare oggettivamente il grado in cui le sanzioni mirate possano indurre un'inversione nel comportamento di individui, gruppi ed entità accusati di azioni di particolare disvalore a danno dei diritti umani. Se da una parte Andrey Sannikov, ex-candidato presidenziale e prigioniero politico in Bielorussia, si è

⁷⁴⁸ Proprio in tale prospettiva il Parlamento europeo ha sottolineato che «le sanzioni dell'UE sono specificamente destinate a quanti commettono violazioni dei diritti umani e non sono intese a incidere sul godimento di tali diritti da parte della popolazione». UE, PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sul regime globale di sanzioni dell'UE in materia di diritti umani (EU Magnitsky Act) (2021/2563(RSP))* [P9_TA(2021)0349], 8 luglio 2021, § 2. Per un inerente approfondimento circa i pesanti effetti "collaterali" – e soprattutto "paradossi" – che le sanzioni internazionali si sono in diversi casi dimostrate in grado di produrre sui diritti fondamentali e sulle condizioni di vita delle popolazioni civili dei paesi attinti da tali misure, cfr.: H. ASCENSIO, M. DIXNEUF, *op. cit.*; S. H. ALLEN, D. J. LEKTZIAN, *op. cit.*, pp. 121-135; P. DE WAART, *op. cit.*, pp. 125-144; T. J. BIERSTEKER, S.E. ECKERT e M. TOURINHO, *Thinking about United Nations targeted sanctions*, cit., cap. 1.; F. HABIBZADEH, *op. cit.*, pp. 816-817.

⁷⁴⁹ Si pensi, del resto, alla persistenza di gravi criticità in materia di diritti umani in diversi paesi nei confronti dei quali l'Unione ha rivolto le proprie sanzioni (e.g., Iran, Myanmar, Siria, Venezuela, Zimbabwe).

⁷⁵⁰ Cfr. L. JONES, *Societies Under Siege. Exploring How International Economic Sanctions (Do Not) Work*. Oxford University Press, 2015.

⁷⁵¹ Cfr. R. YOUNGS, *The New EU Global Human Rights Sanctions Regime: Breakthrough or Distraction?*, in *Carnegie Europe*, 14 dicembre 2020, pp. 2-3.

definito come «*living proof*»⁷⁵² dell'efficacia delle misure di *listing* sulla condotta dei soggetti sanzionati – descrivendo come fondamentale la funzione assolta dallo “stigma”⁷⁵³ sanzionatorio internazionale nel convincere le autorità di Minsk al suo rilascio nel 2012⁷⁵⁴ – dall'altro lato si può riscontrare come le *targeted sanctions* finora imposte nel quadro delle Nazioni Unite abbiano raggiunto il proprio obiettivo costitutivo in non più di un terzo dei casi⁷⁵⁵. In ogni caso, le misure restrittive mirate – tanto più se di stampo tematico e portata universale – possono assolvere a una fondamentale funzione programmatica nella dimensione in cui riaffermino tangibilmente la centralità normativo-assiologica dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel sistema giuridico-valoriale dell'Unione Europea producendo, di conseguenza, un effetto deterrente e dissuasivo nei confronti di potenziali abusi o violazioni di tali diritti e libertà.

Perfezionare la scissione tra le strategie sanzionatorie “verticali” e i regimi tematici trasversali, dunque, assicura senza dubbio notevoli vantaggi in termini di maggiore flessibilità decisionale e operativa, permettendo di svincolare (almeno sul piano formale) la trattazione di gravi criticità contingenti legate ai diritti umani dalla gestione delle più complesse e impalpabili dinamiche di medio-lungo periodo della geopolitica internazionale – oltre che delle molteplici implicazioni economiche e militari inestricabilmente connesse a quest'ultima – e ciò senza in ogni caso sviare dalla possibile configurazione di profili di responsabilità internazionale in capo allo Stato di cui, ad esempio, i soggetti designati siano organi⁷⁵⁶.

Tuttavia, per le stesse ragioni, l'azione delle sanzioni “orizzontali” rischia di risultare sistematicamente avulsa dal possibile superamento delle più ampie problematiche strutturali interne al paese obiettivo, limitandosi a colpire soltanto alcune delle manifestazioni “sintomatiche” – per quanto gravi – di più radicati aspetti sistemici “patologici” destinati invece a rimanere perlopiù intonsi⁷⁵⁷. Anche l'Europarlamento, nel salutare

⁷⁵² HOUSE OF COMMONS, STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT, *Minutes of Proceedings: evidence session 15:30*, n°032, Parliament of Canada, 14 novembre 2016.

⁷⁵³ Sul tema, cfr. B. R. EARLY, A. JADOON, *Do Sanctions Always Stigmatize? The Effects of Economic Sanctions on Foreign Aid*, cit., pp. 217–243. Si veda ancora: D. FRUCHART ET AL., *United Nations Arms Embargoes. Their Impact on Arms Flows and Target Behavior*, SIPRI – Department of Peace and Conflict Research Uppsala University, 2007.

⁷⁵⁴ C. PORTELA, *Targeted Sanctions Against Individuals on Grounds of Grave Human Rights Violations – Impact, Trends and Prospects at EU Level*, cit., pp. 10 ss.

⁷⁵⁵ Cfr.: M. RUSSELL, *op. cit.*, pp. 6-7; P. WALLENSTEEN, H. GRUSELL, *Targeting the right targets? The UN use of individual sanctions*, in *Global Governance*, 2021, vol. 18, n°2, pp. 207-230.

⁷⁵⁶ Sul tema, cfr.: G. GILBERT, *The Criminal Responsibility of States*, in *ICLQ*, 1990, vol. 39, n° 2, pp. 345 ss.; D.M. CHIRWA, *The Doctrine of State Responsibility as a Potential Means of Holding Private Actors Accountable for Human Rights*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2004, vol. 5, n°1, pp. 1-36.

⁷⁵⁷ Cfr. R. YOUNGS, *op. cit.*, p. 4. Del resto: «*Sanctions [...] have by themselves rarely forced rights violators to desist their actions. They've never toppled a government run by a dictator who violates human rights. [...] But when dictators have changed their behaviour, it's because sanctions have been an important part of the mix of wider foreign policy tools*». G. LOPEZ, intervento riportato in HOUSE OF COMMONS, STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT, *Minutes of Proceedings: evidence session 15:30*, n°030, Parliament of Canada, 31 ottobre 2016.

l'adozione dell'EUGHRSR «in quanto integrazione essenziale degli strumenti dell'UE in materia di diritti umani e politica estera, che rafforza il ruolo dell'Unione come attore globale nell'ambito dei diritti umani, consentendole di adottare misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche coinvolte in gravi violazioni dei diritti umani ovunque nel mondo» ha infatti posto l'accento sulla necessità che il nuovo regime sanzionatorio agisca quale elemento essenziale «di una strategia più ampia, coerente e chiaramente definita, che tenga conto degli obiettivi di politica estera dell'UE», sottolineando come tale strategia dovrebbe comunque anche mirare a identificare e calibrare «parametri di riferimento specifici connessi [a tali] obiettivi»⁷⁵⁸.

Ad ogni modo, la pratica dell'articolazione tematica globale delle sanzioni internazionali mirate parrebbe dimostrare in concreto una maggiore efficienza rispetto alla “consueta” declinazione geografica di tali provvedimenti. In particolare, abusi e violazioni dei diritti umani sono rilevabili in diverse regioni del mondo e, secondo il tradizionale approccio *country-specific*, l'introduzione di un particolare regime sanzionatorio per ognuno degli Stati coinvolti implicherebbe l'espletamento caso per caso di tutte le formalità procedurali connesse alla configurazione *ex novo* di uno specifico quadro giuridico dedicato⁷⁵⁹. Le sanzioni “orizzontali” in materia di diritti umani, pertanto, si presentano come uno strumento formalmente dotato di maggiore flessibilità⁷⁶⁰ rispetto alla corrispondente variante “verticale”, atto quindi a garantire una pronta reazione internazionale anche nei confronti di episodi di rilevanza individuale che – proprio come nella vicenda che ha riguardato Sergey Magnitskiy – difficilmente potrebbero altrimenti motivare l'imposizione di sanzioni internazionali contro un intero paese, nonostante la loro estrema gravità⁷⁶¹.

L'inclusione di nuovi nominativi nell'elenco dell'EU-GHRSR, d'altronde, comporta esclusivamente l'adozione di un'inerente deliberazione da parte del Consiglio e il varo degli annessi provvedimenti – per quanto vincolato, per le decisioni in materia PESC, alla condizione generale dell'unanimità⁷⁶² – si presenta scevro da farraginosità procedurali

⁷⁵⁸ UE, PARLAMENTO EUROPEO, P9_TA(2021)0349, cit., § 1. D'altronde: «Sanctions should be used as part of an integrated and comprehensive policy approach involving political dialogue, complementary efforts and other instruments. The EU and its Member States should actively and systematically communicate on EU sanctions, including with the targeted country and its population». UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., p. 46, Annex I.

⁷⁵⁹ J. BORRELL, *The complex road towards an EU human rights sanctions regime*, in ID., *European Foreign Policy in Times of COVID-19*, European Union External Action Service, Bruxelles, 2021, pp. 143-146.

⁷⁶⁰ Si consideri altresì come l'Europarlamento abbia esortato «il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e gli Stati membri ad avvalersi della flessibilità nell'adattare [l'EU-GHRSR] alle sfide e alle minacce emergenti nei confronti dei diritti umani o agli abusi del potere pubblico o dei poteri di emergenza, anche in relazione alle restrizioni per la COVID-19 e alle violenze a danno dei difensori dei diritti umani». UE, PARLAMENTO EUROPEO, P9_TA(2021)0349, cit., § 2.

⁷⁶¹ Cfr. M. RUSSELL, *op. cit.*, p. 2.

⁷⁶² Conformemente al regime generale previsto per la PESC, l'imposizione di misure restrittive da parte dell'UE richiede un accordo unanime tra gli Stati membri. Tutto ciò, allo scopo di garantire la compattezza dell'Unione dinanzi alle cruciali sfide della politica estera e della sicurezza comune. La possibilità di introdurre un voto a maggioranza qualificata in tema di sanzioni – sebbene rimasta finora inutilizzata – è prevista tuttavia dall'art. 31(3) TUE, in base alla quale il Consiglio europeo può decidere all'unanimità di applicare il voto a maggioranza

che possano di fatto limitare l'intervento sanzionatorio soltanto ai casi di maggiore serietà, estensione e sistematicità riscontrabili in costanza di situazioni di crisi o conflitto armato, nonché in concomitanza della preoccupante deriva anti-democratica di talune compagini governative.

Un'impostazione analoga, del resto, era stata già seguita per i regimi sanzionatori dell'UE rivolti a colpire "orizzontalmente" lo sviluppo e l'utilizzo di armi chimiche⁷⁶³ (2018) e gli attacchi informatici stranieri⁷⁶⁴ (2019), oltre a rappresentare il paradigma ermeneutico "individualizzante"⁷⁶⁵ nel quale inscrivere il precedente/guida dell'esperienza statunitense. Attraverso la rimozione dei vincoli "verticali", le sanzioni tematiche "orizzontali" possono effettivamente permettere all'Unione Europea di fronteggiare gli abusi e le violazioni dei diritti umani in tutto il mondo con maggiore prontezza, coerenza e incisività, avvalendosi anche delle maggiori possibilità derivanti dal coordinamento strategico delle proprie misure con i provvedimenti di analoga matrice adottati da altri partner occidentali⁷⁶⁶.

Ad ogni modo, alcune carenze sotto il profilo della "strutturalità" potrebbero continuare a minare l'efficacia sistemica del nuovo meccanismo sanzionatorio varato dall'UE. L'elenco delle violazioni dei diritti umani rientranti nel raggio operativo dell'EU-GHRSR, infatti, è primariamente incentrato su questioni di estrema gravità come il genocidio, la tortura e le altre condotte comunemente annoverate come "crimini contro l'umanità" che, proprio in quanto tali, risultano difficilmente avversabili prescindendo da una loro appropriata contestualizzazione nel quadro della realtà statale che le abbia subite ed eventualmente non avversate (o addirittura approvate). Lo spettro d'azione

qualificata anche «*in casi diversi da quelli contemplati*» dall'art. 31(2) TUE. Resta da registrare come nel 2019 il Parlamento Europeo, «*vista la dichiarazione in occasione del discorso sullo stato dell'Unione pronunciato dal presidente Jean-Claude Juncker il 12 settembre 2018, in cui propone che gli Stati membri si avvalgano delle vigenti norme dell'UE per passare dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata in alcuni settori della PESC dell'UE, come la risposta collettiva alle violazioni dei diritti umani e l'applicazione di sanzioni efficaci*», avesse esortato il Consiglio ad adottare il meccanismo del voto a maggioranza qualificata in materia di imposizione di sanzioni sul tema dei diritti umani. Nel 2021, pertanto, l'Europarlamento non ha potuto che esprimere le proprie riserve rispetto alla decisione da parte del Consiglio «*di applicare il voto all'unanimità anziché il voto a maggioranza qualificata in sede di approvazione del nuovo regime*» reiterando «*la sua richiesta di introdurre il voto a maggioranza qualificata per l'adozione di sanzioni nell'ambito del regime globale di sanzioni dell'UE in materia di diritti umani*». Cfr.: UE, PARLAMENTO EUROPEO, P8_TA(2019)0215, cit., considerando (13) e § 6; UE, PARLAMENTO EUROPEO, P9_TA(2021)0349, cit., § 1.

⁷⁶³ UE, CONSIGLIO, Decisione 2018/1544/PESC, 15 ottobre 2018, *concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons*, in *OJEU*, L 259/25, 16 ottobre 2018.

⁷⁶⁴ UE, CONSIGLIO, Decisione 2019/797/PESC, 17 maggio 2019, *concerning restrictive measures against cyber-attacks threatening the Union or its Member States*, in *OJEU*, LI 129/13, 17 maggio 2019.

⁷⁶⁵ Si pensi, inoltre, a come anche il Consiglio di Sicurezza dell'ONU sia giunto nel tempo a imporre, nei confronti di persone e gruppi di individui, restrizioni come l'embargo sulla vendita di armi, arrivando pertanto ad applicare nei confronti di singoli soggetti una misura generalmente concepita per colpire realtà di natura territoriale. Sul tema, cfr. J. VORRATH, *Waffenembargos der Vereinten Nationen um- und durchsetzen*, in *SWP Aktuell*, 2020/A 32, pp. 1-4.

⁷⁶⁶ Cfr. M. RUSSELL, *op. cit.*, p. 3.

dell'EU-GHRSSR, inoltre, si estende fino a includere il traffico di esseri umani nonché le violenze endemiche di matrice sessuale e di genere insieme ad altre violazioni gravi, estese e sistematiche di diritti fondamentali – come le libertà di culto, opinione, espressione e associazione – concentrandosi pertanto nuovamente su questioni difficilmente arginabili senza una visione strutturale d'insieme che ne ricollegli la diffusione e la sistematicità alle più ampie strategie politiche di potere e controllo (o meno) del territorio poste in essere dalle autorità di governo dei paesi interessati.

Le misure restrittive mirate varate nei confronti di attori statali e non statali, del resto, non assolvono a una funzione semplicemente simbolica, potendo ad esempio fungere da deterrente e imporre costi tangibili per le *élite* dirigenziali dei paesi attenzionati⁷⁶⁷. Tuttavia, una decisione del Consiglio che intervenga estemporaneamente contro un ristretto gruppo di funzionari di regime – mentre gli Stati membri dell'UE continuino a intensificare la collaborazione in materia di sicurezza, in campo energetico o nella vendita di armamenti con il loro paese di appartenenza – difficilmente potrebbe essere recepita come una convincente politica di promozione dei diritti umani e della democrazia, dimostrandosi al contrario come un'azione strumentalmente decontestualizzata in nome di un rinnovato pragmatismo rivolto *in primis* a non intaccare gli ambiti di cooperazione strategica con eventuali partner internazionali “preziosi” ma “problematici”⁷⁶⁸.

Rimane inoltre da sottolineare come il varo degli elenchi “orizzontali” abbia permesso di bypassare la pratica della cd. “etichettatura statale”⁷⁶⁹ delle sanzioni che ancora caratterizza le misure di natura mirata inserite nel quadro di regimi *country-specific*. Questa soluzione, infatti, ha determinato il superamento – quanto meno formale – di uno dei principali elementi di incoerenza che, a livello applicativo, permaneva rispetto all'accantonamento della classificazione dei regimi di sanzioni su base nazionale. Il varo di elenchi strutturati tematicamente, d'altronde, persegue proprio l'obiettivo concreto di isolare gli individui e le entità designate dal contesto della struttura statale, dal territorio e dal resto della popolazione dei paesi cui i soggetti sanzionati siano a qualunque titolo collegati. Tutto questo, anche al fine di scongiurare l'emergere di fenomeni di “revan-

⁷⁶⁷ Cfr.: P. WALLENSTEEN e H. GRUSELL, *op. cit.*, pp. 207-230; R. YOUNGS, *op. cit.*, p. 4. Inoltre, cfr.: E. S. ROGERS, *Using Economic Sanctions to Control Regional Conflicts*, in *Security Studies*, 1996, vol. 5, n°4, pp. 43-72; C. MORGAN, N. A. BAPAT, *Imposing Sanctions: States, Firms, and Economic Coercion*, in *International Studies Review*, 2003, vol. 5, n°4, pp. 65-79; A. VINES, *The Effectiveness of UN and EU Sanctions: Lessons for the Twenty-first Century*, in *International Affairs*, 2012, vol. 88, n°4, pp. 867-877. Sul tema, si veda ancora: C. PORTELA, T. VAN LAER, *The Design and Impacts of Individual Sanctions: Evidence from Elites in Côte d'Ivoire and Zimbabwe*, in *Politics and Governance*, 2022, vol. 10, n°1, pp. 1-10.

⁷⁶⁸ Si pensi, in proposito, all'Arabia Saudita, al Bahrein e alla Turchia del Presidente Erdogan.

⁷⁶⁹ Da sottolineare (in riferimento, nello specifico, agli attacchi informatici stranieri) come sia: «opportuno distinguere le misure restrittive mirate dall'attribuzione a uno Stato terzo della responsabilità [...]. L'applicazione di misure restrittive mirate non equivale a tale attribuzione, che è una decisione politica sovrana adottata caso per caso. Ciascuno Stato membro può decidere liberamente in merito all'attribuzione [della responsabilità] a uno Stato terzo». UE, CONSIGLIO, Decisione 2019/797/PESC, cit., considerando (9).

scismo nazionalista” (come il cd. *rally around the flag*⁷⁷⁰) spesso associati ai casi in cui l'imposizione delle sanzioni internazionali – anche a causa delle interpolazioni operate da parte dei media di Stato – venga recepita dalla cittadinanza interessata come un indiscriminato “attacco alla bandiera”⁷⁷¹ nei confronti del paese di appartenenza. Non si può escludere, tuttavia, che proprio l'introduzione mirata di divieti di viaggio e di provvedimenti di congelamento dei beni e dei pagamenti possa invece assurgere a paradossale fattore di amalgama per le compagini soggettive designate, disincentivando in generale le loro relazioni con interlocutori stranieri così come la dispersione e il reimpiego all'estero delle loro risorse economiche⁷⁷².

Quanto esposto, non può che rievocare l'acceso dibattito concernente l'attesa natura preventiva o punitiva delle sanzioni internazionali mirate, tanto più in considerazione delle zone d'ombra che la stessa formulazione normativa dell'EU-GHRSR – seppur alla luce dei riferimenti pregressi offerti sul tema dalla giurisprudenza della CGUE⁷⁷³ – non contribuisce segnatamente a fugare in relazione alla precipua destinazione di tale istituto nel quadro

⁷⁷⁰ Sul fenomeno della cd. “corsa alla bandiera” quale possibile effetto paradosso delle sanzioni internazionali, cfr.: K. KNORR, *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*, Basic Books Inc. Publishers, New York, 1975, p. 154; P. RUDOLF, *Sanctions in International Relations. On the Current State of Research*, SWP Research paper 6, Berlino, 2007.

⁷⁷¹ Al riguardo, è stato affermato che «*there can be no better example [...] of the move to targeted sanctions than the Magnitsky Act of 2012, a piece of legislation [...] that was adopted by the United States government to impose sanctions on just 18 of Russia's 143 million people*». K. NOSSAL, intervento riportato in HOUSE OF COMMONS, STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT, *Minutes of Proceedings: evidence session 15:30*, n°030, cit.

⁷⁷² Particolarmente significativo, al riguardo, si rivela il caso delle misure restrittive che a partire dal 2014 sono state imposte dall'UE agli individui identificati come responsabili dell'appropriazione indebita di fondi dello Stato ucraino, oltre che nei confronti di alcuni soggetti ritenuti artefici della violazione di diritti umani nel territorio dell'Ucraina. Tali provvedimenti – concepiti, nel complesso, al fine di contrastare i fenomeni corruttivi diffusi nell'apparato statale ucraino, rafforzare lo Stato di diritto e lo sviluppo democratico in Ucraina nonché condannare la repressione violenta delle manifestazioni anti-governative allora in corso a Kiev – conservano ancora un'etichettatura ufficiale di carattere nazionale, inducendo l'erronea percezione che l'Ucraina sia un paese sottoposto a sanzioni da parte dell'UE. Questo, sebbene nell'elenco dei soggetti “listati” siano stati inseriti esclusivamente nominativi di membri dell'*élite* politica ucraina al potere ai tempi dell'ex-Presidente Yanukovich i quali, in conseguenza del radicale cambio di governo seguito agli eventi della cd. *EuroMaidan*, non ricoprono attualmente alcun ruolo nelle strutture statali di Kiev e non mantengono più alcun collegamento con l'Ucraina all'infuori della cittadinanza. L'Unione Europea, tuttavia, conserva attualmente il regime territoriale di embargo imposto nel 2014 nei confronti del territorio della Crimea, riconosciuta da Bruxelles come provincia ucraina temporaneamente occupata dalla Federazione Russa. Cfr.: N. GOULD-DAVIES, *Economic effects and political impacts: Assessing Western sanctions on Russia*, BOFIT Policy Brief - Bank of Finland, 2018, n°8, p. 16; A. BOOGAERTS, *Short-term success, long-term failure? Explaining the signaling effects of EU misappropriation sanctions following revolutionary events in Tunisia, Egypt, and Ukraine*, in *Journal of International Relations and Development*, 2020, vol. 23, n° 1, pp. 67-91; C. PORTELA, *The EU Human Rights Sanctions Regime: Unfinished Business?*, cit., pp. 26-27.

⁷⁷³ «*Having regard to the preventive nature of the restrictive measures [...]*». CGUE (Grand Chamber), joined cases C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, Sentenza, 18 luglio 2013, EU:C:2013:518, cit., § 130. E ancora: «*[T]he measures [...] are preventative in nature and are not reliant upon criminal standards set out under national law*». UNSC, *Resolution 2083 (2012)*, 17 dicembre 2012, considerando n°14. Inoltre, rileva: UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., p. 46, Annex I.

ordinamentale dell'Unione. Nel 2007, del resto, il Comitato per gli Affari Giuridici e i Diritti Umani del Consiglio d'Europa aveva osservato come le misure restrittive mirate come il *visa ban* e l'*asset freeze* producano un impatto diretto «*on individual human rights such as personal liberty and the protection of property*» e pertanto, mentre rimane ancora controverso stabilire se queste sanzioni abbiano «*a criminal, administrative or civil character*», la loro imposizione deve comunque rispettare «*certain minimum standards of procedural protection and legal certainty*» in conformità con la CEDU e con il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici delle Nazioni Unite⁷⁷⁴.

Tale ambiguità costitutiva, peraltro, sembra manifestarsi in qualità di conseguenza connaturata allo stesso percorso di “individualizzazione” che ha portato a configurare in chiave sempre più “mirata” sanzioni che prima dimostravano una portata perlopiù generale e indiscriminata. Se da un lato – nonostante la direzione chiaramente tracciata al riguardo da parte di alcuni fondamentali strumenti del diritto internazionale, come i *Draft Articles* della CDI⁷⁷⁵ e l'ordinamento dell'OMC⁷⁷⁶ – possano comunque legittimamente perdurare dubbi circa l'effettiva assenza di finalità “punitiva” dissimulate in riferimento all'imposizione di sanzioni di raggio statale, nel caso delle misure restrittive di portata soggettiva la funzione preventiva e quella afflittiva dei provvedimenti mirati non possono che risultare ineludibilmente interconnesse data la stessa natura intrinsecamente deterrente della “punizione” individuale⁷⁷⁷.

Tutto ciò, in un quadro pervaso dal rischio della potenziale compressione di diritti fondamentali dei soggetti “listati” – come la libertà di movimento o il diritto alla proprietà, alla *privacy*, alla reputazione, alla difesa e a una tutela giudiziale imparziale ed effettiva – che incombe ineludibilmente sul momento genetico e applicativo di qualsiasi regime di sanzioni mirate⁷⁷⁸. Un pericolo, quest'ultimo, solo parzialmente calmierato dalla predisposizione di idonee eccezioni di carattere umanitario che – come nel caso degli artt. 3(3)(a) e 4(1) della Decisione 2020/1999 – permettano alle autorità competenti di decidere deroghe ai provvedimenti imposti qualora queste si dimostrino necessarie «*per soddisfare le esigenze di base delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati [...] e dei familiari a carico di tali persone fisiche, compresi i pagamenti relativi a generi alimentari, canoni di locazione o ipoteche, medicinali e cure mediche, imposte, premi assicurativi e utenze di servizi*».

⁷⁷⁴ CONSIGLIO D'EUROPA, COMMITTEE ON LEGAL AFFAIRS AND HUMAN RIGHTS, *United Nations Security Council and European Union Blacklists*, report PACE, doc. 11454, 16 novembre 2007, § 4.

⁷⁷⁵ Si pensi all'indicazione dei criteri di “temporaneità” e “proporzionalità” volti a configurare le sanzioni come provvedimenti di *extrema ratio*, non punitivi ed esclusivamente funzionali al ripristino della legalità internazionale ritenuta violata (artt. 49 e 51 dei *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* del 2001). Si consideri, inoltre, la sentenza della CIG del 25 settembre 1997 relativa al caso *Gabčikovo-Nagymaros* con cui la Corte internazionale di Giustizia ha ritenuto (§ 87) che le contromisure adottate nei confronti di uno Stato debbano rispondere anche al requisito della “reversibilità”.

⁷⁷⁶ Per un approfondimento, si veda: M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit. p. 188.

⁷⁷⁷ Cfr. J. ANDENAES, *The General Preventive Effects of Punishment*, in *UPaLRev*, 1966, vol. 114, n° 7, pp. 949 ss.

⁷⁷⁸ Cfr. N. VANDER HAVE, *The Proposed EU Human Rights Sanctions Regime. A First Appreciation*, in *Security and Human Rights*, 2020, vol. 30, n°1-4, pp. 56-71.

pubblici»⁷⁷⁹ nonché «per scopi umanitari, come prestare o facilitare la prestazione di assistenza, comprese forniture mediche, cibo o trasferimento di operatori umanitari e relativa assistenza, o per evacuazioni»⁷⁸⁰, peraltro in conformità con gli obblighi previsti in materia di sanzioni dal diritto internazionale⁷⁸¹ nonché dalle inerenti *Guidelines* elaborate dal Consiglio⁷⁸².

Ad ogni modo, come sottolineato dall'Europarlamento nel 2021, «il perseguimento penale dei responsabili di gravi violazioni dei diritti umani e di crimini atroci attraverso le giurisdizioni nazionali o internazionali dovrebbe rimanere l'obiettivo principale di tutti gli sforzi intrapresi dall'UE e dagli Stati membri per combattere l'impunità»⁷⁸³. A tale scopo, la stessa assemblea parlamentare di Bruxelles ha inoltre riaffermato il principio della giurisdizione universale quale riferimento giuridico chiave per la lotta globale contro le gravi violazioni dei diritti umani, profilando tra l'altro la cruciale questione del processo di *judicialisation*⁷⁸⁴ dell'EU-GHRSR ovvero del coordinamento strumentale – in funzione preventiva e “cautelare” – di tale meccanismo sanzionatorio tanto con l'attività delle istanze istituzionali già preposte nel quadro internazionale ad esercitare la giurisdizione penale sui casi di genocidio e sui crimini contro l'umanità, quanto rispetto ai molteplici obblighi di prevenzione e repressione delle violazioni di cui gli Stati parte dei trattati internazionali in materia di diritti umani sono portatori⁷⁸⁵.

In riferimento all'osservanza di tali basilari vincoli di diritto internazionale, l'istituto delle sanzioni mirate “orizzontali” non può d'altronde che assumere un fondamentale ruolo funzionale di supporto⁷⁸⁶, tanto più nel contesto della sempre più attiva cooperazione auspicata dal Parlamento Europeo tra le autorità dell'UE ed istituzioni giudiziarie esterne «quali la Corte penale internazionale, la Corte europea dei diritti dell'Uomo, la Corte interamericana dei diritti dell'Uomo, la Corte africana dei diritti dell'Uomo e dei popoli e altri tribunali ad hoc, tribunali assistiti dalle Nazioni Unite e altri organismi [...]»⁷⁸⁷.

Giova infine notare come il testo della Decisione (PESC) 2019/797 – inserendosi nel *framework* del cd. *Cyber Diplomacy Toolbox* introdotto dall'Unione Europea nel 2017 in

⁷⁷⁹ UE, CONSIGLIO, Decisione 2020/1999/PESC, cit., art. 3(3)(a).

⁷⁸⁰ *Ivi*, art. 4(1).

⁷⁸¹ In merito, si vedano i limiti “umanitari” indicati per le contromisure dall'art. 50(1) dei *Draft Articles* del 2001. Cfr. A. SEGALL, *Economic Sanctions: Legal and Policy Constraints*, in *International Review of the Red Cross*, 1999, vol. 81, n°836, pp. 763-784.

⁷⁸² UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit.

⁷⁸³ UE, PARLAMENTO EUROPEO, P9_TA(2021)0349, cit., § 19.

⁷⁸⁴ Cfr.: C. PORTELA, *The EU Human Rights Sanctions Regime: Unfinished Business?*, cit., p. 33; V. GOWLLAND-DEBBAS, *Security Council change: The pressure of emerging international public policy*, in *International Journal*, 2009-2010, vol. 65, n° 1, pp.119-139.

⁷⁸⁵ Si pensi, peraltro, al principio *aut dedere aut judicare* comunemente contemplato dagli strumenti in materia di crimini internazionali e alla giurisdizione di carattere “complementare” della Corte Penale Internazionale (CPI). Sul tema, si vedano inoltre: A. CALIGIURI, *L'obbligo Aut Dedere Aut Judicare nel Diritto Internazionale*, Giuffrè, Milano, 2012; N. VAN DER HAVE, *The Prevention of Gross Human Rights Violations Under International Human Rights Law*, Springer, 2018.

⁷⁸⁶ UN, OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, *Framework of Analysis for Atrocity Crimes – A Tool for Prevention*, United Nations, New York, 2014.

⁷⁸⁷ UE, PARLAMENTO EUROPEO, P9_TA(2021)0349, cit., § 18.

attuazione, segnatamente, delle previsioni di cui all'art. 29 TUE – esponga invece esplicitamente la natura preventiva⁷⁸⁸, dissuasiva e deterrente⁷⁸⁹ delle misure restrittive che il Consiglio può disporre, ai sensi del regime di sanzioni “orizzontali” dell'UE in materia di *cyber-attacks* esterni, nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili di attacchi informatici dolosi condotti a danno dell'integrità e della sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri, nonché di Stati terzi o di organizzazioni internazionali «[o]ve ritenuto necessario ai fini del conseguimento degli obiettivi della PESC enunciati nelle pertinenti disposizioni dell'articolo 21 del trattato sull'Unione europea»⁷⁹⁰.

Probabilmente disincentivato dagli esiti del copioso filone di impugnazioni che ha interessato le misure restrittive imposte dall'UE nei confronti di esponenti dell'élite politica ucraina⁷⁹¹ – così come gli analoghi regimi anti-corruttivi precedentemente introdotti dall'Unione nei riguardi dell'Egitto e della Tunisia – il Consiglio non ha incluso la corruzione tra le condotte direttamente avversate dall'EU-GHRSR, privando in tal modo l'Unione Europea della possibilità di procedere al congelamento dei fondi dei cd. “cleptocrati”⁷⁹² nonostante la minaccia trasversale che questi ultimi costituiscono in tutto il mondo per lo sviluppo della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali della persona umana. Come evidenziato dalla vicenda “Magnitskiy”, la corruzione cronica e diffusa risulta infatti spesso associata all'insorgenza di gravi episodi di abuso o violazione dei diritti umani, oltre ad implicare di per sé un inauspicabile sviamento di risorse pubbliche e private che, in molti paesi, potrebbero trovare un impiego sicuramente più virtuoso se indirizzate allo sviluppo economico e al benessere sociale⁷⁹³.

⁷⁸⁸ UE, CONSIGLIO, 2019/797/PESC, cit., considerando (4).

⁷⁸⁹ *Ivi*, considerando (8). Inoltre, «*Those sanctions should be effective, proportionate and dissuasive*». UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°796/2019, 17 maggio 2019, *concerning restrictive measures against cyber-attacks threatening the Union or its Member States*, in *OJEU*, LI 129/1, 17 maggio 2019, considerando (7).

⁷⁹⁰ UE, CONSIGLIO, 2019/797/PESC, cit., considerando (7).

⁷⁹¹ Resta infatti da registrare come, nel 2019, il 5% del carico di lavoro totale della CGUE sia stato rappresentato proprio da ricorsi vertenti in materia di sanzioni individuali nonché come – nonostante l'ampia discrezionalità decisionale e operativa, in materia di sanzioni, riconosciuta al Consiglio dai Trattati – l'Unione sia risultata parte soccombente in quasi la metà dei procedimenti avviati sulla base dell'art. 263, co. 4 TFEU contro le sanzioni mirate imposte dall'UE in relazione alla situazione di crisi in Ucraina. Tutto ciò, in conseguenza delle carenze informative, probatorie e procedurali – contrarie, in particolare, al diritto di difesa e al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva dei soggetti “listati” (ex art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea) – accertate dalla Corte negli atti dell'UE impugnati dai ricorrenti. Oltre alla giurisprudenza della Corte maturata nel filone *Azarov*, si veda ad esempio la sentenza del Tribunale dell'UE (Sesta sezione), *Yuriy Ivanyushchenko v. EC*, case T-246/15, Sentenza, 8 novembre 2017, ECLI:EU:T:2017:789, § 153. Nel caso, è stato riconosciuto un errore manifesto di valutazione dell'UE connesso a carenze investigative. Sul tema, si veda: P. REINHOLD, *Der Fall Azarov und seine Folgen: Zur Reichweite des Grundrechtsschutzes am Beispiel europäischer Veruntreuungssanktionen in der Ukraine-Krise*, cit., pp. 509-545.

⁷⁹² Cfr.: R. YOUNGS, *op. cit.*, p. 2; C. PORTELA, *Sanctioning kleptocrats: An assessment of EU misappropriation sanctions*, CiFAR, Berlino, 2019.

⁷⁹³ Sul tema, cfr. A. MOISEIENKO, *Corruption and Targeted Sanctions: Law and Policy of Anti-Corruption Entry Bans*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2019.

Già nel 2019, il Parlamento Europeo aveva posto in evidenza come il nuovo regime sanzionatorio dell'UE in tema di diritti umani dovesse prevedere anche «*l'imposizione di misure restrittive, in particolare il congelamento dei beni e i divieti d'ingresso nell'UE, nei confronti di una persona o di un'entità che sia responsabile della pianificazione, della direzione o dell'esecuzione di [...] atti di corruzione sistemica connessi a gravi violazioni dei diritti umani o che sia coinvolta in tali atti [...]*»⁷⁹⁴. La stessa assemblea parlamentare, nel 2021, ha ulteriormente stigmatizzato la corruzione come fattispecie in grado di determinare «*un impatto devastante sulla situazione dei diritti umani*» poiché intrinsecamente capace di minare il funzionamento delle istituzioni e insidiare lo «*Stato di diritto*»⁷⁹⁵.

I deputati dell'UE, pertanto, hanno sottolineato le criticità connesse al fatto che «*atti di corruzione non siano inclusi nella revisione del regime esistente*»⁷⁹⁶, hanno sollecitato la Commissione «*a presentare una proposta legislativa volta a modificare l'attuale legislazione relativa al regime globale di sanzioni dell'UE in materia di diritti umani estendendone l'applicabilità agli atti di corruzione*»⁷⁹⁷ e hanno infine esortato l'Unione e i suoi Stati membri ad adottare un *EU Anti-Corruption Sanctions Regime* a completamento dell'EU-GHRSR⁷⁹⁸ sull'esempio dell'*US Global Magnitsky Act*⁷⁹⁹ del 2016 e del *Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act*⁸⁰⁰ canadese del 2017, nonché del duplice canale sanzionatorio che il Regno Unito ha lanciato nell'aprile 2021 affiancando le *Global Anti-Corruption Sanctions Regulations*⁸⁰¹ al proprio regolamento sulle sanzioni globali per i diritti umani del luglio 2020⁸⁰².

⁷⁹⁴ UE, PARLAMENTO EUROPEO, P8_TA(2019)0215, cit., § 4.

⁷⁹⁵ UE, PARLAMENTO EUROPEO, P9_TA(2021)0349, cit., § G.

⁷⁹⁶ *Ivi*, § 4.

⁷⁹⁷ *Ivi*, § 2.

⁷⁹⁸ *Ivi*, § 4.

⁷⁹⁹ Nel 2012, il *Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012* (P. L. 112-208, title IV, 22 USC §§ 5811 ss., 14 dicembre 2012) aveva inaugurato il filone legislativo che ha portato il nome di Sergey Magnitskiy ad assumere – pressoché per antonomasia – l'emblematica veste di sinonimo del concetto di individualizzazione delle sanzioni internazionali in materia di diritti umani. Nel 2016, in considerazione dell'espressa focalizzazione politico-geografica del primo provvedimento, il Congresso degli Stati Uniti ha varato una sua nuova versione declinata in chiave “globale”: il *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* (S. 284, del 18 aprile 2016) promulgato dal Presidente degli Stati Uniti il 23 dicembre 2016 (Sections 1261-1265, Subtitle F, P. L. 114-328, of the *FY17 National Defense Authorization Act*).

⁸⁰⁰ CANADA, *Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law)*, S.C. 2017, c. 21, 18 ottobre 2017.

⁸⁰¹ UK, *The Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021*, UK Statutory Instruments, n°488, 26 aprile 2021.

⁸⁰² UK, *The Global Human Rights Sanctions Regulations*, UK Statutory Instruments, n°680, 6 luglio 2020. In riferimento al quadro legislativo “post-Brexit” del Regno Unito riguardante la materia delle sanzioni internazionali, rilevano anche il *Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018* (c. 13) e il *Criminal Finances Act 2017* (c. 22). La *Section 13* di quest'ultimo, emendando il *Proceeds of Crime Act 2002* (c. 29), definisce una particolare declinazione della fattispecie delle *gross human rights abuses or violations* quali «*unlawful conduct[s]*» consistenti in «*the torture [...] or [...] the cruel, inhuman or degrading treatment or punishment of [...] a person who has sought to expose illegal activity carried out by a public official or a person acting in*

Quanto esposto non può che comprovare la centralità della problematica relativa al coordinamento del nuovo quadro sanzionatorio globale dell'UE per i diritti umani con gli altri regimi di sanzioni e condizionalità imposti da Bruxelles. Non risultando giuridicamente definita una gerarchia tra questi diversi elementi dell'azione esterna dell'UE, la questione della priorità operativa da riconoscere alle singole fonti – finanche in ragione delle differenti istanze politiche ad esse rispettivamente sottese – sembrerebbe rimanere tuttavia priva di soluzione⁸⁰³.

Pertanto, si conferma fondamentale assicurare che l'EU-GHRSR sia in ogni caso mantenuto coerente e complementare rispetto ai provvedimenti *country-specific*, tematici e settoriali già introdotti da parte dell'UE, oltre che compatibile con l'ordinamento dell'ONU e con il quadro giuridico internazionale vigente in materia di sanzioni⁸⁰⁴. Il testo della Decisione 2020/1999, del resto, prevede il coordinamento dell'EU-GHRSR con i regimi sanzionatori preesistenti che già affrontino le violazioni dei diritti umani in determinati paesi terzi così come contempla espressamente la possibilità della successiva istituzione di regimi geografici paralleli di analogo spettro tematico⁸⁰⁵, precludendo dunque alla potenziale configurazione di una relazionalità strutturale e multilivello tra interventi “orizzontali” e “verticali” dell'Unione preordinati a fronteggiare i tratti sistemici “patologici” che caratterizzino nel complesso la realtà politica e, di conseguenza, la condizione dei diritti umani in alcuni Stati esterni all'UE.

In ogni caso, il testo del Consiglio non sembra neppure precludere per l'Unione la possibilità di procedere a designazioni multiple di medesimi soggetti ai sensi dei diversi strumenti sanzionatori di volta in volta a disposizione e questo anche nel caso in cui l'inserimento nelle differenti *blacklist* dovesse avvenire in ragione di motivazioni similari. In tal modo, i singoli provvedimenti di inclusione nei vari elenchi delle sanzioni conserverebbero comunque piena autonomia rispetto agli altri procedimenti simultanei di *listing*, con evidenti implicazioni sulle conseguenti modalità di eventuale cancellazione da ciascuna lista⁸⁰⁶. Mentre è plausibile ritenere che gli elenchi di matrice geografica vengano revocati una volta che si ritenga superata la situazione di crisi da cui abbiano tratto origine, il dettato della Decisione 2020/1999 non chiarisce quali condizioni possano determinare l'estinzione di una misura di designazione ai sensi dell'EU-GHRSR⁸⁰⁷.

In conseguenza del carattere essenzialmente “politico” così assicurato alle determinazioni di rimozione o rinnovo assunte in adempimento dell'obbligo di «*constant review*»

an official capacity, or to defend or promote human rights and fundamental freedoms, [when] the conduct is carried out in consequence of [such] person having sought to do anything [mentioned above and] the conduct is carried out by a public official or a person acting in an official capacity [or at the instigation or with the consent of such an official]».

⁸⁰³ R. YOUNGS, *op. cit.*, pp 4-5.

⁸⁰⁴ UE, PARLAMENTO EUROPEO, P9_TA(2021)0349, cit., § 16.

⁸⁰⁵ UE, CONSIGLIO, 2020/1999/PESC, cit., considerando (4).

⁸⁰⁶ Cfr. T. RUYLS, *Introductory note to the European Union Global Human Rights Sanctions Regime (EU-GHRSR)*, cit., p. 299.

⁸⁰⁷ Cfr. C. PORTELA, *The EU Human Rights Sanctions Regime: Unfinished Business?*, cit., pp. 32-36.

di cui all'art. 10 della Decisione, tutto ciò parrebbe peraltro profilare l'infausta eventualità che i divieti di viaggio e provvedimenti di congelamento dei beni imposti in base al nuovo meccanismo sanzionatorio possano in concreto deviare dai parametri di proporzionalità e temporaneità contemplati dal diritto dell'Unione europea e dal diritto internazionale quali riferimento per la legittimità delle sanzioni internazionali, arrivando a trasformare le misure restrittive dell'UE per i diritti umani in confische e confinamenti *de facto* potenzialmente permanenti⁸⁰⁸.

Nel 2019, il Parlamento Europeo aveva d'altra parte ribadito come la credibilità e la legittimità del nuovo regime di sanzioni mirate "orizzontali" dell'UE⁸⁰⁹ siano condizionate alla «sua piena conformità alle norme più rigorose possibili in materia di protezione e rispetto dei diritti procedurali delle persone o delle entità interessate», insistendo su come le decisioni concernenti l'inclusione di individui, gruppi ed entità nell'elenco dell'EU-GHRSR debbano essere «basate su criteri chiari, trasparenti e distinti e in diretta correlazione con il reato commesso, al fine di garantire un controllo giurisdizionale approfondito e i diritti di ricorso giurisdizionale»⁸¹⁰. D'altro canto, la mancata indicazione di chiari criteri guida per la rimozione dei nominativi dalla *blacklist* potrebbe nei fatti interferire con il ruolo delle «*human rights sanctions as a necessary additional instrument. To supplement the criminal law*»⁸¹¹, arrivando a prefigurare la possibile insorgenza di conflitti tra il funzionamento del meccanismo sanzionatorio dell'UE per i diritti umani e lo svolgimento degli *iter* procedurali penali incardinati presso le diverse giurisdizioni nazionali e internazionali che – come nel caso della CPI, competente in materia di genocidio e crimini contro l'umanità⁸¹² – possano invocare l'adozione di misure "cautelari" ai sensi dell'EU-GHRSR.

La Decisione 2020/1999, oltretutto, non fornisce precisi riferimenti in merito alle sorti della designazione, ai sensi dell'EU-GHRSR, di individui in attesa di giudizio così come non contempla direttamente la rimozione dall'elenco in conseguenza della loro incriminazione, prevedendo del resto esclusivamente che «[i]l Consiglio e l'Alto rappresentante [possano] trattare, se del caso, i dati pertinenti relativi a reati commessi da persone fisiche figuranti nell'elenco e a condanne penali o misure di sicurezza riguardanti tali persone solo nella misura necessaria alla preparazione dell'allegato»⁸¹³. Non risulta casuale, pertanto, che già nel 2019 il Parlamento Europeo avesse ufficialmente esortato il Consiglio a prevedere «l'inclusione sistematica di parametri di riferimento chiari e specifici e di una metodologia per la revoca delle sanzioni e la cancellazione dagli elenchi»⁸¹⁴ nella struttura del nuovo regime globale di sanzioni per i diritti umani dell'UE.

⁸⁰⁸ *Ivi*, p. 34.

⁸⁰⁹ C. PORTELA, *Targeted Sanctions Against Individuals*, cit., pp. 27-29.

⁸¹⁰ UE, PARLAMENTO EUROPEO, P8_TA(2019)0215, cit., § 11.

⁸¹¹ S. A. BLOK, *Closing remarks*, cit.; sul tema, cfr. P. WALLENSTEEN e H. GRUSELL, *op. cit.*, pp. 207-230.

⁸¹² Cfr. art. 5 *Rome Statute*. La definizione del successivo art. 7(f) dello Statuto di Roma include la tortura tra i *crimes against humanity*.

⁸¹³ UE, CONSIGLIO, 2020/1999/PESC, cit., art. 7(2).

⁸¹⁴ UE, PARLAMENTO EUROPEO, P8_TA(2019)0215, cit., § 11.

L'EU *Global Human Rights Sanctions Regime* rappresenta un valido strumento per il rilancio dell'azione di contrasto agli abusi e alle violazioni dei diritti umani condotta a livello globale dall'Unione Europea. La necessità di configurare coerentemente l'azione sanzionatoria globale dell'Unione in materia di diritti umani sotto il profilo della strutturalità scaturisce dall'esigenza di opporre una reazione quanto più congrua e incisiva dinanzi alla gravità delle «violazioni e [de]gli abusi dei diritti umani in tutto il mondo»⁸¹⁵ e ciò attraverso l'adozione e l'applicazione di misure restrittive «coerent[i] con la strategia globale dell'Unione in questo settore»⁸¹⁶. L'obiettivo primario dell'EU-GHRSR resta infatti quello di avversare l'impunità, sostenendo l'incriminazione e «il perseguimento penale dei responsabili di gravi violazioni dei diritti umani e atrocità attraverso le giurisdizioni nazionali o internazionali»⁸¹⁷. In tale accezione teleologica, le *targeted sanctions* “orizzontali” dell'UE per i diritti umani si pongono in chiave integrativa e complementare rispetto alla sfera del diritto penale.

L'EU *Global Human Rights Sanctions Regime* si conferma pertanto come un nuovo “strumento-chiave” – potenzialmente imprescindibile – per il perseguimento degli obiettivi costitutivi dell'Unione Europea nella sfera della politica estera e ciò tanto più alla luce del possibile scenario di “crisi” dei meccanismi sanzionatori “geografici” che, come posto in rilievo, potrebbe accompagnare sul piano operativo il portato giurisprudenziale della recente sentenza della CGUE nel caso *Repubblica bolivariana del Venezuela c. Consiglio dell'Unione europea*⁸¹⁸. La rilevanza strategica e l'efficacia dell'EU-GHRSR, ad ogni modo, saranno immancabilmente condizionate all'effettivo livello di coordinamento applicativo – anche caso per caso – tra il nuovo meccanismo sanzionatorio e tutti gli altri strumenti politici e giuridici attivabili dall'UE a sostegno della propria azione esterna rivolta alla promozione e al consolidamento della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti umani e dei principi del diritto internazionale.

Un intervento sanzionatorio avulso da una più estesa azione di politica estera – focalizzata tanto sulla ferma condanna delle diverse evenienze soggettive rilevanti quanto sullo stimolo e sull'accompagnamento dei processi di superamento delle problematiche contingenti che affliggano strutturalmente le compagini statuali attenzionate – rischierebbe del resto di tramutare le nuove sanzioni dell'UE per i diritti umani in un trattamento meramente palliativo, limitato a combattere estemporaneamente i sintomi di una malattia senza tuttavia mutarne il quadro clinico generale.

Si impone, infine, la necessaria consapevolezza delle potenziali ripercussioni “verticali” che, sul piano delle relazioni internazionali dell'Unione, rischiano comunque di accompagnare la designazione – benché “orizzontale” – di soggetti del paese implicato, tanto più se identificati come attori di rango statale. Questo, in particolare, nei casi che determinino il

⁸¹⁵ UE, CONSIGLIO, 2020/1999/PESC, cit., considerando (2).

⁸¹⁶ *Ivi*, considerando (5).

⁸¹⁷ UE, PARLAMENTO EUROPEO, P8_TA(2019)0215, cit., § 12; *Id.*, P9_TA(2021) 0349, cit., § 19.

⁸¹⁸ CGUE (Grand Chamber), case C-872/19 P, Sentenza, 22 giugno 2021, ECLI:EU:C:2021:507, cit.

coinvolgimento di potenze come la Russia o la Cina e siano dunque in grado di ingenerare scenari ritorsivi suscettibili di influire sensibilmente sulla sostenibilità degli attuali equilibri geopolitici e geoeconomici plasmati nel contesto della globalizzazione.

2.5 I canoni operativi della *external policy* dell'UE al vaglio dei parametri di legittimità derivanti dal diritto internazionale

Nel contesto fin qui definito, nonché in un'ottica di più ampio spettro, può rivelarsi utile soffermarsi sul dibattito circa l'effettiva sussistenza di un fondamento *de iure* atto a definire l'intrinseca "giuridicità" internazionale del varo di misure restrittive di carattere economico da parte dell'Unione europea. Tale questione, infatti, afferirebbe "in sé" non solo al riscontro della concreta disponibilità di una legittima base giuridica "interna" per l'adozione di tali provvedimenti (così come enucleata nei Trattati e declinata nella giurisprudenza della CGUE) ma, soprattutto, atterrebbe "per sé" alla verifica della reale compatibilità dell'introduzione di simili atti con le previsioni del diritto internazionale generale al di fuori dei casi di reazione nei confronti della violazione di obblighi pattizi o di ricorso, ad esempio, al regime della legittima difesa (*self-defence*)⁸¹⁹.

Il combinato disposto degli artt. 3, § 5 TUE e 21, §§ 1 e 2 TUE, infatti, evoca proprio il diritto internazionale quale riferimento cardine dell'operato dell'UE al di fuori dei propri "confini" territoriali⁸²⁰. L'Unione europea, dunque, è "in sé e per sé" vincolata – sul

⁸¹⁹ Sul tema, cfr: A. TZANAKOPOULOS, *Sanctions Imposed Unilaterally by the European Union: Implications for the European Union's International Responsibility*, in A. Z. MAROSSI, M. R. BASSETT (a cura di), *Economic sanctions under International Law – Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy and Consequences*, Springer, L'Aia, 2015, pp. 145-161. Inoltre, si tenga ancora presente come le organizzazioni regionali (quali l'UE) rivestano un ruolo sempre più rilevante tanto per la concreta attuazione delle misure delle Nazioni Unite quanto in virtù dell'imposizione di proprie sanzioni, sollevando – di conseguenza – inevitabili problematiche di «*coordination and complementarity*». Livelli sanzionatori multipli, tanto più non del tutto «*parallel or consistent*», possono infatti ingenerare confusione tra l'azione multilaterale dell'ONU e le sanzioni "regionali", così come un'attuazione selettiva ed interessi nazionali divergenti «*can complicate sanctions implementation*». Cfr. E. CARISCH, S. E. ECKERT, L. RICKARD-MARTIN, *High Level Review of UN Sanctions*, Watson/CCI Background Paper, 2014, pp. 16-17.

⁸²⁰ «*Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite [art. 3, § 5 TUE]. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite [art. 21, § 1 TUE]. L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: a) salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza,*

piano costitutivo – al rispetto del diritto internazionale e, di conseguenza, la sua azione esterna non può che risultare suscettibile di valutazione proprio in relazione all’effettiva aderenza della sua condotta a tali norme. I *Draft articles on the responsibility of international organizations* (cd. DARIO) della CDI⁸²¹, inoltre, agli artt. 3, 10 § 1 e 22 § 1 prevedono che: «*Every internationally wrongful act of an international organization entails the international responsibility of that organization [art. 3 DARIO]. [...] There is a breach of an international obligation by an international organization when an act of that international organization is not in conformity with what is required of it by that obligation, regardless of the origin or character of the obligation concerned [art. 10, § 1 DARIO]. [...] [T]he wrongfulness of an act of an international organization not in conformity with an international obligation towards a State or another international organization is precluded if and to the extent that the act constitutes a countermeasure taken in accordance with the substantive and procedural conditions required by international law [...] [art. 22, § 1 DARIO]*».

Per taluni aspetti, quindi, quanto sopra richiamato condividerebbe alcuni tratti comuni con la disamina condotta in ambito giurisprudenziale relativamente all’obbligo, vigente per tutti gli Stati membri dell’ONU, di dare seguito alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che prevedano l’adozione di misure sanzionatorie *ex art.* 41 della Carta. Nel caso delle Nazioni Unite, infatti, si osserva la contrapposizione tra l’obbligo internazionale, cristallizzato per gli Stati membri negli artt. 25, 48 e 49 della Carta, di recepire le disposizioni dell’organo collegiale ristretto dell’ONU e il vincolo, parimenti internazionale, rappresentato dalla necessità di garantire il rispetto delle norme sui diritti fondamentali.

L’ordinamento giuridico dell’UE, d’altronde, riconosce la centralità della tutela dei diritti umani e, proprio in relazione a tale cruciale disciplina, emergerebbe pertanto l’esigenza di valutare in concreto la sussistenza di un’effettiva compatibilità tra le condizioni di legittimità dettate dalle norme del diritto internazionale in materia di adozione di provvedimenti sanzionatori e le prerogative rivendicate da parte dell’UE in riferimento alla possibilità di introdurre misure restrittive autonome nei confronti di destinatari terzi esterni all’Unione, nel perseguimento di propri principi e propositi costitutivi tuttavia non (ancora) universalmente riconosciuti come vincolanti⁸²².

la sua indipendenza e la sua integrità; b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell’uomo e i principi del diritto internazionale; c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell’Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne; d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l’obiettivo primo di eliminare la povertà; e) incoraggiare l’integrazione di tutti i paesi nell’economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali; f) contribuire all’elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell’ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile; g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall’uomo; h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale [art. 21, § 2 TUE]».

⁸²¹ UN, ILC, *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*, 2011 (DARIO), cit.

⁸²² Cfr. C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, pp. 80-81.

Ad ogni modo, anche in base alla propria normativa interna, l'Unione europea sarebbe tenuta a procedere all'adozione di simili iniziative attuando comunque uno stretto coordinamento con i propri partner internazionali al fine di assicurare, per quanto nei fatti consentito, una trattazione il più possibile esaustiva e multilaterale delle problematiche affrontate. I *Basic Principles* preposti a guidare l'azione "sanzionatoria" del Consiglio indicano infatti che: «*The Council will work to enlist the support of the widest possible range of partners in support of EU autonomous sanctions which will be more effective when they are reinforced by broad international support. [...] The Council is committed to using sanctions as part of an integrated, comprehensive policy approach which should include political dialogue, incentives, conditionality and could even involve, as a last resort, the use of coercive measures in accordance with the UN Charter*»⁸²³.

Del resto, non vi sono dubbi in merito alla legittimità internazionale dell'adozione, sotto l'ombrello offerto dall'art. 103 della Carta dell'ONU⁸²⁴, di misure restrittive ex art. 29 TUE in conseguenza dell'attuazione obbligata di inerenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, per quanto l'ordinamento dell'UE esiga che il recepimento di queste ultime avvenga comunque in modo tale da assicurare la compatibilità dei provvedimenti varati con i valori inderogabili (cd. "controlimiti") dell'Unione in tema di diritti umani: «*Per quanto concerne l'interesse a garantire la credibilità della Comunità europea quale protagonista della vita internazionale, il Consiglio sottolinea che la Comunità è tenuta al rispetto del diritto internazionale sia in quanto tale sia in quanto successore di fatto negli obblighi degli Stati membri ai sensi dell'art. 25 della Carta delle Nazioni Unite [...]. Sarebbero parte integrante di tale diritto le decisioni obbligatorie del Consiglio di sicurezza che agisce in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Orbene, tanto il Consiglio quanto la Commissione ritengono che la credibilità della Comunità risulterebbe pregiudicata nel caso in cui ciascun soggetto destinatario di sanzioni potesse ottenere la sospensione delle misure universali a livello nazionale o regionale, senza previa concertazione con il Consiglio di sicurezza o addirittura senza il suo consenso*»⁸²⁵.

Il vaglio della legittimità e, di conseguenza, dell'obbligatorietà delle sanzioni adottate dall'UE in via autonoma anche al solo fine di "espandere" la portata e l'efficacia delle misure

⁸²³ UE, CONSIGLIO, *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)* (10198/1/04), cit., Annex 1, §§ 4-5. Del resto: «*Sanctions should be used as part of an integrated and comprehensive policy approach involving political dialogue, complementary efforts and other instruments. The EU and its Member States should actively and systematically communicate on EU sanctions, including with the targeted country and its population*». UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., p. 46, Annex I.

⁸²⁴ Cfr. G. M. ZAGEL, *op. cit.*, p. 8.

⁸²⁵ TRIB. DI I GRADO, *Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, case T-306/01, Ordinanza del Presidente, 7 maggio 2002, EU:T:2002:113, § 87. Al riguardo, si veda ancora: CGCE, *Poulsen et Diva Navigation*, case C-286/90, Sentenza, 24 novembre 1992, ECLI:EU:C:1992:453, cit., p. 5, punto 9: «*In primo luogo, si deve premettere che le competenze della Comunità devono venir esercitate nel rispetto del diritto internazionale [...]*».

introdotte dal Consiglio di Sicurezza parrebbe, al contrario, esigere una valutazione di tali provvedimenti alla luce delle norme del diritto internazionale in materia di restrizioni individuali e contromisure⁸²⁶. In assenza di specifici accordi bilaterali o multilaterali sottoscritti con la partecipazione di paesi terzi, infatti, sembrerebbe alquanto forzoso riconoscere all'Unione europea il diritto di giudicare e "correggere" il comportamento di altri soggetti internazionali assumendo come univoco riferimento principi e parametri non universalmente condivisi, sebbene di condivisibile utilità ai fini della sicurezza e dell'evoluzione costruttiva delle relazioni internazionali⁸²⁷.

Nel caso in cui le misure "sanzionatorie" imposte dall'UE non soddisfino la definizione di mera "ritorsione" ma si traducano effettivamente nell'inosservanza di pregressi vincoli giuridici, la conduzione di un esaustivo esame in merito alla loro legittimità implicherebbe dunque necessariamente anche una valutazione in concreto delle effettive motivazioni sottese alla introduzione di tali provvedimenti, compiuta in riferimento alla disciplina internazionale in tema di contromisure⁸²⁸.

Nondimeno, emerge altresì nettamente la legittimità dei regimi sanzionatori introdotti da Bruxelles in qualità di reazione avverso l'inosservanza, da parte di uno Stato terzo, di obblighi contratti nei diretti confronti dell'UE. La "disciplina" dei *Draft Articles*, d'altra parte, attribuisce allo Stato leso da una condotta anti-giuridica il diritto di procedere all'adozione di contromisure: «*A State is entitled as an injured State to invoke the responsibility of another State if the obligation breached is owed to: (a) That State individually; [...] An injured State may only take countermeasures against a State which is responsible for an internationally wrongful act in order to induce that State to comply with its obligations [...]*»⁸²⁹.

Parimenti, larga parte della dottrina riconosce anche il fatto che un'analogha prerogativa possa sussistere in capo a determinati gruppi di Stati che includano lo Stato offeso, oltre che competere ai singoli soggetti della comunità internazionale nel caso della violazione di vincoli valevoli *erga omnes*: «*Any State other than an injured State is entitled to invoke the responsibility of another State [...] if: (a) The obligation breached is owed to a group of States including that State, and is established for the protection of a collective interest of the group; or (b) The obligation breached is owed to the international community as a whole*»⁸³⁰.

Quanto appena descritto, d'altronde, ricorre nel caso dell'introduzione di provvedimenti rivolti alla lotta nei confronti delle organizzazioni terroristiche internazionali, nonché indirizzati a sanzionare gravi e sistematiche inosservanze della disciplina dei diritti umani o a stigmatizzare violazioni dello *jus cogens*, come nel caso degli atti di aggressione militare. La base giuridica della legittimità di simili decisioni, infatti, risiede nelle norme del diritto internazionale generale e ciò varrebbe persino nell'eventualità in cui l'ONU sia di fatto

⁸²⁶ In merito, cfr. M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, cit., pp. 135-137.

⁸²⁷ Cfr. C. PORTELA, *Where and why does the EU impose sanctions?*, cit., pp. 83-111.

⁸²⁸ Cfr. C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, pp. 83-84.

⁸²⁹ Artt. 42, lett. a) DARSIVA (*Invocation of responsibility by an injured State*) e 49, § 1 (*Object and limits of countermeasures*).

⁸³⁰ Art. 48, § 1 DARSIVA (*Invocation of responsibility by a State other than an injured State*).

impossibilitato ad assumere deliberazioni vincolanti a causa dello stallo in seno al Consiglio di Sicurezza determinato dall'esercizio del diritto di veto da parte di Membri permanenti.

Una simile conclusione, tuttavia, non parrebbe altrettanto univoca qualora l'Unione europea vari delle misure indirizzate al perseguimento di finalità che, per quanto rispecchino i suoi valori fondanti (*ex artt. 2 e 21 TUE*) e risultino anche moralmente condivisibili, non siano ritenute dalla comunità internazionale nel suo complesso (ancora) così rilevanti da assurgere alla funzione di elementi costitutivi di obbligazioni *erga omnes*. Nell'eventualità in cui i provvedimenti adottati non siano effettivamente giustificati dall'infrazione di obblighi imperativi, valevoli pertanto nei confronti di tutti i soggetti della comunità internazionale, l'assunto che uno Stato (tanto più) non direttamente "offeso" dalla violazione di tali vincoli sia legittimato a varare delle contromisure non gode affatto di universale riconoscimento.

L'art. 48, § 2 DARSIVA, con riguardo all'invocazione della responsabilità di uno Stato ad opera di «*any State other than an injured State*», prevede infatti che: «*Any State entitled to invoke responsibility under paragraph 1 may claim from the responsible State: (a) cessation of the internationally wrongful act, and assurances and guarantees of non-repetition [...]; and (b) performance of the obligation of reparation in accordance with the preceding articles, in the interest of the injured State or of the beneficiaries of the obligation breached*»⁸³¹. Orbene, nei *Commentaries* relativi a questo articolo, la stessa CDI specifica che, nei casi di violazione degli obblighi cui l'art. 48 dei *Draft Articles* fa riferimento, può verificarsi anche l'eventualità che non sia possibile identificare uno Stato individualmente danneggiato ma che, nondimeno, sia altamente desiderabile che uno o più Stati si trovino nella posizione di chiedere un risarcimento, in particolare la restituzione: «*In accordance with paragraph 2 (b), such a claim must be made in the interest of the injured State, if any, or of the beneficiaries of the obligation breached. This aspect of article 48, paragraph 2, involves a measure of progressive development, which is justified since it provides a means of protecting the community or collective interest at stake. In this context it may be noted that certain provisions, for example in various human rights treaties, allow invocation of responsibility by any State party. In those cases where they have been resorted to, a clear distinction has been drawn between the capacity of the applicant State to raise the matter and the interests of the beneficiaries of the obligation. Thus, a State invoking responsibility under article 48 and claiming anything more than a declaratory remedy and cessation may be called on to establish that it is acting in the interest of the injured party [...]*»⁸³².

Altresì rilevanti appaiono alcune considerazioni relative all'art. 49 dei *Draft Articles*, con riguardo all'oggetto e ai limiti indicati dal lavoro della CDI per l'adozione di contromisure. Tale articolo, infatti, descrive l'oggetto ammissibile in riferimento alle contromisure adottate da uno Stato leso nei confronti dello Stato responsabile, limitando la portata di tali provvedimenti. Le contromisure, del resto, possono essere adottate solo da uno Stato leso al fine di

⁸³¹ Art. 48, § 2 DARSIVA (*Invocation of responsibility by a State other than an injured State*).

⁸³² UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, 2001, cit., pp. 127-28, § 12 (enfasi aggiunta).

indurre lo Stato responsabile ad adempiere ai propri obblighi, vale a dire, a cessare il comportamento internazionalmente illecito (se ancora in atto) e a garantire allo Stato leso adeguata “riparazione”. Le contromisure, dunque, non sono intese come una forma di punizione per comportamenti illeciti, ma come uno strumento per conseguire l’adempimento degli obblighi internazionali dello Stato responsabile⁸³³.

Inoltre, presupposto fondamentale per la legittimità di qualsiasi contromisura è l’esistenza di un illecito internazionale che abbia leso lo Stato adottante la contromisura⁸³⁴. Questo punto è stato chiaramente sottolineato dalla CIG nel caso *Gabčíkovo-Nagymaros*: «*In order to be justifiable, a countermeasure must meet certain conditions [...] In the first place it must be taken in response to a previous international wrongful act of another State and must be directed against that State*»⁸³⁵. Come osservato dalla CDI nei relativi *Commentaries*, l’art. 49, § 1 dei *Draft Articles*: «*[...] presupposes an objective standard for the taking of countermeasures, and in particular requires that the countermeasure be taken against a State which is responsible for an internationally wrongful act in order to induce that State to comply with its obligations of cessation and reparation. A State taking countermeasures acts at its peril, if its view of the question of wrongfulness turns out not to be well founded. A State which resorts to countermeasures based on its unilateral assessment of the situation does so at its own risk and may incur responsibility for its own wrongful conduct in the event of an incorrect assessment. In this respect, there is no difference between countermeasures and other circumstances precluding wrongfulness*»⁸³⁶.

Nel contesto così delineato, l’art. 54 dei *Draft Articles*, rubricato *Measures taken by States other than an injured State*, prosegue specificando come quanto indicato nel testo dei precedenti articoli non pregiudichi il diritto di ogni Stato – legittimato ai sensi dell’art. 48, § 1 a invocare la responsabilità di un altro Stato – di adottare “misure legittime” nei confronti dello Stato responsabile, al fine di assicurare la cessazione della violazione e la riparazione nell’interesse dello Stato leso o dei beneficiari dell’obbligazione violata⁸³⁷. Tuttavia, fermo restando quanto in precedenza argomentato in proposito alla dibattuta natura delle «*lawful measures*» implementabili ai sensi di tale articolo, risulta comunque fondamentale «*[...] to distinguish between individual measures, whether taken by one State or by a group of States each acting in its individual capacity and through its own organs on the one hand, and institutional reactions in the framework of international organizations on the other*»⁸³⁸. Il

⁸³³ Oltretutto, «*[t]he limited object and exceptional nature of countermeasures are indicated by the use of the word “only” in paragraph 1 of article 49*». *Ivi*, p. 130, § 1.

⁸³⁴ *Ivi*, p. 130, § 2.

⁸³⁵ CIG, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, 25 settembre 1997, cit., p. 55, § 83. Inoltre, si vedano: *Portuguese Colonies case (Naulilaa incident)*, Award, 31 luglio 1928, cit., p. 1027; *Cysne Case (Germany v Portugal)*, Award, 30 giugno 1930, cit., p. 1057.

⁸³⁶ UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, 2001, cit., p. 130, § 4 (enfasi aggiunta).

⁸³⁷ Art. 54 DARSIVA (*Measures taken by States other than an injured State*).

⁸³⁸ UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, 2001, cit., p. 137, § 2.

Progetto di articoli della CDI sulla responsabilità dello Stato per atti illeciti internazionali, non tratta infatti il caso in cui l'azione sia intrapresa da un'organizzazione internazionale (come l'UE) anche laddove gli Stati membri possano dirigere o controllare la condotta di quest'ultima⁸³⁹.

Secondo alcuni osservatori, gli elementi fin qui tratti dal testo redatto dalla CDI suggerirebbero dunque la sussistenza di una potenziale antinomia tra l'obiettivo dell'UE di propugnare i propri assunti fondativi nel più ampio contesto internazionale e il ricorso, per lo più sistematico, all'adozione di autonomi provvedimenti sanzionatori di natura economica⁸⁴⁰. Queste misure, proprio in quanto tali, devono comunque rimanere soggette alle disposizioni del diritto internazionale, non prestandosi a un utilizzo di natura "politica" meramente autoreferenziale nel campo delle relazioni esterne dell'Unione⁸⁴¹. Per quanto in astratto riconducibile al perseguimento dei valori di una "morale"⁸⁴² comune che si vuole ormai condivisa nell'ambito della comunità internazionale, emblematica di questa latente discrasia sarebbe proprio l'introduzione di misure di carattere "etico" da parte dell'Unione europea, miranti a determinare il rispetto dei principi dell'ordine democratico, della buona *governance* e dello Stato di diritto da parte di entità statuali terze rispetto all'UE⁸⁴³.

La mera constatazione che un certo contegno, per quanto di per sé auspicabile, sia stato osservato con continuità dai soli Stati membri della CEE e poi dell'UE non risulterebbe perciò sufficientemente esaustiva al fine di delineare un'autoreferenziale obbligatorietà della condotta medesima anche in ambito esterno, tale da renderla automaticamente vincolante anche per Stati terzi rispetto all'Unione. Del resto, giova tenere in considerazione che: «[...] *the current state of international law on countermeasures taken in the general or collective interest is uncertain. State practice is sparse and involves a limited number of States. At present, there appears to be no clearly recognized entitlement of States referred to in article 48 to take countermeasures in the collective interest. Consequently, it is not appropriate to include in the present articles a provision concerning the question whether other States, identified in article 48, are permitted to*

⁸³⁹ *Ibidem*. Inoltre, cfr. artt. 57 e 59 DARSIIWA.

⁸⁴⁰ Si ricordi, d'altronde, che: «*The rules of the organization do not per se bind non-members*». UN, ILC, *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*, cit., p. 47, § 8.

⁸⁴¹ Cfr. C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, pp. 85-86.

⁸⁴² Per un approfondimento sulla visione dei diritti umani come "moral rights", si veda: P. COSTA, *Dai diritti naturali ai diritti umani: episodi di retorica universalistica*, in C. SOTIS, M. MECCARELLI, P. PALCHETTI (a cura di), *Il lato oscuro dei diritti umani: esigenze emancipatorie e logiche di dominio nella tutela giuridica dell'individuo*, Editorial Dykinson, Madrid, 2014, pp. 27-80.

⁸⁴³ Purtuttavia, rileva richiamare quanto solennemente proclamato nel 2005 da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU: «*We recommit ourselves to actively protecting and promoting all human rights, the rule of law and democracy and recognize that they are interlinked and mutually reinforcing and that they belong to the universal and indivisible core values and principles of the United Nations, and call upon all parts of the United Nations to promote human rights and fundamental freedoms in accordance with their mandates. [...] We reaffirm the solemn commitment of our States to fulfil their obligations to promote universal respect for and the observance and protection of all human rights and fundamental freedoms for all in accordance with the Charter, the Universal Declaration of Human Rights and other instruments relating to human rights and international law. The universal nature of these rights and freedoms is beyond question*». UNGA, Resolution 60/1, *World Summit Outcome* (A/RES/60/1), cit., p. 27, §§ 119-120.

take countermeasures in order to induce a responsible State to comply with its obligations. Instead, chapter II includes a saving clause which reserves the position and leaves the resolution of the matter to the further development of international law»⁸⁴⁴.

Il rispetto dei principi democratici e dei diritti umani (con questi ultimi intesi anche eccedendo l'ambito definito dalle cd. *gross violations*, ormai coperte dallo *jus cogens*) si afferma infatti come motivazione preponderante nel novero delle giustificazioni addotte a sostegno del varo di misure restrittive unilaterali da parte dell'Unione europea, come d'altronde comprovato dalle diverse tipologie di provvedimenti sanzionatori inflitti dall'UE nei confronti di paesi come la Bielorussia, la Cina, il Burundi, la Guinea e, da ultimo, il Venezuela: «*In this context and in line with the Declaration by the Union of 2 August 2017, targeted restrictive measures should be imposed against certain natural and legal persons responsible for serious human rights violations or abuses or the repression of civil society and democratic opposition and persons, entities and bodies whose actions, policies or activities undermine democracy or the rule of law in Venezuela, as well as persons, entities and bodies associated with them»⁸⁴⁵.*

Pertanto, è stato notato come la drammatica congiuntura politica, sociale ed economica⁸⁴⁶ in cui il Venezuela versa dalla morte del Presidente Hugo Chávez (avvenuta nel 2013) – ulteriormente inaspritasi in conseguenza delle travagliate vicende che, a partire dal 2018, hanno accompagnato e seguito la conferma di Nicolás Maduro per la seconda volta nel ruolo presidenziale, ad esito di un controverso processo elettorale⁸⁴⁷ – abbia suscitato l'estrinsecazione

⁸⁴⁴ UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, 2001, cit., p. 139, § 6.

⁸⁴⁵ UE, CONSIGLIO, Decisione 2017/2074/PESC, 13 novembre 2017, *concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela*, in *OJEU*, L 295/60, 14 novembre 2017, considerando (7).

⁸⁴⁶ Il Venezuela, paese di per sé ricchissimo di risorse naturali, presenta oggi un'economia in estrema difficoltà, caratterizzata da un elevatissimo tasso di inflazione. Le sanzioni economiche imposte dall'occidente (in particolare dagli Usa che, nell'agosto 2019, hanno varato un embargo totale contro Caracas e hanno congelato tutte le proprietà del suo governo situate in territorio statunitense, comprese quelle del *Banco Central de Venezuela* e della compagnia petrolifera *Petróleos de Venezuela S.A.*, arrivando inoltre a minacciare l'estensione extraterritoriale delle proprie misure) hanno dunque di fatto infierito su una situazione a dir poco drammatica in cui la scarsità di beni (anche di prima necessità, come generi alimentari e farmaci) e il clima di violenza continuano ad alimentare un esodo ininterrotto di migranti e rifugiati (oltre 4 milioni dal 2015 al 2019) soprattutto verso i vicini Stati del Sud America. Sul tema, si vedano: RAINNEWS, *Crisi Venezuela. È allarme cibo e medicine. Tanti in fuga, anche bimbi. Grido di Save the Children*, 27 marzo 2018; IL POST, *Gli Stati Uniti hanno imposto un embargo totale al Venezuela*, 6 agosto 2019; R. MIRANDA, *Nuove sanzioni dagli USA per chi aiuta il regime in Venezuela*, in *Formiche.net*, 2 giugno 2020; F. MAZZARA, *La crisi nella crisi: la carenza alimentare in Venezuela*, in *Eco Internazionale*, 13 febbraio 2019. Inoltre, cfr.: UNICEF, *Esodo Venezuela, 4 milioni hanno lasciato il paese*, in *Progetti*, 12 luglio 2019; ONU, OHCHR, *Venezuela sanctions harm human rights of innocent people, UN expert warns*², in *United Nations Human Rights Office of the High Commissioner – News and Events*, 31 gennaio 2019.

⁸⁴⁷ Si pensi alla (auto)proclamazione, il 23 gennaio 2019, di Juan Guaidò come Presidente *ad interim* del Venezuela nonché al suo immediato riconoscimento da parte degli Stati Uniti (e di altri 50 paesi) e alla messa in moto di una grande "operazione umanitaria" internazionale, mentre il Parlamento venezuelano dichiarava vacante il ruolo di Presidente della Repubblica denunciando l'irregolarità delle elezioni svoltesi nel 2018. Tuttavia, grazie al sostegno da parte di Cina e Russia nell'ambito dell'ONU e alla lealtà dell'esercito, il Presidente Maduro è riuscito a resistere in carica piegando gli avversari anche attraverso la repressione delle

dell'autonomo ruolo "censorio" che l'Unione europea, di fatto, si sarebbe "riconosciuta" in materia di diritti umani, democrazia, buon governo e rispetto dello Stato di diritto sul piano internazionale⁸⁴⁸. Il 21 marzo 2019, non a caso, i provvedimenti restrittivi unilaterali deliberati in tale frangente da Bruxelles⁸⁴⁹ (e dagli alleati d'oltre-Atlantico) sono stati oggetto delle aspre critiche espresse in sede di deliberazione da parte di un'ampia maggioranza dei componenti del Consiglio per i diritti umani dell'ONU. Diversi Membri "non allineati" di tale organo, infatti, hanno colto l'occasione per sottoporre a votazione un'istanza che giungeva esplicitamente a lamentare la violazione del principio di "non-ingerenza" negli affari interni degli Stati da parte dell'Occidente, insieme alle (paradossali) conseguenze negative di tale comportamento proprio sulla condizione dei diritti umani nei paesi pregiudicati dalla condotta occidentale⁸⁵⁰.

In tale contesto, di conseguenza, non può che venire in rilievo quanto indicato nel 2004 dal Consiglio nei suoi *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures* riferiti all'adozione di misure restrittive da parte dell'UE: «*If necessary, the Council will impose autonomous EU sanctions in support of efforts to fight terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction and as a restrictive measure to uphold respect for human rights, democracy, the*

manifestazioni e la persecuzione degli oppositori. Cfr.: F. MAZZARA, *op. cit.*; E. GUANELLA, *Venezuela, una poltrona per due*, in *ISPI online*, 8 gennaio 2020. Sul tema dell'incidente interferenza esercitata congiuntamente, sul piano politico e commerciale, dai cd. "sanctions busters" (i cd. "sfatatori di sanzioni") sul piano del contrasto "pratico" all'efficacia effettiva delle sanzioni economiche occidentali, si veda: B. R. EARLY, *Unmasking the Black Knights: Sanctions Busters and Their Effects on the Success of Economic Sanctions*, in *FPA*, 2011, vol. 7, n°4, pp. 381-402.

⁸⁴⁸ Cfr. C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, pp. 86-88.

⁸⁴⁹ La Decisione del Consiglio 2017/2074 in ambito PESC ha introdotto un embargo sulle armi e sulle attrezzature suscettibili di utilizzo per l'esercizio della repressione interna, accompagnato da restrizioni di viaggio e i provvedimenti di *asset freeze* nei confronti di 18 individui. Tali misure restrittive sono state motivate dall'UE come reazione al progressivo deterioramento della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani in Venezuela. Il 25 giugno 2018, le disposizioni del Consiglio sono state confermate e ampliate, ad opera della Decisione 2018/901/PESC, con riferimento alla lista dei soggetti raggiunti dalle restrizioni. Il 27 settembre 2019, il Consiglio ha "listato" altri sette soggetti ritenuti responsabili di gravi violazioni dei diritti umani, tra cui il ricorso alla tortura, l'abuso della forza e il maltrattamento di detenuti. Le misure dell'UE sono state poi rinnovate con cadenza regolare per ulteriori intervalli di un anno e per mezzo della Decisione del Consiglio 2020/1700/PESC sono state inoltre prorogate fino al 14 novembre 2021 e, da ultimo, sono state estese fino al 14 novembre 2022 ad opera della Decisione 2021/1965/PESC dell'11 novembre 2021). Cfr.: UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°1586/2019, 26 settembre 2019, *implementing Regulation (EU) 2017/2063 concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela*, in *OJEU*, L248/1, 27 settembre 2019; UE, CONSIGLIO, *Venezuela: the Council's response to the crisis*, in *Policies*, ult. agg. 20 ottobre 2020; UE, CONSIGLIO, Decisione 2021/1965/PESC, 11 novembre 2021, *amending Decision (CFSP) 2017/2074 concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela*, in *OJEU*, L 400/148, 12 novembre 2021.

⁸⁵⁰ In tale occasione, il voto all'interno del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite si è così articolato: 27 in favore (Angola, Bahamas, Bahrain, Bangladesh, Burkina Faso, Cameroon, Cile, Cina, Cuba, Repubblica Democratica del Congo, Egitto, Eritrea, Fiji, India, Iraq, Nepal, Nigeria, Pakistan, Filippine, Qatar, Rwanda, Arabia Saudita, Somalia, Sudafrica, Togo, Tunisia e Uruguay), 15 contrari (Australia, Austria, Brasile, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Ungheria, Islanda, Italia, Giappone, Slovacchia, Spagna, Ucraina e Regno Unito) e 5 astensioni (Afghanistan, Argentina, Messico, Peru e Senegal). Cfr: ONU, OHCHR, *Resolution on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights (A/HRC/40/L.5)*, in *News and Events*, 21 marzo 2019.

*rule of law and good governance. We will do this in accordance with our common foreign and security policy, as set out in Article 11 TEU, and in full conformity with our obligations under international law»*⁸⁵¹.

L'esigenza di contrastare compiutamente e coerentemente il mancato rispetto dei diritti umani, dei principi democratici, dei cardini dello Stato di diritto e dei presupposti del "buon governo" costituisce quindi la motivazione sottesa, nel contesto dell'azione esterna dell'Unione⁸⁵², all'adozione di sanzioni di carattere unilaterale nei confronti di Stati terzi⁸⁵³ proprio in virtù del rilievo primario riconosciuto a tali principi fondanti nell'ambito della costruzione europea quali valori, peraltro, tra di loro indissolubilmente interconnessi⁸⁵⁴. Nel quadro di un simile "*comprehensive approach*", dunque, le misure sanzionatorie autonome decise dall'UE emergerebbero come potenti strumenti di pressione politica ed economica, determinando inoltre una vera e propria condizionalità "assiologica" degli accordi e delle dinamiche di cooperazione dell'UE con soggetti internazionali ad essa esterni⁸⁵⁵, come d'altronde chiaramente comprovato anche da alcune delle scelte compiute da Bruxelles in materia di sviluppo dei rapporti commerciali⁸⁵⁶.

⁸⁵¹ UE, CONSIGLIO, *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)* (10198/1/04), cit., Annex I, § 3.

⁸⁵² UE, CONSIGLIO, Foreign Affairs Council meeting, *Council conclusions on the EU's comprehensive approach*, 12 maggio 2014.

⁸⁵³ «[I]t is evident, as acknowledged by the Council in its written pleadings, that the restrictive measures against the applicant were adopted solely with the objective of consolidating and supporting the rule of law in Ukraine». TRIB. DELL'UE, *Andriy Klyuyev v Council of the European Union*, case T-340/14, Sentenza, 15 settembre 2016, ECLI:EU:T:2016:496, § 83. Si confronti, inoltre, la Decisione 2014/119 del Consiglio in materia PESC: «On 3 March 2014, the Council agreed to focus restrictive measures on the freezing and recovery of assets of persons identified as responsible for the misappropriation of Ukrainian State funds and persons responsible for human rights violations, with a view to consolidating and supporting the rule of law and respect for human rights in Ukraine». UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/119/PESC, 5 marzo 2014, *concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine*, in *OJEU*, L 66/26, 6 marzo 2014, considerando (2). Sul tema, cfr. M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite [...]*, cit., pp. 36-40 e pp. 137-146.

⁸⁵⁴ Sul tema della reciproca interdipendenza di tali assunti di riferimento della politica estera dell'UE, nonché della loro interpretazione nell'ambito di un'accezione allargata di *security*, cfr.: I. IOANNIDES, *Rule of Law in European Union External Action [...]*, International IDEA, Strömsborg, 2014, pp. 9-10; UE, COMMISSIONE CEE, *Communication to the Council and European Parliament – A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, COM(2006) 253, Bruxelles, 24 maggio 2006.

⁸⁵⁵ L'Unione europea si è avvalsa dello "strumento" del commercio al fine di promuovere a livello internazionale le proprie politiche e i propri valori. La «*promozione dei valori europei*» (come il rispetto dei diritti umani, lo sviluppo sostenibile, la buona *governance* e la tutela dell'ambiente) rappresenta, infatti, anche uno dei tre pilastri della strategia commerciale dell'UE denominata "*Commercio per tutti*": «*Trade and investment policy must equally take responsibility for supporting and promoting EU values and standards. The EU must engage with partners to promote human rights, labour rights and environmental, health and consumer protection, support development and play its part in stamping out corruption. Furthermore, key policies for the future of Europe's integration into the world economy, like investment and regulatory cooperation, must support, not undermine, the EU's broader objectives of protecting people and the planet. Any change to the level of protection can only be upward*». Cfr.: M. DAMEN, *L'Unione europea e i suoi partner commerciali*, in *Note tematiche sull'Unione europea – 2020*, Parlamento europeo, ult. agg. novembre 2019, p. 2; UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Trade for all – Towards a more responsible trade and investment policy*, ottobre 2015, p. 35.

⁸⁵⁶ In tale contesto viene ricondotto – sebbene più propriamente a titolo di "ritorsione" – il caso dell'interruzione delle negoziazioni in materia commerciale e di investimenti tra l'UE e la Federazione Russa, intervenuta nel

Ad ogni modo, la promozione “esterna” dei propri assunti fondativi non appare comunque suscettibile in via immediata nella legittimazione di un’ampia pratica di diplomazia sostanzialmente coercitiva, consistente nell’adozione unilaterale di provvedimenti propriamente restrittivi a titolo di contromisura, nei confronti di Stati terzi (o di loro soggetti interni), tanto più nel caso in cui questi ultimi non abbiano in precedenza contratto obblighi condizionali verso l’UE con riguardo al rispetto dei medesimi interessi e valori (come avviene, ad esempio, con i cd. accordi di “partenariato”⁸⁵⁷). Un simile approccio, del resto, parrebbe affondare le proprie radici in un’interpretazione alquanto “autoreferenziale” dell’art. 21 TUE da parte della stessa Unione europea.

In virtù del summenzionato approccio “globale” nel perseguimento dei valori e degli obiettivi costitutivi enucleati nei Trattati, tale norma finirebbe infatti per consentire a Bruxelles l’adozione, in ambito PESC, di qualsivoglia provvedimento di carattere sanzionatorio non implicante l’uso della forza militare, esclusivamente in quanto strumento utile all’attuazione della politica estera dell’UE⁸⁵⁸: «[...] *whereas sanctions are applied in pursuit of specific CFSP objectives set out in Article 11 of the TEU, which include, but are not limited to, promoting respect for human rights and fundamental freedoms, democracy, the rule of law and good governance, [...] this sanctions policy is based principally on the following five objectives within the CFSP: to safeguard the common values, fundamental interests, independence and integrity of the Union in conformity with the principles of the UN Charter; to strengthen the security of the Union in all ways; to preserve peace and strengthen international security, in accordance with the principles of the UN Charter and the Helsinki Final Act, and the objectives of the Paris Charter, including those on external borders; to promote international cooperation; to develop and consolidate democracy and the rule of law and respect for human rights and fundamental freedoms [...]*»⁸⁵⁹.

Le previsioni del Trattato sull’Unione europea, d’altra parte, definiscono il quadro di giuridicità “interna” posto altresì a fondamento delle iniziative indirizzate dagli organi dell’UE verso la dimensione “esterna” dell’Unione, e ciò allo scopo di tradurre le finalità “intrinseche” dell’UE in azioni concrete di politica estera le quali, tuttavia, non possono che incontrare

2014 in seguito ai fatti della Crimea. Bruxelles ha altresì sospeso gli accordi commerciali bilaterali negoziati con Ashgabat (nel 1998) e Damasco (nel 2008) in conseguenza, rispettivamente, delle violazioni dei diritti umani contestate al Turkmenistan e dello scoppio della guerra civile in Siria. Cfr. M. RUSSEL, *EU sanctions: A key foreign and security policy instrument*, cit., p. 6.

⁸⁵⁷ Caratteristica di tali regimi convenzionali sono, appunto, le condizioni che i paesi sviluppati possono porre a fronte delle concessioni da essi riconosciute alle controparti “in via di sviluppo”. Tra queste rientrano perlopiù impegni aventi ad oggetto il rispetto dei principi democratici, la cessazione di conflitti interni, la tutela dei diritti umani, il buon governo, il rispetto dell’ambiente e lo sviluppo sostenibile. Ne è un esempio l’Accordo di Cotonou del 23 giugno 2000 tra l’UE e 79 paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico (paesi ACP), una convenzione-quadro che fissa i principi generali della cooperazione demandando le regole specifiche agli accordi di partenariato riguardanti le singole aree regionali.

⁸⁵⁸ Cfr. C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, pp. 89-90.

⁸⁵⁹ UE, PARLAMENTO EUROPEO, *The evaluation of EU sanctions as part of the EU’s actions and policies in the area of human rights* (2008/2031(INI)), 4 settembre 2008, cit., considerando B e D

comunque un confine “estrinseco” nelle norme del diritto internazionale generale⁸⁶⁰. Nel delineare la prospettiva assiologica/universalistica, e quindi propriamente “teleologica”, nella quale si articola l’operato internazionale dell’Unione, il sopra menzionato art. 3, § 5 TUE effettua già un primo implicito richiamo («[L’Unione europea] contribuisce...») a tale *limes* “esterno”. Il riferimento ai parametri di legittimità internazionale che devono necessariamente pervadere l’*external policy* dell’UE diviene inoltre più esplicito nel testo dell’art. 21, §§ 1-2 TUE: «L’azione dell’Unione sulla scena internazionale si fonda sul [...] rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. [...] L’Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di [...] b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell’Uomo e i principi del diritto internazionale»⁸⁶¹.

La disposizione programmatica di cui al successivo art. 23 TUE⁸⁶² è stata altresì oggetto di ulteriori specificazioni apportate ad opera dei diversi atti emanati dall’UE al fine di attribuire una maggiore definizione di carattere “pratico” alle procedure preposte all’introduzione di misure restrittive nell’ambito della PESC. Tra questi documenti si annoverano le varie *Guidelines* unitamente ai già citati *Basic Principles* elaborati dal Consiglio nel 2004. Nel quadro giuridico in tal modo delineato: «The introduction and implementation of restrictive measures must always be in accordance with international law. They must respect human rights and fundamental freedoms. [...] The measures imposed must always be proportionate to their objective. The restrictive measures should also respect the international obligations of the Union and its Member States, in particular the WTO Agreements»⁸⁶³.

Risulta palese, pertanto, il generale richiamo compiuto dalle “Linee guida” del Consiglio alla necessità di rispettare le norme del diritto internazionale in sede di adozione e implementazione dei provvedimenti restrittivi. Tuttavia, l’esigenza di “conformità” alle norme internazionali in tal senso configurata potrebbe apparire a sua volta intrisa di una certa autoreferenzialità “ermeneutica” e, come suggerito dallo specifico accostamento dei termini nel testo formulato dal Consiglio, sembrerebbe di conseguenza operare ancora principalmente in riferimento alla tutela dei diritti umani, ossia nuovamente in relazione a vincoli perlopiù interni all’ordinamento giuridico dell’UE⁸⁶⁴. Nei confronti di questi ultimi, anche i

⁸⁶⁰ Sul tema, cfr. M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, cit., pp. 173-180.

⁸⁶¹ Si noti, ad ogni modo, la significativa subordinazione testuale della lett. b) dell’art. 21, § 2 TUE alla lett. a) del medesimo articolo, secondi cui l’operato esterno dell’UE mira (primariamente) a: «salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità».

⁸⁶² Art. 23 TUE: «L’azione dell’Unione sulla scena internazionale, ai sensi del presente capo [2 – Disposizioni specifiche sulla Politica estera e di sicurezza comune], si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta in conformità delle disposizioni generali di cui al capo 1 [Disposizioni generali sull’azione esterna dell’Unione]».

⁸⁶³ UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., p. 7, §§ 9 e 11.

⁸⁶⁴ La formulazione del testo delle posizioni comuni e, successivamente, delle decisioni assunte in ambito PESC attraverso le quali il Consiglio ha introdotto provvedimenti sanzionatori, non contempla tra l’altro riferimenti diretti alla propria compatibilità con il diritto internazionale, limitandosi perlopiù a richiamare il Trattato sull’Unione europea e articoli di quest’ultimo.

successivi parametri afferenti alla necessaria proporzionalità delle misure e al rispetto degli accordi (in particolare di natura commerciale) finirebbero dunque per esplicitare una funzione di mera subalternità strumentale.

Non a caso, nel contemplare l'eventualità di un possibile "iato" tra l'azione esterna dell'UE e i suoi doveri in base al diritto internazionale, il Consiglio sembrerebbe propendere per la sostanziale "derogabilità" degli obblighi internazionali, assunti da Bruxelles e dagli Stati membri, dinanzi all'imprescindibile esigenza di assicurare la piena attuazione dei propositi costitutivi e, pertanto, "costituzionali" dell'Unione europea. Infatti: «*If EU measures are in conflict with the international obligations of the Union or its Member States, a common approach for dealing with such conflicts may have to be developed*»⁸⁶⁵.

È stato osservato, ad ogni modo, come un simile approccio non si riveli certamente scevro da problematicità (ragion per cui ha suscitato non poche perplessità a livello dottrinale)⁸⁶⁶. Nell'ordinamento dell'UE, d'altronde, è previsto *in nuce* per l'Unione l'obbligo di attenersi alle prescrizioni del diritto internazionale sebbene, nell'eventualità di un contrasto, l'Unione europea appaia comunque concepire una prevalenza dei propri valori e interessi fondanti rispetto a queste ultime⁸⁶⁷. Nel quadro sistemico di legittimità così delineato per le "contro-misure" dell'UE, di conseguenza, l'imposizione di provvedimenti sanzionatori *ultra vires* rispetto alle previsioni delle norme internazionali generali in materia di responsabilità degli Stati implicherebbe l'avocazione a sé, da parte dell'Unione e dei propri organi, di una funzione "assiologico-normativa" di inedito stampo universalistico, intrinsecamente *praeter legem* quando non esplicitamente *contra legem*⁸⁶⁸. Un ruolo "censorio" formale e giuridicamente strutturato il quale, pertanto, parrebbe collocarsi ben oltre la dimensione del lecito comportamento ritorsivo e "inamichevole", stagliandosi invece sulla scena internazionale come degno contraltare "continentale" della visione "multidimensionale" della guerra di stampo anglosassone, basata sull'esecuzione di una "poliedrica" ingerenza – a livello politico, economico e militare, oltre che culturale⁸⁶⁹ – nel *domaine réservé* del "nemico".

⁸⁶⁵ UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., p. 7, § 12.

⁸⁶⁶ Si vedano, al riguardo: M. RUSSEL, *EU sanctions [...]*, cit., p. 10; K. BRUMMER, *Imposing Sanctions: The Not So 'Normative Power Europe'*, in *EFAR*, 2009, vol. 14, n°2, pp. 191-207.

⁸⁶⁷ Per un pertinente approfondimento sulle molteplici "sfide" affrontate dall'UE in ossequio a tale impostazione teleologica, in un contesto internazionale di crescente complessità sotto il fondamentale profilo della sicurezza, cfr. A. BAKARDJEVA ENGELBREKT ET AL., *The European Union: Facing the Challenge of Multiple Security Threats*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK - Northampton USA, 2018.

⁸⁶⁸ Cfr. C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, pp. 91-92.

⁸⁶⁹ La definizione di "guerra multidimensionale" rimanda altresì chiaramente alla nozione di (tattica di) "guerra ibrida" (*hybrid warfare*). Tale definizione fu coniata nel 2002 da William J. Nemeth per descrivere l'insurrezione cecena, che fondeva (da qui la parola "ibrida") l'organizzazione socio-economica tradizionale e le tattiche di guerriglia con le moderne strategie militari e le odierne tecnologie della comunicazione. Il concetto di guerra "ibrida" è oggi perlopiù "mediaticamente" associato all'operato in politica estera della Russia. Nel gennaio 2013, tuttavia, il capo di Stato maggiore russo, Valeriy Gerasimov, ha illustrato l'ulteriore concetto di guerra "non lineare" (*non-linear war*), quale interpretazione della nozione di "multidimensionalità" del conflitto da ritenersi più appropriata in specifico riferimento alla linea tattica implementata dalla Russia, in quanto strutturata sul dispiegamento operativo di forze armate regolari e irregolari, oltre che sul coinvolgimento attivo delle popolazioni locali. Il concetto di "guerra ibrida", infatti, si presterebbe a descrivere esaustivamente la strategia geopolitica di

È stato notato, inoltre, come l'UE – nel campo delle proprie decisioni di *foreign policy* relative al commercio internazionale – possa al contrario apparire mossa da interessi geoeconomici e mercantilistici concepiti nell'ambito esclusivo di una propria proiezione di carattere prettamente “esterno”⁸⁷⁰ e, come tali, anche “ultronei” (quando non persino “avulsi”) rispetto all'interesse concreto degli Stati membri considerati individualmente⁸⁷¹. Infatti, applicando assai raramente un approccio realista e sistemico nella definizione della propria politica estera, l'Unione europea sembrerebbe talvolta attribuire alle proprie istanze istituzionali – così come definite dai Trattati istitutivi (nonché dall'azione “lobbistica” di svariati “gruppi di pressione”⁸⁷²) – una marcata preminenza in confronto alle contingenti problematiche socio-economiche interne che i diversi Stati dell'UE sono chiamati singolarmente ad affrontare.

L'impostazione assiologica di riferimento adottata dalle Comunità – e, successivamente, da parte dell'Unione europea – parrebbe del resto manifestare una matrice propriamente “universalistica” ed “escatologica”. Una visione, quest'ultima, sublimata nel quadro dei valori fondanti di una «*complementary policy*» di rilievo tutt'altro che secondario nell'assetto comunitario, nonché declinata nelle forme di un autentico «*missionary principle*»⁸⁷³ già chiaramente ravvisabile nel progetto della Comunità politica europea (CPE) degli anni '50 e nell'art. J.1 del Trattato di Maastricht⁸⁷⁴. Un assunto, quello “europeo”, di carattere dunque solo formalmente dichiarativo ma che, in realtà, potrebbe apparire votato alla sostanziale abiura della concezione “westfaliana” delle relazioni internazionali⁸⁷⁵ oltre che funzionale a una promo-

molte dei maggiori attori internazionali, risultando idoneo a definire la strategia poliedrica e multidimensionale adottata da parte di diverse potenze mondiali e regionali attraverso il «*widespread use of political, economic, informational, humanitarian, and other non-military measures, implemented through the involvement of the population*». La strategia così definita può essere altresì attuata «*by covert military means, including implementation of measures of informational struggle, and the actions of special forces*». In tale contesto, l'uso esplicito della forza militare, perlopiù dissimulato tramite operazioni di *peacekeeping* o *crisis management*, subentrerebbe solo in un'eventuale fase successiva, volta a suggellare il successo definitivo nel “conflitto” in elusione “pratica” del divieto di cui all'art. 2.4 della Carta dell'ONU. Cfr.: H. GARDNER, *Hybrid Warfare [...]*, Research paper, n°123, NATO Defense College, Roma, dicembre 2015, pp. 2-4; J. K. WITHER, *Making Sense of Hybrid Warfare*, in *Connections*, 2016, vol. 15, n°2, pp. 73-87; N. POPESCU, *Hybrid tactics [...]*, European Union Institute for Security Studies, 2015.

⁸⁷⁰ S. GIUSTI, *Europa e Russia/1: perché è così difficile capirsi*, in A. FERRARI (a cura di), *Oltre la Crimea, Russia contro Europa?*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), Milano, 2014, pp. 69-87.

⁸⁷¹ Cfr. S. MEUNIER, K. NICOLAIDIS, *The European Union as a conflicted trade power*, in *Journal of European Public Policy*, 2006, vol. 13, n°6, pp. 906-925.

⁸⁷² Cfr. H. ZIMMERMANN, *Realist Power Europe? The EU in the Negotiations about China's and Russia's WTO Accession*, in *Journal of Common Market Studies*, 2007, vol. 45, n°4, pp. 813-832.

⁸⁷³ Cfr.: M. BROBERG, *Don't Mess with the Missionary Man! On the Principle of Coherence, the Missionary Principle and the European Union's Development Policy*, in J. P. CARDWELL (a cura di), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, Springer, L'Aia, 2011, pp. 181-197; A. GANESH, *Understanding the Eu missionary principle*, in *Social Science Research Network*, paper – AHRI Conference, Copenhagen, settembre 2014.

⁸⁷⁴ Cfr. C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 88. Sul tema, inoltre, si veda: A. I. ABDULLIN, M. V. KESHNER, *Применение Ограничительных Мер в Контексте Общей Внешней Политики ЕС: Концептуальные Подходы [Application of Restrictive Measures in the Context of the Common Foreign Policy of the EU: Conceptual Approaches]*, in *Современная Европа [Modern Europe]*, 2021, n°7, pp. 72-83.

⁸⁷⁵ Si tenga presente, inoltre, la “vulnerabilità” che perlopiù denota gli Stati terzi destinatari delle misure restrittive dell'UE (quali economie cd. “in via di sviluppo” o “emergenti”) e, pertanto, il loro particolare grado di “susceptibilità” sistemica al varo di sanzioni economiche internazionali.

zione essenzialmente “unilaterale”⁸⁷⁶ della disciplina “multilaterale” dei diritti umani, così come univocamente declinata nell’ambito del modello occidentale di democrazia⁸⁷⁷. Tutto ciò, peraltro, da ottenere anche tramite il programmatico ricorso all’imposizione di misure coercitive integrate e multilivello, atte a esercitare una pesante pressione politico-economica sui governi degli Stati terzi che siano ritenuti “non allineati” rispetto alle linee-guida concepite dall’Unione, in ossequio all’afflato primigenio dell’UE verso l’affermazione e il consolidamento di una *Rule of Law* internazionale modulata secondo i propri canoni costitutivi.

Ad esito di attenta analisi, dunque, è stato osservato come tale approccio possa apparire configurato sistemicamente sulla base di parametri di “auto-legittimazione” altresì estranei al diritto internazionale vigente – proprio perché rivolto verso Stati terzi del tutto “alieni” al cd. “processo di integrazione” comunitario (interno all’UE e riguardante i suoi Stati membri) – nonché attuato in assenza di un chiaro e condiviso fondamento giuridico che possa concretamente giustificare una simile definizione dei rapporti di prevalenza intercorrenti tra le norme internazionali generali e i valori fondanti dell’Unione. D’altronde, nel quadro di un ordinamento come quello internazionale, connotato dalla carenza di un sistema centralizzato di garanzie che possa assicurare l’applicazione del diritto a prescindere dalla volontà dei soggetti di volta in volta interessati: «[...] non è il caso di sottilizzare sui mezzi di pressione che gli Stati possono porre in essere per sopperire a tale mancanza, purché si tratti di mezzi leciti. [...] Nella ritorsione insomma è difficile separare le motivazioni politiche da quelle giuridiche, ma non si può per ciò rinunciare a considerarla come forma di autotutela quando le seconde sono presenti»⁸⁷⁸.

La possibilità che il perseguimento programmatico e la promozione “esterna” dei propri assunti politico-giuridici costitutivi possano effettivamente confliggere con le regole del diritto

⁸⁷⁶ Le misure coercitive unilaterali, del resto, sono condannate «on a yearly basis» dall’Assemblea Generale dell’ONU (e.g.: risoluzioni 51/22, 58/198, 62/183), poiché ritenute contrarie al diritto internazionale nonché foriere di conseguenze negative per l’economia e il rispetto dei diritti umani nei paesi “in via di sviluppo”. Per quanto risulti comunque prematuro affermare che tali risoluzioni possano rivelarsi indicative di un vero e proprio divieto consuetudinario *in fieri*, esse certificano di fatto la profonda divisione che, con riguardo a tale tematica, intercorre tra Stati “sviluppati” e Stati «[t]he economies of which can only support low standards of living and are in the early stages of development» (cfr. art. XVIII:1 GATT). Rimane dunque di fondamentale rilevanza interrogarsi sulla legittimità internazionale delle sanzioni economiche unilaterali (in particolare, in qualità di «*extraterritorial coercive economic measures*»), tanto più se adottate nei confronti dei PVS e ciò in considerazione delle specifiche esigenze e vulnerabilità di questi ultimi. Cfr.: O. Y. ELAGAB, *Coercive Economic Measures against Developing Countries*, in *ICLQ*, 1992, vol. 41, n°3, pp. 682-694; A. HOFER, *The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measures: Legitimate enforcement or illegitimate intervention?*, cit., pp. 175-214. D’altronde: «[E]mphasis [...] should be placed on developing ways and means of lessening tension, keeping lines of communication open and avoiding conflict between [States]. In the long run, this would be a more constructive approach to problem-solving than occasional resort to international “enforcement” which suffers from [limitations]». M. P. DOXEY, *Economic Sanctions and International Enforcement*, 2° ed., Palgrave Macmillan, Londra, 1979, p. 132.

⁸⁷⁷ In merito, cfr.: T. KING, *Human Rights in European Foreign Policy: success or failure for post modern diplomacy?*, in *EJIL*, 1999, vol. 10, n°2, pp. 313-337; D. CHANDLER, *Rhetoric without responsibility: the attraction of ‘ethical’ foreign policy*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 2003, vol. 5, n°3, pp. 295-316; M. CREMONA, *Values in EU Foreign Policy*, cit., pp. 3-34. Inoltre, si considerino organicamente le pertinenti indicazioni fornite dall’Europarlamento in P6_TA(2008) 0405, 4 settembre 2008, cit.

⁸⁷⁸ B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, p. 431, § 46.5.

internazionale risulterebbe inoltre accolta dall'ordinamento dell'UE anche in merito all'individuazione del ruolo della Corte di Giustizia: «[...] anche se la Corte dedica estrema attenzione al rispetto degli obblighi che incombono sulla Comunità in virtù del diritto internazionale, essa tende prima di tutto a salvaguardare la struttura costituzionale creata dal Trattato [...]. Sarebbe quindi errato concludere che, una volta che la Comunità sia vincolata da una disposizione di diritto internazionale, i giudici comunitari debbano piegarsi di fronte a tale disposizione in atto di completa sottomissione ed applicarla incondizionatamente nell'ordinamento giuridico comunitario. La relazione tra il diritto internazionale e l'ordinamento giuridico comunitario è disciplinata dall'ordinamento giuridico comunitario stesso, e il diritto internazionale può esplicarvi effetti soltanto rispettando le condizioni stabilite dai principi costituzionali della Comunità. [...] Inoltre, gli effetti giuridici delle pronunce di questa Corte restano confinati nell'ordinamento giuridico interno della Comunità. Laddove una tale sentenza impedisse alla Comunità ed ai suoi Stati membri di dare esecuzione a risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, le conseguenze giuridiche all'interno dell'ordinamento giuridico internazionale continuerebbero a dover essere stabilite dalle norme di diritto pubblico internazionale. Se, da un lato, è vero che le limitazioni che i principi generali del diritto comunitario impongono alle azioni delle istituzioni possono creare inconvenienti alla Comunità e ai suoi Stati membri nelle loro relazioni sul piano internazionale, l'applicazione di questi principi da parte della Corte di giustizia non pregiudica l'applicazione di norme internazionali sulla responsabilità degli Stati o della norma enunciata nell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite [...]»⁸⁷⁹.

Il Parlamento europeo, ad ogni modo, già nel 2012 aveva ritenuto opportuno rilevare l'opinabile coerenza e la scarsa univocità talvolta espresse dall'Unione nell'esercizio empirico del ruolo "esegetico" che, di fatto, parrebbe essersi autonomamente "ritagliata" nei confronti delle norme di diritto internazionale, mirando con ciò ad assicurare una proiezione esterna universale dei propri valori costitutivi. L'Europarlamento⁸⁸⁰ si era inoltre soffermato sulla problematica concernente la dubbia compatibilità, rispetto alle regole internazionali, dell'applicazione, da parte dell'UE, di veri e propri «double standards»⁸⁸¹ interpretativi consistenti nel trattare «third countries with similar [...] records differently»⁸⁸², secondo una prassi che, in realtà, parrebbe

⁸⁷⁹ CGCE, *Conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro*, case C-402/05 P, 16 gennaio 2008, EU:C:2008:11, §§ 24 e 39.

⁸⁸⁰ UE, PARLAMENTO EUROPEO, *Recommendation to the Council on a consistent policy towards regimes against which the EU applies restrictive measures, when their leaders exercise their personal and commercial interests within EU borders* (2011/2187(INI)) [P7_TA(2012)0018], 2 febbraio 2012.

⁸⁸¹ *Ivi*, §§ G e J.

⁸⁸² *Ibidem*. Si pensi all'Arabia Saudita del caso "Kashoggi" e dei diritti negati alle donne, alla compressione dei diritti politici e civili in Bahrein e in altri paesi del Golfo, alle condizioni di vita del popolo palestinese nei territori occupati da Israele o al rispetto delle libertà fondamentali (come quelle di riunione ed espressione) nella Turchia del Presidente Erdogan. Secondo le informazioni fornite da parte di ONG e organismi internazionali, tra le quali figurano diversi report tematici resi disponibili dall'Alto commissariato per i diritti umani dell'ONU sul proprio sito istituzionale, il livello del rispetto dei diritti umani in questi (e altri) paesi potrebbe non dimostrarsi di fatto diverso da quello che denota Stati al contrario raggiunti dalle sanzioni tematiche dell'UE. Come ignorare, oltretutto proprio nel democratico Occidente, quella che l'*UN Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, Nils Melzer, ha tristemente definito «The collective persecution of Julian Assange».

più che altro tradire un uso prettamente “politico” del diritto internazionale nonché dissimulare interessi di natura economico-finanziaria (se non strategico-militari)⁸⁸³ dietro il supposto pretesto della “necessità” dell’attuazione “esterna” dei riferimenti valoriali di carattere “interno” dell’Unione⁸⁸⁴.

Nel complesso prisma interpretativo così tracciato e nel contesto della netta discrasia giuridica che un’impropria “strumentalizzazione” della costruzione assiologica – ancorché progressista e visionaria – disegnata dai Trattati europei verrebbe contraddittoriamente a produrre, è stato dunque osservato come la “condizionalità” universalistica politicamente incentrata dall’Unione sul recepimento “esterno” dell’accezione occidentale ed europea della (di per sé giusta) garanzia dei diritti umani, della democrazia, del “buon governo” e dello Stato di diritto rischi di essere paradossalmente degradata al mero ruolo di formidabile arma “neocolonialista”⁸⁸⁵ di *market access* utile, nei fatti, ad assicurare alle grandi aziende multinazionali⁸⁸⁶ di ogni settore, operanti nel territorio dell’UE, il libero accesso a mercati internazionali uniformi e deregolamentati sempre più vasti e “globali”⁸⁸⁷. Un obiettivo, quest’ultimo,

⁸⁸³ Del resto, nella prospettiva del cd. “scontro di civiltà” tra i poli “culturali” del globo, riemerso una volta venuto meno il “giogo” del bipolarismo ideologico della Guerra Fredda: «*The West won the world not by the superiority of its ideas or values or religion (to which few members of other civilizations were converted) but rather by its superiority in applying organized [economic and military] violence. Westerners often forget this fact; non-Westerners never do.*». S. P. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, UK, 1996, ch. 2 (*Civilizations in History and Today*), § 10 (*Relations Among Civilizations*), p. 51.

⁸⁸⁴ Sul punto, non può che risultare icastica l’espressione «*One man’s terrorist is another man’s freedom fighter*» coniata nei drammatici anni del conflitto nordirlandese e dei sanguinosi atti terroristici dell’IRA. L’applicazione di “doppi standard” di valutazione si riscontra infatti nelle situazioni in cui il giudizio espresso, da parte di un determinato paese o di un particolare commentatore, con riguardo a fenomeni, eventi, o processi occorsi sul piano interno o nel contesto delle relazioni internazionali risenta in modo sensibile dell’atteggiamento o del rapporto – se non propriamente dello specifico assetto di interessi politici ed economici – che l’“osservatore” mantiene nei confronti della vicenda “osservata” e delle parti in essa implicate. L’osservazione, in tale prospettiva, non può che tradursi nella proiezione “interessata” delle istanze particolari dell’“osservatore” sull’oggetto “osservato”, e quindi nella sostanziale interferenza del primo rispetto ai fattori e alle dinamiche sottese al secondo. Cfr. G. SEYMOUR, *Harry’s Game*, J. Wyatt Books, Ottawa, 1975. Si consideri, sul tema, l’opera di N. LUHMANN.

⁸⁸⁵ La definizione corrente del termine “neocolonialismo”, infatti, riguarda «*[...] ogni forma di politica attraverso la quale paesi capitalistici e industrializzati tendano a imporre la propria determinante influenza nella vita economica e politica delle ex colonie e in genere dei paesi in via di sviluppo, per assoggettarli a un nuovo tipo di sfruttamento.*». Cfr. “Neocolonialismo”, *Treccani – vocabolario*, ult. cons. 25 marzo 2020.

⁸⁸⁶ Per uno specifico approfondimento sulla problematica dell’architettura delle relazioni commerciali tra l’UE e alcuni paesi del Terzo mondo, cfr. G. FABER, J. ORBIE, *Beyond Market Access for Economic Development: EU-Africa Relations in Transition*, Routledge, Londra, 2009. Giova peraltro richiamare lo scottante tema concernente il ruolo di “novelli alfieri” dei diritti umani assunto *motu proprio*, a livello globale, dalle grandi aziende multinazionali dell’Occidente, nonché il valore di impulso e indirizzo acquisito da strumenti – “linee guida”, “buone pratiche”, ma anche campagne pubblicitarie, etc. – concepiti nel contesto dell’operato di tali attori privati. Al riguardo, sicuramente pertinente è l’analisi storico-giuridica condotta da: S. STEININGER, J. VON BERNSTORFF, *Who Turned Multinational Corporations into Bearers of Human Rights? On the Creation of Corporate ‘Human’ Rights in International Law*, in *MPIL Research Paper*, n°25, 25 settembre 2018.

⁸⁸⁷ Per un’interessante interpretazione sulle modalità in cui l’odierna “missione” della promozione globale della disciplina “occidentale” dei diritti umani possa celare, al contrario, una nuova “cristianizzazione” (i.e., “occidentalizzazione”) forzata del resto del mondo in chiave egemonica e imperialistica, si vedano: O. DAHBOUR, *Hegemony and Rights: On the Liberal Justification of Empire*, in A. DAWSON, M. J. SCHUELLER (a cura di),

che a detta di alcuni analisti sarebbe perseguito tramite l'univoca e surrettizia imposizione – nei confronti di Stati terzi, indifferentemente “partner” o meno dell’Unione – del modello politico, sociale, culturale ed economico dell’Occidente⁸⁸⁸ e ciò attraverso il costante esercizio di una pressione “chirurgica” sull’ambito riservato della *domestic jurisdiction* dei paesi individuati come “obiettivo”, mirante alla destrutturazione dell’effettività e dell’indipendenza dell’autonomia potestà di governo (e quindi della reale “statualità”) di tali Stati in funzione della loro “annessione” alla sfera di influenza occidentale⁸⁸⁹.

Exceptional State: Contemporary U.S. Culture and the New Imperialism, Duke University Press, 2007, pp. 105-131; A. DAWSON, M. J. SCHUELLER, *Introduction: Rethinking Imperialism*, *ivi*, pp. 1-34.

⁸⁸⁸ In merito, assumono rilievo anche le strategie comunicative (o propriamente “propagandistiche”) indirizzate dall’UE verso la “società civile” e gli attori politici di Stati terzi nel perseguimento dell’assimilazione “assiologico-normativa” sottesa alla propria “proiezione esterna”. Cfr. A. MICHALSKI, *The EU as a Soft Power: The Force of Persuasion*, in J. MELISSEN (a cura di), *The New Public Diplomacy [...]*, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 124-146.

⁸⁸⁹ In tale contesto, si inserisce il fondamentale ruolo “strategico” assunto dai finanziamenti programmatici erogati da parte dell’UE e, in genere, dei paesi dell’Occidente nei confronti di determinati attori interni della cd. “società civile” di taluni Stati “target”, ossia le *Civil society organizations* (CSOS) e le Organizzazioni non governative (ONG). Alcuni osservatori, tra l’altro, identificano proprio in tali soggetti (e nella matrice filo-occidentale del loro attivismo civile e politico) i principali fruitori delle campagne di universale promozione delle libertà di associazione ed espressione, condotte dall’UE nell’ambito della propria politica estera: «*At the same time, EU support for civil society could also lead to the excessive “politicization” of CoSOs. The European Union would thus fundamentally shape the nature of civil society into a dependent functional substitute within the liberal paradigm of EU foreign policy, detaching and delegitimizing it in the eyes of the public [...]. In doing so, a limited and distorted form of civil society would mushroom, while existing local capacity would be harmed or destroyed [...]. Civil society would lose its autonomy and become politically accountable to and an acquiescent instrument in the hands of EU donors. It would respond to the EU’s political priorities, and in turn tend to focus on short-term, outcome-driven and quantifiable projects, which may be far removed from the long-term, dynamic, process-driven and multi-dimensional needs of conflict transformation [...]. Whether these critiques are valid can only be ascertained by looking into the policies deployed by the European Union in conflict contexts and its engagement with CoSOs in these cases*». R. MARCHETTI, N. TOCCI, *Redefining EU engagement with conflict society*, in R. MARCHETTI, N. TOCCI (a cura di), *Civil Society, Conflicts and the Politicization of Human Rights*, United Nations University Press, Tokyo, 2011, pp. 181-203 (nello specifico pp. 191-192). Inoltre, cfr.: D. G. CHANDLER, *The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped a New Humanitarian Agenda*, in *Human Rights Quarterly*, 2001, vol. 23, n°3, pp. 678-700; O. RICHMOND, H. CAREY, *Subcontracting Peace: The Challenges of NGO Peacebuilding*, Ashgate, Aldershot 2005; N. VUKOSAVLJEVIC, *Training for Peace-building and Conflict Transformation. Experiences of the Centre for Nonviolent Action*, Papers 39, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlino, 2007. Per un approfondimento “multilivello” sulla complessa tematica qui richiamata, cfr.: A. J. BEBBINGTON, S. HICKEY, D. C. MITLIN (a cura di), *Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*, Zed Book, Londra-New York, 2008; O. WALTON, ‘*Everything is Politics*’: *Understanding the political dimensions of NGO legitimacy in conflict-affected and transitional contexts*, Working Paper n°22, The Centre for Development Studies, University of Bath (UK), maggio 2013; G. EKIERT, *The Dark Side of Civil Society*, in *Concilium Civitas*, Harvard University, 24 giugno 2019. In una rilevante prospettiva storica, si veda anche: M. SZABÓ, *The Role of the Protest of Non-governmental Organizations in the Regime Change in the German Democratic Republic and in Hungary (1989-1990), and in the Consolidation of the New Democracy (1991-1994)*, Final Report: NATO Democracy Fellowship 1996-1998 (IP/D. 16/96/234), Budapest, 1998. Per una pertinente analisi condotta in analogo riferimento alle strategie di politica estera poste in essere in Europa (e nel mondo) da parte della Federazione Russa, cfr.: M. GALEOTTI, *Controlling Chaos: How Russia manages its political war in Europe*, ECFR, Londra, 1° settembre 2017; G. HÅGEN KARLSEN, *Divide and rule: ten lessons about Russian political influence activities in Europe*, in *Palgrave Communications – Humanities, Social Sciences, Business*, 2019, vol. 5, n°19, pp. 1-14; AA.VV., *Russian Strategic Intentions, A Strategic Multilayer Assessment (SMA) White Paper*, US Department of Defence, Washington, maggio 2019. Si tenga peraltro

Peraltro, è opportuno notare come i reali effetti della liberalizzazione del commercio sui diritti umani rimangano controversi. Da un lato, la liberalizzazione in materia commerciale – perseguita in ambito internazionale dagli Stati e dalle OO.II. attraverso strumenti bilaterali o multilaterali – è stata spesso criticata dalla società civile e dalle parti sociali interessate per aver inciso di per sé negativamente sulla condizione dei diritti umani nei paesi coinvolti nonché sulla capacità degli Stati di promuovere e far rispettare tali diritti fondamentali, una volta subordinati a considerazioni di carattere economico e alle prerogative di investitori e imprese. D’altro canto, tuttavia, si ritiene che lo stesso processo di liberalizzazione abbia contribuito in misura apprezzabile ai progressi nel campo della promozione e del rispetto dei diritti umani e dei diritti dei lavoratori a livello internazionale, aumentando il benessere sociale, sollevando le persone dalla povertà, creando nuovi posti di lavoro (in particolare, per i soggetti considerati in posizione di maggiore svantaggio, come la popolazione femminile) e fornendo in generale migliori condizioni di vita e di lavoro (anche grazie alle scelte di acquisto sempre più “consapevoli” operate dai consumatori globali)⁸⁹⁰.

Nel quadro così delineato, l’intera azione esterna dell’UE – inclusa la politica commerciale – è chiamata a riflettere i valori fondamentali chiaramente sanciti nei Trattati, tra i quali spiccano per l’appunto la democrazia, i diritti umani e il rispetto dello Stato di diritto. Coerentemente, l’Unione continua a spendersi per garantire che le clausole in materia di diritti umani concordate nell’ambito dei suoi accordi commerciali bilaterali trovino piena applicazione, utilizzando a tale scopo la “leva” economica che le compete in quanto maggiore blocco commerciale del mondo⁸⁹¹. Tutto ciò, d’altronde, si pone in linea con la politica ufficiale dell’UE così come delineata nel *Common Approach on the use of political clauses*⁸⁹² concordato dal COREPER nel 2009, il quale prevede che clausole di cd “condizionalità politica” siano sistematicamente incluse negli accordi stipulati dall’Unione con paesi terzi al fine di promuovere esternamente i valori dell’UE, i suoi principi politici e suoi interessi di sicurezza⁸⁹³.

conto di come «[t]hrough these services and advocacy can challenge the legitimacy and power of the regime, many autocratic states permit INGO activities, and INGOs continue to work in these countries despite heavy restrictions on their activities. In this [context] the relationship between INGOs and autocrats creates a state of amicable contempt, where each party is aware that the other both threatens and supports their existence». A. HEISS, *Amicable Contempt: The Strategic Balance between Dictators and International NGOs*, PhD Thesis in Public Policy Studies (J. KELLEY, Supervisor), Graduate School of Duke University, 2017, p. 8.

⁸⁹⁰ Cfr. I. ZAMFIR, *Human rights in EU trade agreements: The human rights clause and its application*, EPRS - European Parliamentary Research Service, Briefing PE 637.975, luglio 2019.

⁸⁹¹ L’Unione europea è il più grande esportatore mondiale di manufatti e servizi ed è essa stessa il più grande mercato di esportazione per circa 80 paesi. Cfr. UE, COMMISSIONE EUROPEA, *EU position in world trade*, ult. cons. 14 febbraio 2022.

⁸⁹² UE, CONSIGLIO, *Common approach on the use of political clauses*, 10491/1/09 REV 1 EXT 2, 25 aprile 2013.

⁸⁹³ Cfr. art. 21.1 TFUE; inoltre: «La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l’uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell’azione esterna dell’Unione» (art. 207.1 TUE). Nel contesto così delineato, il *Generalized System of Preferences* si afferma come uno dei principali strumenti utilizzati dall’UE per collegare i diritti umani e il progresso sociale alla conduzione della politica commerciale. Il GSP, infatti, prevede tre tipi di sub-accordi: il regime generale,

La prassi dell'UE in questo delicato settore della sua più ampia politica estera ha dunque registrato l'inclusione di "condizionalità"⁸⁹⁴ riguardanti il rispetto dei diritti umani nella forma di clausole "essenziali" del testo degli accordi-quadro di matrice politica conclusi dall'Unione con Stati terzi, configurando il conseguente collegamento degli ulteriori accordi di liberalizzazione commerciale ai suddetti accordi-quadro. In assenza di questi ultimi, tali clausole compaiono comunque tra gli "elementi essenziali" degli accordi in ambito commerciale. Gravi violazioni di queste disposizioni possono pertanto comportare la sospensione – parziale o completa – dell'inerente accordo-quadro e di tutti gli accordi ad esso collegati, compresi quelli in materia di scambio di beni e servizi (cd. "clausola di non esecuzione")⁸⁹⁵. Negli accordi-quadro, tale clausola è solitamente integrata da disposizioni incentrate sulla cooperazione e sul dialogo tra le parti in materia di diritti umani. I riferimenti alle norme sui diritti umani e gli impegni assunti dalle parti in relazione ad esse figurano anche nel preambolo della maggior parte degli accordi internazionali stipulati dell'UE. I diritti fondamentali connessi alla sfera lavorativa, *lato sensu* riconducibili nel novero dei diritti umani, hanno invece trovato specifico spazio nei capitoli riguardanti il commercio e lo sviluppo sostenibile previsti nell'articolato dei più recenti FTAs conclusi dall'Unione europea⁸⁹⁶.

il regime speciale per lo sviluppo sostenibile e il buon governo (GSP+) e l'iniziativa *Everything But Arms* (EBA). Le preferenze aggiuntive previste dal regime GSP+ possono essere concesse a paesi particolarmente "vulnerabili" che ratificano e "attuano efficacemente" le principali convenzioni internazionali in materia di diritti umani e tutela del lavoro (come anche di sostenibilità e *good governance*) richiamate in un allegato al Regolamento GSP. Attualmente, sono 16 i paesi beneficiari nel quadro GSP+.

⁸⁹⁴ In generale, la "condizionalità" è definita come la concessione di benefici soggetta al soddisfacimento di particolari condizioni da parte del paese beneficiario [P. KISHORE, *A Critical Analysis of Conditionalities in the Generalized System of Preferences*, in *Canadian Yearbook of International Law / Annuaire Canadien de Droit International*, 2017, vol. 54, pp. 98-133], o come meccanismo per realizzare indirettamente riforme strutturali o imporre determinate politiche che (si presuppone che) lo Stato ricevente il beneficio non sceglierebbe autonomamente di attuare [O. MORRISSEY, *Alternatives to Conditionality in Policy-Based Lending*, in S. KOEBERLE, P. SILARSZKY, G. VERHEYEN (a cura di), *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons Learned*, The World Bank, 2005].

⁸⁹⁵ Si pensi ai casi, (a) del Myanmar a causa dell'impiego sistematico del lavoro forzato e (b) della Bielorussia per la diffusa violazione dei diritti sindacali. In entrambi le circostanze, l'azione dell'UE ha fatto seguito alle procedure intraprese dall'OIL nella forma dell'avvio di una commissione d'inchiesta sulle violazioni contestate ai due Stati. La sospensione dal regime di preferenze, oltre a rappresentare una *extrema ratio*, è comunque intesa dall'UE come un passo di carattere reversibile, in modo che il paese colpito mantenga un incentivo a mutare la situazione.

⁸⁹⁶ Nel testo degli FTAs dell'UE, i profili riguardanti i diritti umani sono presi in considerazione anche nel capitolo dedicato allo sviluppo sostenibile nella misura in cui si possa considerare che le otto Convenzioni fondamentali dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) ivi richiamate coprono diritti umani fondamentali. Per quanto riguarda le questioni di rilievo sociale, l'obiettivo principale dei capitoli inerenti è coinvolgere i paesi partner in un processo di cooperazione basato sul dialogo costruttivo e sull'impegno a rafforzare, sul piano interno, il rispetto degli standard internazionali in materia lavorativa stabiliti nelle otto Convenzioni fondamentali dell'OIL come anche a promuovere l'attuazione, a livello nazionale, dell'*ILO's Decent Work Agenda* (secondo la quale il lavoro dignitoso e produttivo figura come presupposto cruciale per una globalizzazione equa e per la riduzione della povertà). Ad ogni modo, giova sottolineare come il testo degli FTAs non contempli un obbligo formale di ratificare le Convenzioni ivi richiamate, sebbene i partner dell'UE siano fortemente incoraggiati in tal senso. Gli FTAs di ultima generazione, inoltre, definiscono meccanismi e strutture specifici al fine di controllare l'attuazione delle disposizioni sopra citate, predisponendo il coinvolgimento di rappresentanti della società civile di entrambe le parti nei processi di monitoraggio insieme alla possibilità di instaurare

La prassi di collegare i diritti umani agli accordi commerciali annovera sia sostenitori che critici. I primi sottolineano la supremazia delle norme sui diritti umani rispetto a considerazioni economiche e sottolineano la necessità di sussumere la normativa commerciale nel quadro di tali imprescindibili riferimenti giuridici. I detrattori di tale approccio, al contrario, tendono a liquidare questa impostazione come retorica “strumentale” o addirittura come ipotesi di vuota “ipertrofia” normativa, sostenendo che il commercio debba al contrario essere mantenuto indipendente da considerazioni ad esso ultronee. Sono proprio i paesi “in via di sviluppo”, del resto, a dimostrarsi perlopiù riluttanti ad accettare tali disposizioni, riguardandole come una forma di potenziale interferenza nei loro affari interni e temendo che l’osservanza di standard più elevati in materia di diritti umani – e, in particolare, di diritti del lavoro – possa non solo rivelarsi difficoltosa sul piano attuativo, ma rischi anche di minare *in nuce* le ragioni della “competitività” dei PVS e dei loro fattori produttivi sullo sfondo del commercio globalizzato. Questo approccio “critico”, oltretutto, si presta ad essere interpretato alla stregua di una forma di “protezionismo” praticata dai PVS⁸⁹⁷.

Ad ogni modo, il reale impatto delle disposizioni sui diritti umani contenute negli accordi commerciali conclusi dall’UE resta difficile da valutare alla luce del dato empirico. Al contempo, si registrano comunque crescenti pressioni internazionali in favore della subordinazione del commercio internazionale e dei flussi di investimenti alle norme sui diritti umani, contribuendo progressivamente a delineare una convergenza funzionale tra i concetti di “*free trade*” a “*fair trade*”. Il rispetto dei diritti umani, d’altronde, figura tra i requisiti fondamentali per lo “sviluppo sostenibile” così come declinato nel quadro degli obiettivi stabiliti dalle Nazioni Unite⁸⁹⁸. Dato che molti accordi commerciali riportano una componente concernente la materia dello sviluppo, la previsione delle cd. “clausole sociali” – riguardanti, in particolare il rispetto dei diritti umani, degli standard internazionali in tema di dignità del lavoro, dei principi democratici e dello Stato di diritto – si dimostra pertanto coerente con questo importante obiettivo generale⁸⁹⁹. La liberalizzazione

un arbitrato indipendente e imparziale per la risoluzione delle controversie ad opera di gruppi di esperti (piuttosto che affidarsi alle strutture e ai rapporti ufficiali dell’ONU e dell’ILO, come normalmente previsto nel quadro GSP+). Cfr. UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Using EU Trade Policy to promote fundamental human rights: Current policies and practices*, Non-paper, doc. 149064, febbraio 2012.

⁸⁹⁷ UE, CONSIGLIO, *Common approach on the use of political clauses*, cit., p. 2.

⁸⁹⁸ UNGA, *Resolution 70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/ 70/1)*, 25 settembre 2015. Infatti, «[t]he new Agenda is explicitly “grounded in the UN Charter, the Universal Declaration of Human Rights, international human rights treaties” and other instruments, including the Declaration on the Right to Development (para 10). It states that the SDGs aim to “realize the human rights of all” (preamble) and emphasises “the responsibilities of all States... to respect, protect and promote human rights and fundamental freedoms for all, without distinction of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, disability or other status” (para 19). Importantly, the new Agenda is “to be implemented in a manner that is consistent with the... obligations of states under international law.” (para 18). **This means that any gaps or ambiguities should be resolved in accordance with the requirements of international human rights law**». UN, OHCHR, *Transforming Our World: Human Rights in the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015, p. 1 (enfasi aggiunta).

⁸⁹⁹ Per un ulteriore approfondimento sugli argomenti richiamati in questa sede, cfr.: S. WALKER, *The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements*, Intersentia, Human Rights Research Series, vol. 35, 2009; L. BARTELS, *Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2013, vol. 40, n°4, pp. 297-313; N. BRANDO ET AL., *The impact of EU trade and*

del commercio internazionale può dunque favorire la crescita economica e la creazione di nuove opportunità di impiego sia nelle economie “in via di sviluppo” sia nei paesi industrializzati. In termini generali, tuttavia, non tutti gli Stati hanno di fatto beneficiato in egual misura di tale processo di “apertura” nel quadro della globalizzazione dei rapporti economici. Conseguentemente, questi fenomeni – e gli accordi internazionali di matrice liberista che li hanno promossi – continuano ad essere protagonisti di un intenso dibattito⁹⁰⁰.

development policies on human rights, Work Package n°9 - Deliverable n°2, Leuven Centre for Global Governance Studies, 30 giugno 2015; S. VELLUTI, *The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Relations*, in *Utrecht Journal of International and European Law*, 2016, vol. 32, n°83, pp. 41-68; E. BÜRGI BONANOMI, *Improving the Methodology for Measuring Social and Human Rights Impacts of Trade Agreements*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2017, vol. 9, n°3, pp. 481-503; C. M. J. RYNGAERT, *EU Trade Agreements and Human Rights: From Extraterritorial to Territorial Obligations*, in *International Community Law Review*, 2018, vol. 20, pp. 374-393; K. L. MEISSNER, L. MCKENZIE, *The paradox of human rights conditionality in EU trade policy: when strategic interests drive policy outcomes*, in *Journal of European Public Policy*, 2019, vol. 26, n°9, pp. 1273-1291; I. BORCHERT, P. CONCONI, M. DI UBALDO, C. HERGHELEGIU, *The Pursuit of Non-Trade Policy Objectives in EU Trade Policy*, Research paper, 6, aprile 2020; A. POLETTI, D. SICURELLI, A. B. YILDIRIM, *Promoting sustainable development through trade? EU trade agreements and global value chains*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2021, vol. 51, n°3, pp. 339-354; J. ZERK, R. BEACOCK, *Advancing human rights through trade: Why stronger human rights monitoring is needed and how to make it work*, Research Paper, Chatham House, Londra, 26 maggio 2021; J. WOUTERS, M. OVÁDEK, *The European Union and Human Rights: Analysis, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2021, cap. 10; C. JIMÉNEZ SÁNCHEZ, *EU, Trading And Human Rights: Consistent Framework?*, in *The Age of Human Rights Journal*, dicembre 2021; C. MALMSTRÖM, *The EU should use its trade power strategically*, Peterson Institute for International Economics, 4 gennaio 2022.

⁹⁰⁰ Cfr. M. R. MAURO, *Commercio internazionale e tutela dei diritti dei lavoratori: alla ricerca di una globalizzazione sostenibile*, in *e-Rivista Internacional de la Protección Social*, 2021, vol. VI, n°2, pp. 372-401. Inoltre, si veda: EAD., *The Protection of Non-economic Values and the Evolution of International Economic Organizations: The Case of the World Bank*, in *Evolutions in the Law of International Organizations*, collana «Legal Aspects of International Organizations», vol. 54, Brill – Nijhoff, Leiden, 2015, cap. 9, pp. 244 ss.

CAPITOLO III

LE SANZIONI INTERNAZIONALI IMPOSTE DALL'OCCIDENTE NEI CONFRONTI DELLA FEDERAZIONE RUSSA E LE “CONTROMISURE” ADOTTATE DAL CREMLINO

3.1 Le restrictive measures imposte dall'UE contro la Federazione Russa

A partire dal marzo 2014, l'Unione europea ha imposto alla Russia pesanti misure restrittive in reazione agli eventi verificatisi in Ucraina⁹⁰¹, introducendo progressivamente sanzioni di diversa tipologia nei confronti di Mosca. Le sanzioni dell'UE sono adottate attraverso atti del Consiglio e prevedono provvedimenti come l'*asset freeze* (ossia, il congelamento dei beni) e il *travel ban* (ovvero, il divieto di viaggio) a carico di determinati soggetti della Federazione Russa, come anche il divieto, per gli operatori dell'UE, di porre in essere alcune tipologie di transazioni finanziarie con il coinvolgimento di determinati attori economici russi. Muovendo dall'imposizione di severe restrizioni ai rapporti economico-commerciali con la regione “occupata” della Crimea e la Città di Sebastopoli, l'Unione europea ha poi fortemente limitato, nel medio-lungo termine, l'accesso ai propri mercati primario e secondario dei capitali per le maggiori istituzioni finanziarie controllate dallo Stato russo e le loro affiliate (SBERBANK ROSSIY, VNESHTORGBANK – VTB, etc.) così come per le principali aziende statali russe nel campo energetico e della difesa (GAZPROM, ROSNEFT, OBORONPROM, etc.). L'Unione, inoltre, ha introdotto il divieto totale di export e import di materiale bellico (*export and import ban on trade in arms*)⁹⁰² nei confronti della Russia, congiuntamente alla proibizione dell'export verso Mosca di manufatti cd. *dual-use* nonché di prodotti e servizi tecnologici per il settore energetico, l'estrazione di idrocarburi e l'esplorazione di nuovi giacimenti⁹⁰³.

A causa dell'incalzante crisi geopolitica, la normale interazione istituzionale tra i capi di Stato e di governo, i ministri e gli altri alti funzionari dell'Unione e della Federazione Russa

⁹⁰¹ UE, CONSIGLIO, *EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine*, ult. agg. 19 gennaio 2022.

⁹⁰² Autorevole dottrina riconosce una regola consuetudinaria invalsa nei confronti di tutte le violazioni delle norme internazionali cogenti, consolidatasi nel senso di vietare agli Stati la fornitura di armi e assistenza militare allo Stato riconosciuto come autore della violazione di norme imperative, anche in deroga ad accordi precedenti in materia. Cfr. B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, p. 435. In merito, inoltre, è possibile richiamare il testo dell'art. XXI:(b)(ii) GATT, il quale contempla espressamente – tra le cd. *Security Exceptions* previste da tale accordo – la possibilità, per ciascun Membro dell'OMC, di adottare le misure «*which it considers necessary for the protection of its essential security interests [...] relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment*».

⁹⁰³ UE, CONSIGLIO, decisioni: 2014/512/PESC, 31 luglio 2014; 2014/659/PESC, 8 settembre 2014; 2014/872/PESC, 4 dicembre 2014; e regolamenti (UE): n°833/2014, 31 luglio 2014; n°960/2014, 8 settembre 2014.

è stata dunque sospesa con la cancellazione del *summit* Russia-UE previsto a Sochi nel giugno 2014⁹⁰⁴. Sono pertanto seguite la sospensione dei colloqui bilaterali in materia di liberalizzazione del regime dei visti⁹⁰⁵ e l'interruzione delle negoziazioni in vista della firma del nuovo Accordo APC⁹⁰⁶ tra l'Unione europea e la Federazione Russa, insieme alla sospensione delle trattative per l'ingresso di Mosca nell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)⁹⁰⁷ e nell'Agenzia internazionale per l'energia (IEA)⁹⁰⁸, precedentemente intraprese con il supporto dell'UE.

Tra le ulteriori misure di carattere diplomatico adottate dall'Unione europea nei confronti della Russia, è stato inoltre previsto l'invito a interrompere le normali relazioni bilaterali con Mosca, rivolto dall'UE a tutti i suoi Stati membri⁹⁰⁹, nonché l'esortazione, concernente la necessità e l'importanza strategica della riduzione della dipendenza energetica dei paesi dell'UE e della stessa Ucraina dalle importazioni di idrocarburi dalla Federazione Russa, indirizzata dal Parlamento europeo agli Stati dell'Unione. Con la Risoluzione 2014/2699 (RSP), infatti, l'assemblea parlamentare dell'UE: «[...] accoglie con soddisfazione le misure iniziali adottate dalla Commissione per consentire all'Ucraina di far fronte a una crisi energetica qualora la Russia interrompesse le forniture di gas al paese ed esorta il Consiglio e la Commissione a coadiuvare e a sostenere Kiev nei suoi sforzi per risolvere l'annosa disputa sul gas con Mosca; sottolinea l'urgente necessità di disporre di una solida politica di sicurezza energetica comune (Unione dell'energia) che miri a ridurre la dipendenza dell'Unione dal petrolio e dal gas russi e che includa la diversificazione dell'approvvigionamento energetico, la piena attuazione del terzo pacchetto UE sull'energia e la possibilità di sospendere le

⁹⁰⁴ UE, CONSIGLIO, *Timeline – EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine*, ult. agg. 18 gennaio 2022.

⁹⁰⁵ I negoziati tra l'UE e la Federazione Russa in riferimento a un possibile accordo sulla progressiva abolizione del regime dei visti, erano già stati conclusi il 15 dicembre 2011 ad esito di un vertice UE-Russia, con la previsione di alcuni «punti comuni» e di una «tabella di marcia» per la reciproca esenzione dal visto. Tuttavia, Bruxelles e Mosca avevano riconosciuto la presenza di alcune criticità come ad esempio quella rappresentata dai confini “aperti” tra la Russia e il Kazakistan. Ad ogni modo, le Parti confidavano di poter formalizzare un primo accordo già nel gennaio 2014. Cfr. M. DAMEN, *Russia*, in *Note tematiche sull'Unione europea – 2020*, Parlamento europeo, ult. agg. novembre 2019, pp. 1 e 4.

⁹⁰⁶ L'APC è soggetto a estensione automatica su base annuale in caso di mancata conclusione di un nuovo accordo tra le Parti. L'APC, infatti, era addivenuto a scadenza già nel 2007 in virtù della sua originaria validità decennale.

⁹⁰⁷ Cfr. OCSE, *Statement by the OECD regarding the status of the accession process with Russia & cooperation with Ukraine*, 13 marzo 2014.

⁹⁰⁸ UE, CONSIGLIO, *EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine*, cit.

⁹⁰⁹ La decisione del Parlamento europeo d'interrompere le relazioni interparlamentari con l'Assemblea federale russa (conformemente alle misure restrittive di carattere diplomatico adottate dall'UE in reazione alla crisi ucraina) ha ulteriormente ridotto gli spazi di dialogo tra l'UE e la Federazione Russa a partire dal 2014, prevedendo come unica eccezione quella relativa alla delegazione presso la Commissione parlamentare di cooperazione bilaterale (unitamente ai canali di interazione con i rappresentanti della società civile russa, le ONG e i media). Inoltre, l'elenco dei soggetti sottoposti a misure restrittive mirate da parte dell'UE include i presidenti delle due camere dell'Assemblea federale russa (la Duma di Stato e il Consiglio della Federazione), nonché il Presidente in carica della delegazione russa presso la Commissione di cooperazione parlamentare UE-Russia. Cfr. M. DAMEN, *Russia*, cit., p. 5.

importazioni di gas, ove necessario; ritiene che il gasdotto South Stream non dovrebbe essere costruito e che sia opportuno mettere a disposizione altre fonti di approvvigionamento; è convinto che l'assistenza fornita dall'UE all'Ucraina per garantire l'approvvigionamento a flusso inverso, aumentando la diversificazione e l'efficienza energetica e stabilendo interconnessioni efficaci con l'UE, consentirà all'Ucraina di reagire con maggiore forza alle pressioni politiche ed economiche; rammenta, in questo contesto, il ruolo strategico svolto dalla Comunità dell'energia, di cui l'Ucraina detiene la presidenza nel 2014»⁹¹⁰.

In tale contesto, inoltre, l'UE ha deciso l'esclusione di nuovi progetti riguardanti la Russia dai finanziamenti della Banca europea degli investimenti (EIB) e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (EBRD). Il crescente deterioramento del clima delle relazioni tra Mosca e i paesi occidentali⁹¹¹, dunque, è culminato nella sospensione della Federazione Russa dalla partecipazione al consesso intergovernativo del G8⁹¹², giunta a riprova del convinto e condiviso “non-riconoscimento” dell'annessione della Crimea da parte dell'Occidente. Paradigmatica, in merito, rimane la dichiarazione congiunta rilasciata il 16 Marzo 2014 dall'allora Presidente della Commissione europea, José Barroso, e da Herman Van Rompuy, al tempo Presidente del Consiglio europeo⁹¹³: «[...] the European Union considers

⁹¹⁰ UE, PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulla pressione esercitata dalla Russia sui paesi del Partenariato orientale, in particolare la destabilizzazione dell'Ucraina orientale* (2014/2699(RSP)) [P7_TA(2014)0457], 17 aprile 2014, § 28.

⁹¹¹ Già il 10 aprile 2014 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE), nel riconoscere l'annessione della Crimea da parte della Federazione Russa come una violazione dello Statuto del Consiglio d'Europa oltre che del diritto internazionale, aveva sospeso i diritti della delegazione russa nell'ambito dell'Organizzazione. Il 25 giugno 2019 l'Assemblea parlamentare, privilegiando di fatto le ragioni del confronto sul piano politico e giuridico, ha comunque deciso di derogare al proprio regolamento, permettendo alla delegazione russa di riaccreditarsi e accogliendo la richiesta da parte russa in merito all'introduzione di nuovi limiti sostanziali alle sanzioni applicabili nei confronti delle singole delegazioni. Queste, infatti, non potranno più essere private del diritto di voto, di parola e di rappresentanza. Ad ogni modo, in un contesto segnato dal marcato scetticismo dei paesi dell'Europa orientale, anche l'allora Premier britannico, Theresa May, si era espresso a favore della riammissione della Russia, riconoscendo il Consiglio d'Europa come «uno dei pochi strumenti disponibili per tenerla in riga». La decisione, infine, ha provocato l'autosospensione dell'Ucraina dalla partecipazione all'Assemblea. Il Ministero degli Esteri ucraino, infatti, ha così esternato la propria protesta: «Proprio nel 70° anniversario della fondazione il Consiglio d'Europa ha perso la sua credibilità e non può più svolgere il ruolo che gli fu assegnato dai padri fondatori». Cfr. RAINNEWS, *Il Consiglio d'Europa riammette la Russia: l'ira di Kiev*, 25 giugno 2019.

⁹¹² Cfr.: G7, *The Hague declaration*, doc. EUCO 73/14, 24 marzo 2014. Si consideri in merito che: «It is the policy of the United States — [...] that the continued participation of the Russian Federation in the Group of Eight (G-8) nations should be conditioned on the Government of the Russian Federation respecting the territorial integrity of its neighbors and accepting and adhering to the norms and standards of free, democratic societies as generally practiced by every other member nation of the G-8 nations». U.S., *Support for the Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act of 2014*, 22 USC §§ 8901 ss., P. L. 113-95, 128 STAT. 1088, 3 aprile 2014, Section 3, n°15. La Russia si è poi volontariamente ritirata dal format del G8 nel 2017, privilegiando consessi più ampi, come il G20. Al riguardo, si vedano inoltre: THE MOSCOW TIMES, *Russia Suspended from G8 over Crimea annexation*, 25 marzo 2014; TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, *Russia not desperate for G8, thinks G20 format is more efficient — Kremlin spokesman*, 22 agosto 2019.

⁹¹³ UE, CONSIGLIO EUROPEO, *Joint statement on Crimea by the President of the European Council, Herman Van Rompuy, and the President of the European Commission, José Manuel Barroso*, EUCO 58/14, PRESSE 140 PR PCE 53, Bruxelles, 16 marzo 2014. Per un pertinente approfondimento sul tema del “non-riconoscimento”, cfr.: S. TALMON, *op. cit.*; M. DAWIDOWICZ, *The Obligation of Non Recognition of an Unlawful Situation*, cit., pp. 677-686.

the holding of the referendum on the future status of the territory of Ukraine as contrary to the Ukrainian Constitution and international law. The referendum is illegal and illegitimate and its outcome will not be recognized. The solution to the crisis in Ukraine must be based on the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in the framework of the Ukrainian Constitution as well as the strict adherence to international standards [...]».

I medesimi alti rappresentanti delle istituzioni dell'UE, il 18 marzo 2014, hanno peraltro riaffermato che: «*The sovereignty, territorial integrity and independence of Ukraine must be respected. The European Union does neither recognise the illegal and illegitimate referendum in Crimea nor its outcome. The European Union does not and will not recognise the annexation of Crimea and Sevastopol to the Russian Federation*»⁹¹⁴. Già in una dichiarazione rilasciata il 12 marzo 2014, i leader del G7 avevano parimenti dichiarato che: «*[...] such referendum would have no legal effect. Given the lack of adequate reparation and the intimidating presence of Russian troops, it would also be a deeply flawed process which would have no moral force. For all these reasons, we would not recognize the outcome*»⁹¹⁵.

Nel dettaglio, quindi, il 17 marzo 2014 l'Unione europea ha inaugurato l'*iter* sanzionatorio con l'adozione di misure diplomatiche⁹¹⁶ oltre che con l'imposizione di restrizioni al rilascio dei visti e di provvedimenti di blocco dei beni nei confronti di soggetti della Federazione Russa e dell'Ucraina considerati coinvolti negli eventi che hanno minacciato la sovranità e l'unità territoriale dello Stato ucraino («*Russian and Ukrainian officials*»)⁹¹⁷. Nei mesi seguenti, l'Unione ha ampliato il novero delle proprie misure restrittive, includendo nella lista delle sanzioni nuovi individui ed entità⁹¹⁸. Successivamente, il 23 giugno 2014, l'Unione europea ha disposto un embargo totale sulle importazioni di beni e servizi provenienti dalla Crimea⁹¹⁹,

⁹¹⁴ UE, CONSIGLIO EUROPEO, *Joint statement on Crimea by President of the European Council Herman Van Rompuy and President of the European Commission José Manuel Barroso*, EUCO 63/14, PRESSE 163 PR PCE 56, Bruxelles, 18 marzo 2014.

⁹¹⁵ G7, *Statement of G-7 Leaders on Ukraine*, 12 marzo 2014.

⁹¹⁶ Cfr.: UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/145/PESC, 17 marzo 2014, *concerning restrictive measures in respect of actions under-mining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine*, in OJEU, L 78/16, 17 marzo 2014; UE, CONSIGLIO, *Eu restrictive measures in view of the situation in Eastern Ukraine and the illegal annexation of Crimea*, Background note, Bruxelles, 29 luglio 2014.

⁹¹⁷ Cfr.: UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/145/PESC, cit.; UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°269/2014, 17 marzo 2014, *concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine*, in OJEU, L 78/16, 17 marzo 2014.

⁹¹⁸ Cfr.: UE, CONSIGLIO, regolamenti (UE): n°476/2014, 12 maggio 2014; n°783/2014, 18 luglio 2014; n°811/2014, 25 luglio 2014; n°959/214, 8 settembre 2014; e i regolamenti d'esecuzione (UE): n°284/2014, 21 marzo 2014; n°433/2014, 28 aprile 2014; n°477/2014, 12 maggio 2014; n°577/2014, 28 maggio 2014; n°753/2014, 11 luglio 2014; n°810/2014, 25 luglio 2014; n°826/2014, 30 luglio 2014; n°961/2014, 8 settembre 2014. Inoltre, cfr. UE, CONSIGLIO, decisioni: 2014/265/PESC, 12 maggio 2014; 2014/308/PESC, 28 maggio 2014; 2014/455/PESC, 11 luglio 2014; 2014/475/PESC, 18 luglio 2014; 2014/499/PESC, 25 luglio 2014; 2014/508/PESC, 30 luglio 2014; 2014/658/PESC, 8 settembre 2014; e decisioni d'esecuzione: 2014/151/PESC, 21 marzo 2014; 2014/238/PESC, 28 aprile 2014.

⁹¹⁹ Le misure comprendono: il divieto totale di importazione di merci dalla Crimea e da Sebastopoli; restrizioni al commercio e agli investimenti relative a determinati settori economici e progetti infrastrutturali; il divieto di fornire servizi turistici nella regione; il divieto di esportazione di determinati beni e tecnologie. Le misure si applicano ai cittadini dell'UE e alle società con sede nell'UE. Il 21 giugno 2021, il Consiglio ha prorogato tali

limitando inoltre quasi integralmente le esportazioni di prodotti, servizi e capitali di origine comunitaria verso la penisola.

Tuttavia, misure più severe sono state imposte alla Russia da parte dell'UE soltanto in conseguenza dell'incidente occorso il 17 luglio del 2014 al volo di linea MH17 della Malaysia Airlines nei cieli della regione di Donetsk, alle estreme propaggini orientali del territorio ucraino. Il tragico avvenimento, del resto, suscitò anche l'immediata reazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite il quale, con l'adozione della Risoluzione 2166 (2014): «[...] *Stressing the need for a full, thorough and independent international investigation into the incident in accordance with international civil aviation guidelines, [...] [e]xpressing serious concern that armed groups in Ukraine have impeded immediate, safe, secure and unrestricted access to the crash site and the surrounding area for the appropriate investigating authorities, [...] [c]ondemns in the strongest terms the downing of Malaysia Airlines flight MH17 on 17 July in Donetsk Oblast, Ukraine resulting in the tragic loss of 298 lives [and] [d]emands that all military activities, including by armed groups, be immediately ceased in the immediate area surrounding the crash site to allow for security and safety of the international investigation*»⁹²⁰.

Solo in seguito a tale evento, per quanto sia lo svolgimento sia gli esiti delle successive indagini sull'accaduto continuino tuttora a risultare incerti e alquanto controversi (e ciò soprattutto a causa dell'elevato "gradiente" politico della vicenda con riguardo agli attori coinvolti)⁹²¹, l'Unione europea si è posta a tutti gli effetti nel solco delle azioni fino a quel momento intraprese dagli Stati Uniti e ha iniziato ad attribuire fermamente alla Russia la responsabilità dell'*escalation* su larga scala rivolta alla destabilizzazione dell'Ucraina, contestando il (presunto) ruolo del Cremlino nel continuo traffico di armi destinato alle milizie ribelli attraverso il confine russo-ucraino adiacente alle regioni di Donetsk e Lugansk e denunciando apertamente anche il (presunto) tentativo, da parte di Mosca, di intralciare lo svolgimento di un'inchiesta indipendente sulle reali cause che hanno portato all'abbattimento dell'aeroplano della compagnia aerea malese in sorvolo sull'Ucraina orientale⁹²².

Il 12 settembre 2014, quindi, il Consiglio ha deciso di procedere a un forte inasprimento delle sanzioni adottate nei confronti della Federazione Russa, introducendo il pacchetto di misure denominato "*TIER 3*"⁹²³ dal quale sono scaturite stringenti restrizioni in materia di accesso ai mercati finanziari dell'UE per le compagnie russe. L'Unione europea, a più riprese⁹²⁴, ha

specifiche misure fino al 23 giugno 2022. Cfr. UE, CONSIGLIO, *EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine*, cit. Inoltre, cfr.: UE, CONSIGLIO, decisioni: 2014/386/PESC, 23 giugno 2014; 2014/507/PESC, 30 luglio 2014; e regolamenti (UE): n°692/2014, 23 giugno 2014; n°825/2014, 30 luglio 2014.

⁹²⁰ UNSC, *Resolution 2166 (2014)*, 21 luglio 2014.

⁹²¹ Cfr. BBC NEWS, *MH17 Ukraine plane crash: What we know*, 26 febbraio 2020.

⁹²² UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/512/PESC, 31 luglio 2014, cit.; UE, CONSIGLIO, Regolamento n°833/2014, cit.

⁹²³ Cfr. M. RUSSELL, *Seven economic challenges for Russia Breaking out of stagnation?*, EPRS - European Parliamentary Research Service, In-Depth Analysis PE 625.138, luglio 2018, p. 3.

⁹²⁴ Il 15 marzo 2019, ad esempio, il Consiglio ha aggiunto otto funzionari russi all'elenco dei soggetti sottoposti a misure restrittive in risposta alle azioni poste in essere dalla Russia contro l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. Questo provvedimento è stato adottato dal Consiglio in qualità di ulteriore reazione rispetto alle violazioni del diritto internazionale attribuite alla Federazione Russa nonché agli eventi "navali"

successivamente rinnovato e ampliato il proprio regime di sanzioni nei confronti della Russia, giungendo infine a ricollegarne la possibile (parziale) rimozione al rispetto, da parte di Mosca, delle condizioni concordate al termine del secondo *round* degli Accordi di Minsk (*Minsk II Agreement*), sottoscritti da Francia, Germania, Russia e Ucraina riunite nel *format* del cd. “quartetto Normandia”⁹²⁵.

successivamente avvenuti nello Stretto di Kerch’ e nel Mare d’Azov. Il 25 novembre 2018, infatti, tre navi battenti bandiera ucraina, salpate dal porto di Odessa e dirette nel Mare d’Azov attraverso lo Stretto di Kerch’, non hanno richiesto il permesso di transito alle autorità costiere russe (che avevano provveduto alla chiusura dello Stretto) per dirigersi verso il porto di Mariupol’. Le imbarcazioni della Guardia costiera russa, quindi, hanno affiancato la flottiglia ucraina e hanno comunicato agli equipaggi un ordine di arresto in base alle previsioni dell’art. 30 della Convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare e al dettato dell’art. 12, § 2 della Legge federale russa n°155 del 31 luglio 1998. Di conseguenza, l’Ucraina ha accusato la Russia di aver aperto il fuoco causando il ferimento di due marinai e di aver sottoposto illegalmente a sequestro le tre navi della flotta ucraina. In risposta ai fatti descritti, l’UE ha richiesto il rilascio immediato di tutti i marittimi ucraini detenuti, insieme alla restituzione delle navi sequestrate e al ripristino del libero passaggio di tutte le navi attraverso lo Stretto di Kerch’. Già nell’ottobre del 2018, il Parlamento europeo «[...] considerando che la situazione nel Mar d’Azov è stata trattata nell’accordo bilaterale del 2003 tra l’Ucraina e la Russia, che definisce tali territori come acque interne dei due Stati e che conferisce a entrambe le parti la facoltà di ispezionare le navi sospette; che sia l’accordo del 2003 sia la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare prevedono la libertà di navigazione; [...] considerando che la costruzione del ponte di Kerch e di un gasdotto nonché la posa di cavi sottomarini di collegamento con la penisola di Crimea, annessa illegalmente, essendo avvenuti senza il consenso dell’Ucraina, costituiscono un’altra violazione della sovranità e dell’integrità territoriale dell’Ucraina da parte della Federazione russa; [...]» aveva espresso la propria «profonda preoccupazione per l’estrema instabilità della situazione della sicurezza nel Mar d’Azov, che potrebbe facilmente sfociare in un conflitto aperto [...]». Analogamente, il 28 gennaio 2020 il Consiglio ha deciso l’inserimento di ulteriori sette individui nella *blacklist* dei soggetti sanzionati dall’UE stilato nell’Allegato della Decisione 2014/145/PESC (registrando peraltro l’immediato allineamento di Albania, Montenegro, Norvegia e Ucraina al provvedimento) e ciò in conseguenza dell’organizzazione, da parte delle autorità di Mosca, delle “elezioni locali” tenutesi l’8 settembre 2019 nei territori della Crimea e della Città di Sebastopoli sottratti dalla Russia al governo di Kiev. Cfr.: M. ALLEVATO, *Perché Russia e Ucraina ora si scontrano sullo stretto di Kerch*, in *Agi.it*, 26 novembre 2018; UE, CONSIGLIO, *Ucraina: l’UE risponde all’escalation nello Stretto di Kerch e nel Mar d’Azov [...]*, in *Comunicati stampa*, 15 marzo 2019; UE, PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulla situazione nel Mar d’Azov (2018/2870(RSP))* [P8_TA (2018)0435], 25 ottobre 2018, §§ A, B e 2. In merito, si vedano: UE, CONSIGLIO, *Decisione 2019/415/PESC*, 14 marzo 2019, in *OJEU*, L 73/110, 15 marzo 2019 (in riferimento alla continuazione delle minacce all’integrità territoriale, alla sovranità e all’indipendenza dell’Ucraina); UE, CONSIGLIO, *Decisione 2019/416/PESC*, 14 marzo 2019, in *OJEU*, L 73/117, 15 marzo 2019 (in relazione alle vicende dello Stretto di Kerch’); UE, CONSIGLIO, *Decisione 2020/120/PESC*, 28 gennaio 2020, in *OJEU*, LI 22/5, 28 gennaio 2020.

⁹²⁵ Il 12 febbraio 2015, in reazione al perdurare degli scontri nella regione del Donbass in violazione delle intese raggiunte ad esito del primo *round* di negoziati, il TCG, operante nel quadro dell’OSCE, individuò infatti un nuovo insieme di misure specifiche, denominato *Minsk II Agreement*, disponendo l’immediata deposizione delle armi e il ritiro delle formazioni armate straniere e degli armamenti pesanti, unitamente al ripristino della legalità e dei confini di Stato nella regione, con l’avvio di un processo politico e giuridico rivolto alla risoluzione pacifica della crisi. Il 17 febbraio 2015, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite recepì gli *Accordi di Minsk II*, attraverso l’adozione all’unanimità del testo della Risoluzione 2202 (2015). Cfr.: UN, *Unanimously Adopting Resolution 2202 (2015)*, *Security Council Calls on Parties to Implement Accords Aimed at Peaceful Settlement in Eastern Ukraine*, in *Meetings coverage and press releases (SC/11785)*, 17 febbraio 2015; UNSC, *Resolution 2202 (2015)*, 17 febbraio 2015. Nel marzo 2015, i leader dell’UE hanno deciso di collegare la rimozione del regime di sanzioni (“settoriali” e “selettive”) in vigore nei confronti della Russia alla completa attuazione degli Accordi di Minsk, prevista per la fine di dicembre 2015. Poiché ciò non è avvenuto, il Consiglio ha esteso le sanzioni economiche fino alla successiva scadenza del 31 luglio 2016. Le misure, a partire dal 1° luglio 2016, sono state quindi prorogate dal Consiglio a scadenza semestrale seguendo una valutazione del grado di implementazione degli Accordi di Minsk. Da

Rileva ad ogni modo notare come, sul “fronte geopolitico” opposto, l’Unione europea abbia invece provveduto a varare numerose misure di supporto, volte a sostenere l’Ucraina nell’implementazione di riforme strutturali finalizzate a promuoverne l’integrazione politica, economica e commerciale in un contesto europeo “allargato”. Il 27 giugno 2014, infatti, è stato sottoscritto l’Accordo di associazione⁹²⁶ tra l’UE e l’Ucraina, articolato in un complesso quadro giuridico di cooperazione internazionale che pone le basi per una durevole relazione bilaterale, incardinata su valori e obiettivi condivisi⁹²⁷. La parte politica e settoriale dell’Accordo ha trovato applicazione in via provvisoria già dal 1° settembre 2014, mentre la parte riguardante il commercio, prevedendo la creazione di una *Deep and Comprehensive Free Trade Area* (DCFTA⁹²⁸), è stata applicata in via transitoria dal 1° gennaio 2016 per poi entrare definitivamente in vigore il 1° settembre 2017. Mentre venivano interrotte le normali interazioni con Mosca e i relativi colloqui sulla possibile abolizione del regime dei visti tra l’Unione europea e la Russia⁹²⁹, la liberalizzazione dei visti d’ingresso è stata al contrario prontamente adottata dall’UE in favore dei cittadini ucraini con decorrenza dal giugno 2017⁹³⁰, in attuazione di quanto previsto in merito dall’Accordo di associazione⁹³¹.

ultimo, il Consiglio ha esteso le sanzioni fino al 31 luglio 2022. L’implementazione degli Accordi di Minsk II, ad ogni modo, dipende in maniera sostanziale anche dalla parte ucraina, la quale si è impegnata a concedere l’amnistia alle milizie ribelli e a riconoscere ai territori delle autoproclamate Repubbliche Popolari di Donetsk e Lugansk un particolare *status* di autonomia, attraverso il varo di riforme costituzionali «*to be finalized by the end of 2015*» (punti nn°4, 9, 11 e 12 degli Accordi). Inoltre, giova osservare come la Federazione Russa, pur non dissociandosi politicamente dai rappresentanti delle “repubbliche” ribelli del Donbass e continuando a fornire il proprio supporto umanitario alle province separatiste, non avesse comunque avanzato tentativi formali di annessione della regione e abbia in primo luogo confermato l’adozione di una *policy* di “non-riconoscimento” ufficiale nei confronti delle autoproclamate “Repubbliche popolari” di Donetsk (DNR) e Lugansk (LNR). Cfr.: UE, CONSIGLIO, *EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine*, cit.; T. MALYARENKO, *Playing a Give-Away Game? The Undeclared Russian-Ukrainian War in Donbas*, in *Small Wars Journal*, 23 dicembre 2015; E. MORET ET AL., *The new deterrent? International sanctions against Russia over the Ukraine crisis Impacts, Costs and Further Action*, cit., p. 37; RBK NEWS, *Путин назвал основные вопросы к Зеленскому [Putin called the main questions to Zelensky]*, 27 aprile 2019; K. V. КРИТСКИЙ, *Санкции и Односторонние Ограничительные Меры в Современном Международном Праве [Sanctions and Unilateral Restrictive Measures in Modern International Law]*, MGIMO, Mosca, 2019, pp. 140-141.

⁹²⁶ *Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*, in *OJEU*, L 161/3, 29 maggio 2014, pp. 3-2137.

⁹²⁷ Cfr. E. MORET ET AL., *The new deterrent? International sanctions against Russia over the Ukraine crisis Impacts, Costs and Further Action*, cit., p. 34.

⁹²⁸ I DCFTA fanno parte degli accordi di associazione stipulati dall’Unione europea con alcuni paesi del partenariato orientale. Essi consentono alla Georgia, alla Moldova e all’Ucraina l’accesso al mercato unico europeo in specifici settori e garantiscono agli operatori economici dell’Unione di usufruire delle stesse condizioni normative e di accesso, proprie dell’UE, anche all’interno del paese associato. Gli accordi con Moldova e Georgia sono stati ratificati e sono ufficialmente entrati in vigore a luglio 2016, sebbene alcune parti di essi avessero trovato già prima applicazione in via provvisoria.

⁹²⁹ Cfr.: UE, CONSIGLIO, *EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine*, cit.; SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, *Documentazione per le Commissioni – Riunioni Interparlamentari*, in *Atti parlamentari – XVII Legislatura* (dossier n°33/AP), 1° aprile 2014.

⁹³⁰ UE, CONSIGLIO, *Visti: il Consiglio adotta un regolamento [...]*, in *Comunicati stampa*, 11 maggio 2017.

⁹³¹ Nel contesto della concitata contingenza internazionale, l’UE ha altresì accettato i rischi per il mercato interno del lavoro dell’Unione europea connessi all’attuazione di questa parte dell’Accordo con Kiev, considerate le

Ad ogni modo, è importante sottolineare come le esportazioni di gas russo verso l'Unione europea non siano state direttamente colpite dal regime delle sanzioni varate da Bruxelles, e ciò in considerazione della notevole dipendenza dalle forniture russe di alcune delle maggiori economie dell'UE⁹³². Risulta inoltre opportuno osservare come, per quanto concerne il campo finanziario, le filiali di alcune grandi banche russe inserite nella *blacklist* delle sanzioni dell'UE abbiano potuto comunque usufruire di un'esenzione operante in almeno sette Stati membri dell'Unione, tra i quali figurano Francia, Germania, Austria e Cipro⁹³³. Si ritiene, del resto, che la BCE abbia inteso optare per la configurazione di simili deroghe alle rigide restrizioni previste per il settore bancario al fine di contenere gli eventuali rischi di instabilità sistemica che avrebbero potuto riguardare le banche europee.

Nel quadro delle restrizioni adottate da Bruxelles è stata prevista anche una “*grandfather clause*”, ossia una clausola di salvaguardia introdotta a tutela delle attività connesse ai contratti preesistenti al varo delle sanzioni, e ciò allo scopo di assicurare la necessaria continuità ai rapporti già in essere nell'interesse degli operatori europei coinvolti. Tale clausola, tuttavia, è stata giudicata da molti esperti come una possibile fonte di incoerenza e vulnerabilità per il complesso impianto sanzionatorio dell'UE⁹³⁴. Ad ogni modo, nell'ottica della possibile definizione di ulteriori eccezioni al rigoroso regime sanzionatorio introdotto dall'Unione nei confronti della Russia, e con riguardo all'ineludibile esigenza di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali degli individui, appare infine rilevante richiamare il celebre Parere del 1971 con il quale la Corte internazionale di Giustizia ha introdotto un elemento di flessibilità nella pratica del “non-riconoscimento”⁹³⁵.

Le considerazioni della Corte, allora elaborate in merito alla situazione della Namibia, ben si prestano infatti a essere adattate anche all'attuale *status* della Crimea: «*The non-recognition of South Africa's [or Russian Federation's] administration of the Territory should not result in the depriving the people of Namibia [or Crimea] of any advantages derived from international co-operation. In particular, while official acts performed by the Government of South Africa [or the Government of the Russian Federation] [...] are illegal and invalid, this invalidity cannot be extended to those acts, such as, for instance, the registration of births, deaths and marriages, the effects of which can be ignored only to the detriment of the inhabitants of the Territory*»⁹³⁶. Del resto: «*With respect to multilateral treaties, [...] the same*

problematiche occupazionali e salariali intrinseche, già nel breve periodo, ad un ingente afflusso di migranti economici provenienti dall'Ucraina verso le più avanzate economie del continente.

⁹³² Cfr. M. SZCZEPAŃSKI, *Economic Impact on the EU of Sanctions over Ukraine Conflict*, EPRS - European Parliamentary Research Service, Briefing PE 569.020, ottobre 2015, p. 3.

⁹³³ Nel 2013 queste filiali detenevano *asset* per un valore complessivo superiore ai 20 miliardi di euro.

⁹³⁴ È importante rilevare come nelle contromisure russe non sia contemplata un'analogo previsione.

⁹³⁵ CIG, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South-Africa in Namibia (South-West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, 21 giugno 1971, in *I.C.J. Reports 1971*, p. 16. Sul tema, cfr. E. MILANO, *The non-recognition of Russia's annexation of Crimea: three different legal approaches and one unanswered question*, in *QIL*, Zoom out, I, 2014, pp. 35-55.

⁹³⁶ CIG, *Namibia (South-West Africa)*, Advisory Opinion, 21 giugno 1971, cit., p. 56, § 125. La posizione della CIG sul tema è stata inoltre ripresa dalla Corte EDU con riguardo alla problematica della validità o “liceità” dei

rule [of non-recognition] cannot be applied to certain general conventions such as those of a humanitarian character, the non-performance of which may adversely affect the people of Namibia [or Crimea]»⁹³⁷.

Come riportato nel 2017 dal Relatore speciale presso l'ONU "on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights", Idriss Jazairy, «the people in Crimea are those who suffer most from the unilateral coercive measures currently in force. [...] [T]hey should not be made to pay collectively for what is a complex political crisis over which they have no control, and that their sufferings should not serve as an argument to solve political differences»⁹³⁸. Oltretutto, «whatever the circumstances, [...] sanctions should always take full account of the provisions of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. [...] In considering sanctions, it is essential to distinguish between the basic objective of applying political and economic pressure upon the governing elite of the country to persuade them to conform to international law, and the collateral infliction of suffering on the most vulnerable groups within the targeted country»⁹³⁹.

3.2 Le internazionali sanctions imposte dagli USA contro la Russia

Le prime sanzioni internazionali imposte in reazione alla condotta tenuta dalla Russia in territorio ucraino sono giunte tuttavia dagli USA⁹⁴⁰. Il 6 marzo 2014, con l'emanazione

tribunali nazionali di entità *de facto*: « [...] the obligation to disregard acts of *de facto* entities is far from absolute. Life goes on in the territory concerned for its inhabitants. That life must be made tolerable and be protected by the *de facto* authorities, including their courts; and in the very interest of the inhabitants, the acts of these authorities related thereto cannot simply be ignored by third States or by international institutions, especially courts, including this one». CORTE EDU (Grand Chamber), *Cyprus v. Turkey*, ric. n°25781/94, Judgment, 10 maggio 2001, § 96.

⁹³⁷ CIG, *Namibia (South-West Africa)*, Advisory Opinion, 21 giugno 1971, cit., p. 55, § 122.

⁹³⁸ UN, HRC, *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, on his mission to the Russian Federation (A/HRC/36/44/Add.1)*, 2017, cit., p. 13, § 72.

⁹³⁹ UN, ECOSOC, *Official records* (1998), doc. E/1998/22-E/C.12/1997/10, supp. n°2, annex V, §§ 1 e 4.

⁹⁴⁰ Sebbene oggi "insidiati" dall'UE nel proprio storico ruolo di «most prominent champion of unilateral sanctions», gli Stati Uniti detengono ancora un vero e proprio primato mondiale per quanto concerne l'imposizione di sanzioni internazionali. Gli USA, infatti, hanno sia varato sanzioni autonome sia aderito a regimi di sanzioni multilaterali, al fine di promuovere una variegata serie di obiettivi di politica estera (tra cui il contrasto a *golpe* militari, la compromissione del potenziale economico e militare di paesi nemici e la destabilizzazione di governi stranieri invisi alle autorità di Washington). Si pensi, ad esempio, al *Trading with the Enemy Act* (TWEA) del 1917 il quale, in caso di ostilità, autorizza il Presidente degli Stati Uniti d'America a controllare o limitare (in modo parziale o generalizzato) le transazioni commerciali e finanziarie con i paesi nemici al fine di preservare la sicurezza nazionale, l'economia e la politica estera statunitense (come nel caso dell'embargo varato unilateralmente contro la Cuba della rivoluzione castrista, il quale trova appunto nel TWEA il proprio principale fondamento giuridico-istituzionale). Cfr.: W. H. KAEMPFER, A. D. LOWENBERG, *Unilateral Versus Multilateral International Sanctions: A Public Choice Perspective*, in *International Studies Quarterly*, 1999, vol. 43, n°1, pp. 37-58; M. RATHBONE, P. JEYDEL, A. LENTZ, *Sanctions, sanctions everywhere [...]*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2013, vol. 44, n°3, pp. 1055-1126; J. ILIEVA, A. DASHTEVSKI, F. KOKOTOVIC, *op. cit.*, p. 204; T. M. NYUN, *Feeling Good or Doing Good [...]*, in *Washington University Global Studies Law Review*, 2008, vol. 7, n°3, pp. 455-518.

dell'E.O. 13660⁹⁴¹, il Presidente degli Stati Uniti ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale in attuazione dell'*International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)*⁹⁴² e, al fine di affrontare la «*minaccia straordinaria alla sicurezza nazionale e alla politica estera degli Stati Uniti d'America*»⁹⁴³ scaturita dalla crisi geopolitica in atto in Ucraina, ha introdotto misure restrittive specifiche nei confronti di personalità ed entità riconosciute partecipi dei processi di destabilizzazione dell'ordine democratico e delle istituzioni in Ucraina nonché responsabili di aver arrecato una minaccia alla pace, alla stabilità, alla sovranità e all'integrità territoriale dello Stato ucraino ed infine complici dell'indebita appropriazione di beni e pertinenze rientranti nella titolarità delle istituzioni di Kiev.

Il 16 marzo 2014, richiamando i toni delle pressocché simultanee esternazioni della Commissione europea, la Casa Bianca ha infatti dichiarato che: «*[The] referendum is contrary to Ukraine's constitution, and the international community will not recognize the results of a poll administered under threats of violence and intimidation from a Russian military intervention that violates international law*»⁹⁴⁴. Dichiarazioni, queste ultime, riprese inoltre dal Segretario generale della NATO, Anders Rasmussen, il seguente 19 marzo: «*Crimea's annexation is illegal and illegitimate and NATO Allies will not recognize it*»⁹⁴⁵.

Nei giorni successivi, la Casa Bianca ha esteso le sue misure sanzionatorie adottando l'E.O. 13661 (16 marzo 2014)⁹⁴⁶ e l'E.O. 13662 (20 marzo 2014)⁹⁴⁷, volti a colpire gli *asset*

⁹⁴¹ THE WHITE HOUSE, *Executive Order 13660* [...], 6 marzo 2014.

⁹⁴² L'*International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)*, 50 U.S.C., ch. 35, §§ 1701-1707, P. L. 95-223) è una legge federale degli Stati Uniti, promulgata nel 1977, che conferisce al Presidente il potere di identificare qualunque minaccia abbia origine al di fuori dei confini degli USA, nonché di provvedere alla confisca dei beni e al blocco delle transazioni commerciali nei confronti di entità e individui riconosciuti come un pericolo per la sicurezza degli Stati Uniti d'America. La legge è inserita nel capo 50 del codice degli Stati Uniti, "Guerra e difesa nazionale". La legge autorizza il Presidente a dichiarare l'esistenza di una «*unusual and extraordinary threat [...] to the national security, foreign policy, or economy of the United States*», che abbia origine «*in whole or substantial part outside the United States*». Il Presidente può bloccare le transazioni e congelare i beni che ritiene essere correlati a tale minaccia. In caso di attacco, può anche confiscare i beni dei gruppi o di singole persone ritenute coinvolte.

⁹⁴³ Negli Stati Uniti, il dipartimento del Tesoro assume l'iniziativa in merito all'adozione di sanzioni internazionali, in collaborazione con il segretario di Stato, il consiglio per la Sicurezza nazionale, il dipartimento di Giustizia e i servizi di *intelligence*, al fine di dare attuazione agli ordini esecutivi del Presidente che autorizzano l'imposizione delle sanzioni e delegano l'individuazione degli obiettivi al segretario del Tesoro, di concerto con il segretario di Stato.

⁹⁴⁴ THE WHITE HOUSE, *Statement by the Press Secretary on Ukraine*, in *Statements & releases*, 16 marzo 2014.

⁹⁴⁵ NATO, *NATO Secretary General condemns* [...], in *Press release*, 18 marzo 2014. In seguito agli eventi della Crimea, l'Alleanza atlantica ha inoltre deciso l'interruzione a tempo indeterminato dei lavori congiunti del Consiglio "NATO-Russia". Il carattere militare delle azioni attribuite alla Russia in territorio ucraino, infatti, è stato recepito dall'Alleanza come posto in aperta contraddizione con i principi basilari dello stesso Consiglio "NATO-Russia" oltre che della *Partnership for Peace (PfP)*, il cui documento quadro è stato sottoscritto da Mosca il 22 giugno 1994. Istituito nel 1994, il Partenariato per la Pace è un programma di cooperazione pratica bilaterale che consente ai partner di costruire un rapporto individuale con la NATO, allo scopo di aumentare la stabilità, contenere le minacce alla pace e costruire relazioni di sicurezza rafforzate tra i singoli partner euro-atlantici e la NATO, nonché tra i diversi paesi coinvolti. Cfr.: NATO, *North Atlantic Council statement on the situation in Ukraine*, in *Press release*, 033, 2 marzo 2014; ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR, *La OTAN en la tempestad de Ucrania*, XXVIII, 2014, n°162; NATO, *Partnership for Peace programme*, ult. agg. 23 maggio 2020.

⁹⁴⁶ THE WHITE HOUSE, *Executive Order 13661* [...], 16 marzo 2014 (in vigore dal 17 marzo 2014).

⁹⁴⁷ THE WHITE HOUSE, *Executive Order 13662* [...], 20 marzo 2014.

riconducibili alle persone fisiche e giuridiche della Federazione Russa e della regione “occupata” della Crimea considerate particolarmente coinvolte negli eventi occorsi in Ucraina⁹⁴⁸. Il 16 luglio 2014 gli USA⁹⁴⁹ hanno ulteriormente inasprito le loro sanzioni con l’emanazione delle Direttive di attuazione connesse all’*E.O.* 13662⁹⁵⁰. Queste misure, peraltro non limitate nel tempo⁹⁵¹, hanno vietato a tutti gli individui e gli operatori economici soggetti alla giurisdizione statunitense la conclusione di transazioni, la concessione di finanziamenti e, in generale, l’apertura di nuove linee di credito (superiori ai 90 giorni) in favore delle persone fisiche e giuridiche, operanti nei settori russi della difesa, dell’energia e della finanza, che figurano nella *Sectoral sanctions identifications list*⁹⁵² (o riconducibili a soggetti o entità inclusi in tale lista “SSI”) coinvolgendo, tra i vari soggetti colpiti, anche i due giganti del settore energetico russo ROSNEFT e NOVATEK, nonché due banche russe, VNESH-EKONOMBANK – VEB e GAZPROMBANK. Le sanzioni americane, inoltre, hanno previsto l’inibizione della vendita di armi⁹⁵³ e tecnologie *dual-use*⁹⁵⁴ verso la Russia, unitamente a un *investment ban* e a un embargo totale riguardante l’esportazione e l’importazione di beni, tecnologie e servizi nei confronti della regione ucraina della Crimea⁹⁵⁵, considerata alla stregua di un territorio militarmente “occupato” dalla Russia attraverso l’uso illegittimo della forza (in maniera del tutto analoga a quanto deciso da parte europea). I successivi emendamenti apportati alle direttive di attuazione hanno poi ulteriormente inasprito le restrizioni statunitensi in ambito finanziario, coerentemente a quanto disposto dalle analoghe misure adottate da parte dell’UE. Le nuove misure varate da Washington hanno quindi

⁹⁴⁸ Gli *asset freeze* (ovvero i provvedimenti di cd. “congelamento” delle risorse) riguardano aziende statali, burocrati e uomini d’affari inseriti nella *Special designated nationals list* (SDN). Successivamente, anche altri individui sono stati inseriti nell’elenco delle sanzioni. Cfr. U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, *Announcement of Additional Treasury Sanctions on Russian Government Officials and Entities*, in *Press Center*, 28 aprile 2014.

⁹⁴⁹ Il *Treasury’s Office for foreign assets control* (OFAC) ha introdotto una nuova *Sectoral sanctions identifications list* (SSI) in esecuzione dell’*Executive Order 13662*, che aveva autorizzato il varo delle sanzioni “settoriali” degli Usa contro la Russia. Cfr. J. L. BOUCHER ET AL., *Sectoral Sanctions Add New Layer of Complexity to OFAC Sanctions*, in *Skadden’s 2015 Insights – Financial Regulation*, gennaio 2015.

⁹⁵⁰ U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, *Ukraine-/Russia-related Sanctions*, in *Policy issues*, ult. agg. 24 gennaio 2022.

⁹⁵¹ Tali provvedimenti non presentano pertanto il carattere della “temporaneità”, utile a esprimere la diretta connessione funzionale delle misure sanzionatorie al perdurare di una violazione del diritto internazionale.

⁹⁵² L’OFAC pubblica un elenco per identificare le persone e le entità operanti nei settori dell’economia russa, individuati dal segretario del Tesoro americano conformemente all’*Executive Order 13662*, alle quali si applicano i divieti previsti dalle direttive attuative. L’elenco SSI non riguarda gli individui e le entità sottoposte alle misure di *asset freeze* e non coincide con la lista SDN (*Specially designated nationals*), elaborata sempre ad opera dell’OFAC. Tuttavia, gli individui e le entità rientranti nell’elenco SSI possono figurare anche nella lista SDN.

⁹⁵³ Il 27 marzo 2014, il *Directorate of Defense Trade Controls* (DDTC) del Dipartimento di Stato americano ha bloccato l’emissione di licenze “ITAR” (*International Traffic in Arms Regulations*) per l’esportazione in Russia di beni e servizi del settore della difesa. Cfr. L. T. HANSSON ET AL., *Overview of the U.S. and EU Sanctions on Russia*, in *ReedSmith Client Alert*, 14-255, 2014.

⁹⁵⁴ Il 6 agosto 2014, il *Bureau of Industry and Security* (BIS) del Dipartimento del Commercio degli Stati Uniti ha modificato l’*Export Administration Regulations* (EAR) per includere in tale atto le sanzioni nei confronti dei settori industriale, militare ed estrattivo della Federazione Russa come Sezione 746.5.

⁹⁵⁵ THE WHITE HOUSE, *Executive Order 13685* [...], 19 dicembre 2014.

introdotto il divieto di ogni forma di finanziamento di medio-lungo periodo destinato a persone e/o entità russe operanti nel settore finanziario e in quello energetico, con le sole eccezioni previste in riferimento alle transazioni di breve termine ridotte entro i limiti, rispettivamente, di 14 giorni per i servizi finanziari⁹⁵⁶, di 30 giorni per il settore della difesa⁹⁵⁷ e di 60 giorni per il settore dell'energia⁹⁵⁸. Le misure sanzionatorie, inoltre, hanno comportato l'interdizione delle esportazioni di beni, tecnologie e servizi in supporto all'esplorazione di nuovi giacimenti e alla produzione di idrocarburi, con la messa al bando di ogni forma di partecipazione in progetti afferenti alla ricerca e all'estrazione di idrocarburi nelle acque profonde oltre i 150 metri e nella regione dell'Artico, nonché alla produzione di petrolio e gas di scisto (*shale oil/gas*), che implichino il coinvolgimento di soggetti inclusi nell'elenco SSI statunitense⁹⁵⁹.

In seguito, gli Stati Uniti hanno esteso i propri divieti a tutti i progetti rientranti nel settore energetico, condotti anche da operatori esteri, che prevedano il potenziale coinvolgimento di entità della Federazione Russa o che possano anche solo destare un sostanziale interesse da parte di aziende russe, all'interno o al di fuori del territorio della Russia, procedendo dunque all'introduzione di sanzioni cd. "extraterritoriali". Dal 2017, infatti, il *Countering America's adversaries through sanctions Act* (CAATSA)⁹⁶⁰ ha funto da base giuridica per l'imposizione di uno stringente regime di sanzioni secondarie contro qualsiasi attore economico, anche straniero, che effettui un investimento idoneo a contribuire direttamente e significativamente all'aumento delle capacità della Federazione Russa nel campo della realizzazione di gasdotti o di altre infrastrutture strategiche per l'esportazione di materie prime energetiche⁹⁶¹.

Il CAATSA, oltre a codificare gli ordini esecutivi presidenziali che avevano già imposto sanzioni primarie nei confronti (di soggetti) della Federazione Russa⁹⁶², ha introdotto sanzioni

⁹⁵⁶ OFAC, *Directive 1 as Amended Under Executive Order 13662*, 29 settembre 2017.

⁹⁵⁷ OFAC, *Directive 3 Under Executive Order 13662*, 12 settembre 2014.

⁹⁵⁸ OFAC, *Directive 2 as Amended Under Executive Order 13662*, 29 settembre 2017.

⁹⁵⁹ OFAC, *Directive 4 Under Executive Order 13662*, 31 ottobre 2017.

⁹⁶⁰ U.S., *Countering America's adversaries through sanctions Act* (CAATSA), P. L. 115-44, firmato dal Presidente USA il 2 agosto 2017.

⁹⁶¹ CAATSA, Section 232 (*Sanctions with Respect to the Development of Pipelines in the Russian Federation*). Inoltre, THE WHITE HOUSE, *Executive Order 13849 – Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*, 20 settembre 2018. Sul tema, cfr. G. DI LUCCIA, *Imprese italiane in Russia: che fare?*, in *ISPI online*, 1° marzo 2019. Gli USA, nel 1948, avevano al contrario criticato il boicottaggio "secondario" attuato nei confronti di Israele dalla Lega Araba, la quale richiedeva – come condizione per la vendita del petrolio – che le società di Stati terzi non intrattenessero rapporti d'affari con Israele. In proposito, si veda inoltre: M. RATHBONE, P. JEYDEL, A. LENTZ, *op. cit.*, pp. 1055-1126.

⁹⁶² «*United States sanctions provided for in Executive Order No. 13660 (79 Fed. Reg. 13493; relating to blocking property of certain persons contributing to the situation in Ukraine), Executive Order No. 13661 (79 Fed. Reg. 15535; relating to blocking property of additional persons contributing to the situation in Ukraine), Executive Order No. 13662 (79 Fed. Reg. 16169; relating to blocking property of additional persons contributing to the situation in Ukraine), Executive Order No. 13685 (79 Fed. Reg. 77357; relating to blocking property of certain persons and prohibiting certain transactions with respect to the Crimea region of Ukraine), Executive Order No. 13694 (80 Fed. Reg. 18077; relating to blocking the property of certain persons engaging in significant malicious cyber-enabled activities), and Executive Order No. 13757 (82 Fed. Reg. 1; relating to taking additional steps to*

aggiuntive per i settori ferroviario, metallurgico e minerario⁹⁶³, oltre per quelli dell'*intelligence* e della difesa⁹⁶⁴, e ha espanso i divieti già previsti per i soggetti statunitensi con riguardo al nuovo debito di entità russe di cui alle direttive 1 e 2 dell'OFAC⁹⁶⁵ e ai progetti in campo petrolifero attenzionati dalla Direttiva 4 dell'OFAC⁹⁶⁶, con l'ulteriore inclusione di progetti collocati in Stati terzi nonché la previsione di nuovi presupposti per l'imposizione di pesanti sanzioni "secondarie"⁹⁶⁷ (alcune delle quali di carattere peraltro obbligatorio, «*with Respect to Significant Corruption*»⁹⁶⁸ e «*with Respect to Certain Transactions with Foreign Sanctions Evaders and Serious Human Rights Abusers in the Russian Federation*»)⁹⁶⁹ volte principalmente a minare in campo economico-finanziario⁹⁷⁰ i rapporti internazionali della Federazione Russa, nel solco già in precedenza tracciato con il varo dell'*Ukraine freedom support Act of 2014*⁹⁷¹ e

address the national emergency with respect to significant malicious cyber-enabled activities), as in effect on the day before the date of the enactment of this Act, including with respect to all persons sanctioned under such Executive orders, shall remain in effect except as provided in subsection (b)». CAATSA, Section 222, lettera (a).

⁹⁶³ *Ivi*, Section 223 (*Modification of Implementation of Executive Order no. 13662*), lett. (a).

⁹⁶⁴ *Ivi*, Section 231.

⁹⁶⁵ *Ivi*, Section 223, lettere (b) e (c).

⁹⁶⁶ *Ivi*, Section 223, lett. (d).

⁹⁶⁷ *Ivi*, Section 225; Section 226.

⁹⁶⁸ *Ivi*, Section 227.

⁹⁶⁹ *Ivi*, Section 228.

⁹⁷⁰ In base alla sua Sezione 235, Le sanzioni "secondarie" previste in base alla normativa del CAATSA «*with respect to a person under section 224(a)(2), 231(b), 232(a), or 233(a)*» possono riguardare, per i soggetti sanzionati: - la perdita di assistenza da parte dell'U.S. Export-Import Bank; - l'ineleggibilità rispetto ai regimi di licenze statunitensi all'export ai sensi di «*any [...] statute that requires the prior review and approval of the United States Government as a condition for the export or reexport of goods or services*»; - la perdita di accesso a certe forme di credito o prestiti da parte di istituzioni finanziarie statunitensi; - la perdita di supporto statunitense in funzione dell'erogazione di prestiti da parte di istituzioni finanziarie internazionali; - la perdita di appalti governativi statunitensi in riferimento a ogni bene o servizio fornito dal soggetto sanzionato; - il divieto delle transazioni finanziarie, anche in valuta estera, «*to the extent that such transfers or payments are subject to the jurisdiction of the United States and involve any interest of the sanctioned person*»; - misure di blocco delle proprietà del soggetto sanzionato; - la proibizione degli investimenti in *equity* o debito dei soggetti sanzionati; - l'esclusione dagli Stati Uniti di ogni cittadino straniero che il Presidente degli USA determini essere un dirigente, un funzionario o un azionista di maggioranza dell'entità sanzionata; - sanzioni sulle figure dirigenziali delle entità sanzionate; - sanzioni addizionali nel caso in cui l'entità sanzionata sia un'istituzione finanziaria: «(A) **PROHIBITION ON DESIGNATION AS PRIMARY DEALER.** — *Neither the Board of Governors of the Federal Reserve System nor the Federal Reserve Bank of New York may designate, or permit the continuation of any prior designation of, the financial institution as a primary dealer in United States Government debt instruments. (B) PROHIBITION ON SERVICE AS A REPOSITORY OF GOVERNMENT FUNDS.* — *The financial institution may not serve as agent of the United States Government or serve as repository for United States Government funds [...]*». *Ivi*, Section 235. Sul tema, inoltre, si veda: STRATEGIA & SVILUPPO CONSULTANTS, *Sviluppo delle sanzioni secondarie statunitensi*, pp. 5-6.

⁹⁷¹ U.S., *Ukraine freedom support Act of 2014 (To impose sanctions with respect to the Russian Federation, to provide additional assistance to Ukraine, and for other purposes)*, 22 U.S.C. §§ 2151, 2198, 2751, 2778, 2794, 8511, P. L. 113-272, 18 dicembre 2014. Tale provvedimento segue peraltro il *Support for the Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act of 2014*, cit., del 3 aprile 2014, ai sensi del quale, in particolare: «*It is the policy of the United States—(1) to condemn the unjustified military intervention of the Russian Federation in the Crimea region of Ukraine and its concurrent occupation of that region, as well as any other form of political, economic, or military aggression against Ukraine; [...] to use all appropriate economic elements of United States national power, in coordination with United States allies, to protect the independence,*

la presentazione, al Senato americano, del *Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act of 2017*⁹⁷².

Il CAATSA, di conseguenza, ha alimentato non pochi timori sulle possibilità di ulteriore estensione delle sanzioni “anti-russe” e, soprattutto, sulle difficili prospettive di rimozione di misure restrittive di tale complessità e portata (anche in considerazione del ruolo centrale che tale provvedimento ha attribuito al Congresso degli Stati Uniti nel relativo processo decisionale⁹⁷³). A partire dal 2014, infatti, le sanzioni statunitensi sono state progressivamente rinnovate e intensificate in diverse occasioni⁹⁷⁴, adducendo perlopiù motivazioni di carattere decisamente ultroneo rispetto alle vicende strettamente afferenti alla crisi ucraina⁹⁷⁵. Gli Stati Uniti, peraltro, hanno sottoposto il *business*⁹⁷⁶ e la finanza di Mosca ai propri provvedimenti restrittivi fin dal principio dello scontro sanzionatorio, infliggendo immediatamente un’ampia serie di sanzioni a un novero di soggetti ben più vasto rispetto a quanto previsto dalle misure adottate dall’Unione europea. Quest’ultima, infatti, pienamente cosciente della propria dipendenza dalla Russia in campo energetico, aveva in principio optato per un approccio più prudente e aperto al dialogo, mirando comunque al recupero dei canali diplomatici con il Cremlino e cercando di colpire, con i propri provvedimenti, esclusivamente i soggetti ritenuti coinvolti nelle azioni di destabilizzazione dell’Ucraina. Gli Stati Uniti e l’Unione europea, ad ogni modo, si sono inizialmente coordinati nel varo delle rispettive misure restrittive contro la Federazione Russa tramite la calendarizzazione di incontri regolari tra gli esponenti di riferimento dei rispettivi organi istituzionali competenti per l’imposizione di sanzioni, per poi addivenire nel 2018 ad una definitiva dismissione di tale coordinamento⁹⁷⁷.

sovereignty, and territorial and economic integrity of Ukraine; [...] to explore ways for the United States Government to assist the countries of Central and Eastern Europe to diversify their energy sources and achieve energy security [...]». Ivi, Section 3, nn°(1), (4), (16).

⁹⁷² U.S., *Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act of 2017*, S. 1221, 6 giugno 2017. Il provvedimento è poi confluito nel CAATSA, del quale costituisce il Titolo II e di cui rileva in particolare la Section 257, lett. (c) (*Supporting Efforts of Countries in Europe and Eurasia to Decrease their Dependence on Russian Sources of Energy*), che afferma: «(A) *The Government of the Russian Federation uses its strong position in the energy sector as leverage to manipulate the internal politics and foreign relations of the countries of Europe and Eurasia. (B) This influence is based not only on the Russian Federation’s oil and natural gas resources, but also on its state-owned nuclear power and electricity companies. (2) [...] It is the sense of Congress that — (A) the United States should assist the efforts of the countries of Europe and Eurasia to enhance their energy security through diversification of energy supplies in order to lessen dependencies on Russian Federation energy resources and state-owned entities*».

⁹⁷³ CAATSA, Section 2016 (*Congressional Review of Certain Actions Relating to Sanctions Imposed with Respect to the Russian Federation*); Section 222, lettere (b), (c), (d); Section 229; Section 230.

⁹⁷⁴ Cfr.: THE WHITE HOUSE, *Executive Order on the President’s Continuation of the National Emergency with Respect to Ukraine, in Foreign Policy*, 2 marzo 2018 [decisione rinnovata il 4 marzo 2019 e il 25 febbraio 2020]; THE WHITE HOUSE, *Executive Order 13883 – Administration of Proliferation Sanctions and Amendment of Executive Order 12851*, 1° agosto 2019.

⁹⁷⁵ Si pensi alla sezione 224 del CAATSA, la quale prevede l’imposizione di sanzioni nei confronti di qualsiasi soggetto, statunitense o straniero, implicato in relazione «*to Activities of the Russian Federation Undermining Cybersecurity*».

⁹⁷⁶ Cfr. M. ERIKSON, *West’s Sanctions against Russia [...]*, in *RUFS Briefing*, 4933, Kista, 2014.

⁹⁷⁷ Cfr. R. M. NELSON, *U.S. Sanctions and Russia’s Economy*, Congressional Research Service, 7-5700, 2017.

In tale quadro evolutivo, pertanto, è possibile contestualizzare le dichiarazioni rilasciate da parte europea all'indomani della decisione dell'amministrazione americana che, il 18 dicembre 2019, ha introdotto un esteso regime di sanzioni secondarie per avversare il completamento del gasdotto russo *Nord Stream 2* nel Mar Baltico⁹⁷⁸. L'allora ministro delle Finanze tedesco, Olaf Scholz, ha infatti denunciato l'illiceità dell'applicazione extraterritoriale di tali misure, giacché «[s]uch sanctions are a serious interference in the internal affairs of Germany and Europe and their sovereignty. We firmly reject this»⁹⁷⁹.

Parimenti, l'Alto rappresentante per la PESC, lo spagnolo Josep Borrell Fontelles, nelle vesti di vice-Presidente della Commissione ha inoltre apertamente dichiarato che «the EU does not recognise the extraterritorial application of US sanctions, which it considers to be contrary to international law. Furthermore, EU policies and practices should not be determined by the threat or imposition of third country sanctions. As a principle, the EU opposes the imposition of sanctions against EU companies conducting legitimate business in accordance with EU law»⁹⁸⁰.

⁹⁷⁸ I lavori di completamento del gasdotto hanno a lungo subito una situazione di vera e propria *impasse* dovuta al varo delle sanzioni statunitensi che, minacciando direttamente gli operatori coinvolti nella costruzione del gasdotto, hanno di fatto causato il congelamento dell'opera. Nondimeno, assume autonoma rilevanza la decisione dall'Agenzia federale tedesca per le reti (BNetzA) di respingere l'istanza di deroga presentata dal consorzio Nord Stream 2 AG in merito all'applicazione delle direttive dell'UE sul gas. La BNetzA ha fondato le proprie determinazioni sulla base del mancato compimento dell'opera entro il termine dell'ultima data utile per il suo completamento in senso propriamente tecnico/ realizzativo (ossia il 23 maggio 2019), individuata sia dalla Direttiva dell'UE sia dalla legge tedesca [*German Energy Industry Act* (EnWG), entrato in vigore il 12 dicembre 2019, di cui qui rileva in particolare l'art. 28] che ne ha recepito le disposizioni ai fini della concessione di eventuali esenzioni dai vincoli stabiliti dalle nuove disposizioni europee [ex artt. 36 e 49bis della Direttiva 2009/73/CE modificata dalla Direttiva (UE) 2019/692]. Secondo Nord Stream 2 AG, per usufruire di tale esonero sarebbe stato invece sufficiente aver portato a termine gli impegni assunti in relazione al progetto entro la suddetta data del 23 maggio 2019. Il 16 novembre 2021, inoltre, la BNetzA è giunta a sospendere la procedura per la certificazione di Nord Stream 2 AG come operatore di trasmissione indipendente. Ad esito dell'esame della documentazione fornita dalla controllata svizzera di GAZPROM, l'Agenzia federale per le reti energetiche ha concluso che «it would only be possible to certify an operator of the Nord Stream 2 pipeline if that operator was organised in a legal form under German law». L'ente regolatore tedesco, ponendo di fatto ulteriori ostacoli di carattere prettamente burocratico/procedurale alla messa in opera dell'infrastruttura realizzata nel Mar Baltico, ha infatti osservato che «Nord Stream 2 AG, which is based in Zug (Switzerland), has decided not to transform its existing legal form but instead to found a subsidiary under German law solely to govern the German part of the pipeline. This subsidiary is to become the owner and operator of the German part of the pipeline. The subsidiary must then fulfil the requirements of an independent transmission operator as set out in the German Energy Industry Act (sections 4a, 4b, 10 to 10e EnWG). The certification procedure will remain suspended until the main assets and human resources have been transferred to the subsidiary and the Bundesnetzagentur is able to check whether the documentation resubmitted by the subsidiary, as the new applicant, is complete. When these requirements have been fulfilled, the Bundesnetzagentur will be able to resume its examination in the remainder of the four-month period set out in law, produce a draft decision and deliver it to the European Commission for an opinion, as provided for in the EU legislation on the internal market». Cfr.: BNETZA, *No derogation from regulation for Nord Stream 2*, in *Press*, 15 maggio 2020: ID., *Certification procedure for Nord Stream 2 suspended*, in *Press*, 16 novembre 2021. Per un ulteriore approfondimento circa il fondamentale valore strategico del gasdotto *Nord Stream 2* per la sicurezza energetica dell'UE, nonché per un'analisi delle implicazioni economiche e ambientali legate alla realizzazione di tale infrastruttura, cfr. M. RUSSELL, *The Nord Stream 2 pipeline Economic, environmental and geopolitical issues*, EPRS - European Parliamentary Research Service, PE 690.705, luglio 2021.

⁹⁷⁹ REUTERS, *Germany 'firmly rejects' U.S. sanctions on Nord Stream 2 firms*, in *Commodities News*, 21 dicembre 2019.

⁹⁸⁰ UE, COMMISSIONE EUROPEA, doc. E-002880/2019, 4 febbraio 2020, p. 1.

Nel dicembre 2019, infatti, gli Stati Uniti hanno emanato il *Protecting Europe's Energy Security Act* (PEESA)⁹⁸¹. Il PEESA prevede l'imposizione di sanzioni contro le speciali navi impegnate nella posa di tubazioni (a profondità di 100 piedi o più sotto il livello del mare) per la costruzione dei gasdotti *Nord Stream 2* o *TurkStream* (o di qualsiasi altro progetto identificabile come successore di uno di questi due gasdotti), oltre che nei confronti dei soggetti stranieri che abbiano consapevolmente venduto, noleggiato o fornito le navi per la costruzione di tali progetti oppure abbiano facilitato operazioni elusive o strutturate allo scopo di fornire tali navi⁹⁸².

I tipi di sanzioni autorizzate dal PEESA includono il blocco dei beni rientranti nella giurisdizione degli Stati Uniti e il divieto dei pagamenti nei riguardi dei soggetti stranieri sanzionati, insieme al rifiuto dei visti e dell'ingresso negli Stati Uniti per i dirigenti e i principali azionisti dei soggetti stranieri implicati⁹⁸³. Il Presidente degli Stati Uniti è quindi tenuto a bloccare la proprietà e a vietare tutte le transazioni che coinvolgano i soggetti stranieri in tal modo identificati⁹⁸⁴, a meno che non si certifichi che la persona individuata

⁹⁸¹ U.S., *Protecting Europe's Energy Security Act of 2019* (PEESA), title LXXXV, FY2020 NDAA, P. L. 116-92, as amended on January 1, 2021 by the FY2021 NDAA, P. L. 116-283 [PEESA (Sec. 7503 of FY2020 NDAA), as amended (by FY2021 NDAA Sec. 1242)]. Ad ogni modo, risulta interessante osservare come l'attuale segretario di Stato americano, Antony John Blinken, in un suo testo del 1987, criticasse aspramente le sanzioni imposte dagli Stati Uniti nel 1982 nel tentativo di bloccare la realizzazione del gasdotto dell'*Urengoj* tra le allora Comunità economica europea e Unione Sovietica. Secondo l'autore, infatti, in tale frangente gli Stati Uniti si erano arrogati il diritto di condurre la politica estera e commerciale al posto dei propri alleati, nel tentativo di costringere Stati sovrani e società private ad andare contro i propri interessi (nazionali ed economici). Significativa, al riguardo, la frase del ministro degli Esteri francese Claude Cheysson, pronunciata dopo che il Presidente Reagan decretò le sanzioni il 18 giugno 1982: «Questo giorno potrebbe segnare l'inizio della fine dell'*Alleanza Atlantica*». Cfr.: A. J. BLINKEN, *Ally Versus Ally: America, Europe, and the Siberian Pipeline Crisis*, Praeger Publishers, Westport CT, 1987. Si veda inoltre: P. MENNITI, *Novità e mosse sulla scacchiera del Nord Stream 2*, in *Start Magazine*, 20 dicembre 2020.

⁹⁸² *Ivi*, Section 7503(a)(1): «*Imposition of Sanctions with Respect to Provision of Certain Vessels for the Construction of Certain Russian Energy Export Pipelines (a) Report Required (1) In General – Not later than 60 days after the date of the enactment of this Act, and every 90 days thereafter, the Secretary of State, in consultation with the Secretary of the Treasury, shall submit to the appropriate congressional committees a report that identifies, for the period specified in paragraph (a) (A) vessels that engaged in pipe-laying or pipe-laying activities at depths of 100 feet or more below sea level for the construction of the Nord Stream 2 pipeline project, the Turkstream pipeline project, or any project that is a successor to either such project; (B) foreign persons that the Secretary of State, in consultation with the Secretary of the Treasury, determines have knowingly -- (i) sold, leased, or provided, or facilitated selling, leasing, or providing, those vessels for the construction of such a project; (ii) facilitated deceptive or structured transactions to provide those vessels for the construction of such a project; (iii) provided for those vessels underwriting services or insurance or reinsurance necessary or essential for the completion of such a project; (iv) provided services or facilities for technology upgrades or installation of welding equipment for, or retrofitting or tethering of, those vessels if the services or facilities are necessary or essential for the completion of such a project; or (v) provided services for the testing, inspection, or certification necessary or essential for the completion or operation of the Nord Stream 2 pipeline; (C) the consultations carried out pursuant to subsection (i) and describes the nature of the consultations and any concerns raised by the government of Norway, Switzerland, the United Kingdom, or any member country of the European Union.*

⁹⁸³ *Ivi*, Section 7503(b).

⁹⁸⁴ A tal fine, «*[t]he President shall exercise all powers granted to the President by the International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. 1701 et seq.) to the extent necessary to block and prohibit all transactions in all property and interests in property of any person identified under subsection (a)(1)(B) if such property and interests in property are in the United States, come within the United States, or are or come within the possession or control of a United States person.*» *Ivi*, Section 7503(c).

si sia impegnata in buona fede per la cessazione delle attività vietate⁹⁸⁵ o si riconosca che un'eventuale rinuncia a tali attività possa porsi contro gli interessi della sicurezza nazionale degli Stati Uniti⁹⁸⁶. Le attività che possono essere soggette a sanzioni ai sensi del PEESA includono anche la fornitura di servizi o strumenti per l'installazione o l'aggiornamento di apparecchiature destinate alle navi impiegate nella costruzione dei gasdotti atenzionati, nonché la concessione di finanziamenti e di servizi di assicurazione o riassicurazione finalizzati all'esecuzione delle attività vietate dal provvedimento⁹⁸⁷.

Il varo del PEESA, dunque, segna una tappa fondamentale nella caratterizzazione degli sforzi degli Stati Uniti per imporre e/o estendere le sanzioni contro le entità straniere coinvolte nella realizzazione delle infrastrutture transnazionali progettate per trasportare gas naturale dalla Federazione Russa all'Unione europea e, di conseguenza, minare gli interessi energetici che continuano a legare a filo doppio con Mosca le sorti di Bruxelles⁹⁸⁸. Non può sorprendere, pertanto, il fatto che «*the Department of State and the Department of the Treasury are prepared to use the full range of sanctions authorities to halt construction of these pipelines*»⁹⁸⁹.

⁹⁸⁵ *Ivi*, Section 7503(d).

⁹⁸⁶ *Ivi*, Section 7503(e)(1); Section 7503(f).

⁹⁸⁷ *Good faith exceptions* possono essere tuttavia previste in relazione alle attività necessarie per garantire la sicurezza del gasdotto o degli equipaggi a bordo delle navi, o per la manutenzione di tali navi e ciò allo scopo di evitare qualsiasi danno ambientale o danno significativo di altro tipo. Le sanzioni, pertanto, non si applicheranno neppure ai soggetti impegnati in attività necessarie o correlate alla riparazione o alla manutenzione di *Nord Stream 2*, *TurkStream* o di qualsiasi altro progetto successivo, includendo in tale *waiver* le attività necessarie per il risanamento ambientale in relazione a tali progetti. *Ivi*, Section 7503(e), §§ (3) e (4).

⁹⁸⁸ Rileva, al riguardo, l'*Executive Order 14039* datato 20 agosto 2021 del Presidente USA, "*Blocking Property with Respect to Certain Russian Energy Export Pipelines*". Tale provvedimento, «[...] issued under the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), authorizes the Secretary of the Treasury and the Secretary of State to further implement those sanctions and directs agencies of the United States government to take all appropriate measures within their authority to ensure the full implementation of those sanctions. Among other things, E.O. of August 20, 2021 enables Treasury to promulgate regulations and provides for blocking of PEESA-designated persons without the exception relating to the importation of goods in Section 7503(e) of PEESA. All property and interests in property of persons designated pursuant to E.O. of August 20, 2021 that are or come within the United States or the possession or control of U.S. persons are blocked, and U.S. persons are generally prohibited from engaging in transactions with them. Additionally, entities owned 50 percent or more, individually or in the aggregate, directly or indirectly, by one or more blocked persons are also blocked». Cfr. OFAC, *Basic Information* [...], in *OFAC Consolidated Frequently Asked Questions*, § 921, ult. agg. 20 agosto 2021.

⁹⁸⁹ U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Protecting Europe's Energy Security Act (PEESA)*, 20 ottobre 2020. Tuttavia, è necessario sottolineare come anche il Tribunale dell'Unione europea abbia contribuito a "complicare" l'iter di realizzazione del *Nord Stream 2*, dichiarando l'irricevibilità dei ricorsi presentati dalla *Nord Stream 2 AG*, la società svizzera interamente controllata dalla russa *GAZPROM* che gestisce l'avanzamento del progetto, avverso alcuni provvedimenti comunitari che a loro volta avevano imposto norme regolamentari di fatto d'ostacolo alla costruzione del gasdotto. Nella sua ordinanza del 20 maggio 2020 (T-526/19, congiuntamente alla coeva ordinanza relativa alla causa T-530/19), il Tribunale dell'UE ha ritenuto che *Nord Stream 2 AG* «non è direttamente interessata» (§§ 116 e 118) dalle modifiche apportate alla Direttiva 2009/73/CE dalla Direttiva (UE) 2019/692 che ha esteso le regole del mercato interno del gas ai gasdotti che hanno origine in paesi terzi. Per il giudice dell'UE, «[...] è solo attraverso le misure nazionali di recepimento della direttiva impugnata che gli Stati membri [...] disporranno o hanno disposto che gli operatori quali la ricorrente saranno o sono soggetti, alle condizioni adottate da tali Stati membri, agli obblighi della direttiva 2009/73, come modificata dalla direttiva impugnata (§ 110). [...] Per quanto concerne le misure nazionali di recepimento che dovevano essere adottate dagli Stati membri entro il 24 febbraio 2020 [...] detti Stati

Tali sforzi hanno incluso anche l'ampliamento dell'applicabilità della Sezione 232 del *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA) a tali progetti⁹⁹⁰. Il

membri disponevano di un potere discrezionale ai fini dell'attuazione delle disposizioni di tale direttiva (§ 111). In tale contesto, «[...] sulla base delle modifiche apportate alla direttiva 2009/73 dalla direttiva impugnata, in particolare quelle concernenti l'articolo 36 e l'inserimento dell'articolo 49 bis, le autorità nazionali possono decidere di concedere, alle “nuove importanti infrastrutture del sistema del gas” e ai “gasdotti di trasporto tra [gli] Stat[i] membr[i] e (...) paes[i] terz[i] completat[i] prima del 23 maggio 2019”, deroghe ad alcuni articoli della direttiva 2009/73 modificata (§ 114). [...] A tale proposito, spetta agli Stati membri adottare le misure nazionali che consentano agli operatori interessati di chiedere il beneficio delle summenzionate deroghe, determinando con precisione le condizioni per ottenerle [...] e definendo la procedura che consenta alle loro autorità nazionali di regolamentazione di decidere su dette domande entro i termini fissati dalla direttiva impugnata [...] (§ 115)». Dunque, secondo il Tribunale: «[Nord Stream 2 AG] può chiedere all'autorità di regolamentazione tedesca una deroga [...] ed eventualmente impugnare la decisione di tale autorità dinanzi a un giudice tedesco facendo valere l'invalidità della direttiva impugnata e inducendo quest'ultimo a interpellare la Corte mediante la proposizione di questioni pregiudiziali ai sensi dell'articolo 267 TFUE (§ 122)». Nord Stream 2 AG, pertanto, ha proposto impugnazione dinanzi alla CGUE avverso l'ordinanza del Tribunale dell'UE nella causa T-526/19. Nelle sue *Conclusioni* sul caso, l'Avvocato generale – contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale – ha tuttavia osservato come la direttiva di modifica risulti comunque idonea a produrre effetti giuridici diretti, determinando l'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina dell'UE sul gas a situazioni, come quella che riguarda la ricorrente, che fino alla sua entrata in vigore non erano contemplate da tale atto giuridico (cfr., il considerando 3 della Direttiva (UE) 2019/692). Una giurisprudenza costante, del resto, ha riconosciuto come allo scopo di stabilire se un atto dell'Unione sia o meno impugnabile occorra riferirsi alla sua sostanza, essendo la sua forma a tal fine irrilevante. L'Avvocato generale ha inoltre sottolineato come il fatto che la direttiva di modifica esiga l'adozione di misure di attuazione a livello nazionale non possa di per sé implicare che l'adozione di un qualsiasi provvedimento attuativo escluda di per sé l'incidenza diretta della stessa direttiva e ciò, in particolare, laddove le autorità degli Stati membri non dispongano di reali margini di discrezionalità nella traduzione delle prescrizioni dell'Unione nei rispettivi ordinamenti interni. Con riguardo alle infrastrutture di rete, del resto, la disciplina dell'UE prevede la separazione delle attività sottoposte a regime di concorrenza (*i.e.*, la produzione e la fornitura) dalle attività dove la concorrenza non è possibile o ammessa (*i.e.*, il trasporto), con l'obiettivo di evitare che i gestori dei sistemi di trasporto del gas possano favorire le proprie attività di fornitura a danno di altri fornitori (cfr. considerando 6-9 e art. 9 della Direttiva 2009/73/CE). L'Avvocato generale ha altresì rilevato come anche le disposizioni della direttiva di modifica concernenti l'accesso dei terzi e la regolamentazione delle tariffe riguardino direttamente Nord Stream 2 AG, imponendo a quest'ultima nuovi vincoli normativi che il Tribunale avrebbe tuttavia omesso di esaminare. L'Avvocato generale ha dunque sottolineato come la direttiva di modifica abbia alterato il quadro giuridico in cui inscrivere la realizzazione del gasdotto *Nord Stream 2* – la cui costruzione, al momento dell'adozione della nuova normativa, non solo era stata già intrapresa (con la decisione finale sull'investimento principale adottata, secondo la ricorrente, nel settembre 2015) ma era già pervenuta ad uno stadio notevolmente avanzato – facendo sì che il *Nord Stream 2*, a differenza di altri progetti simili, non possa beneficiare di alcuna deroga. Secondo quanto osservato da parte dell'Avvocato generale, la Corte di Giustizia dell'UE dovrebbe quindi annullare in toto (con “rinvio”) l'ordinanza del Tribunale. Cfr. TRIB. DELL'UE, *The General Court of the European Union declares that the actions brought by Nord Stream AG and Nord Stream 2 AG [...] are inadmissible*, in *Press release*, n°62/20, 20 maggio 2020. Nel merito, si vedano: EU:T:2019:567; EU:T:2020:210; EU:T:2020: 213. Inoltre, cfr.: EU:C:2021:831 e CGUE, *Press release*, n°179/21, 6 ottobre 2021.

⁹⁹⁰ In un simile quadro di “avversione” alla realizzazione di infrastrutture energetiche tra la Russia e l'UE, si consideri – in parallelo – come già nel settembre 2019, il Tribunale dell'UE (sentenza nel caso T-883/16) avesse annullato la Decisione C(2016) 6950 della Commissione europea del 28 ottobre 2016, che esentava GAZPROM dai limiti di utilizzo della capacità del gasdotto *OPAL* (la linea terrestre del *Nord Stream* in territorio tedesco) previsti dalle norme anti-monopolio dell'UE. Il giudice dell'Unione, in tale occasione, aveva ritenuto che «la decisione impugnata è stata adottata in violazione del principio di solidarietà energetica, come formulato all'articolo 194, paragrafo 1, TFUE (§ 83)». Questa sentenza ha aumentato esponenzialmente il peso geopolitico della realizzazione del *Nord Stream 2*, dal momento che la perdita del monopolio sul gasdotto *OPAL* costringe GAZPROM ad avvalersi di gasdotti alternativi (come quelli ucraini) per continuare a soddisfare la domanda dei propri acquirenti europei

15 luglio 2020, infatti, il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti ha aggiornato le sue linee guida sull'applicabilità delle sanzioni secondarie ai sensi della Sezione 232 del CAATSA ai soggetti stranieri coinvolti nella costruzione del *Nord Stream 2* o (della seconda linea) del *TurkStream*, progetti prima esclusi dal raggio d'azione del provvedimento in quanto avviati, sotto il profilo commerciale, prima della data del 2 agosto 2017 individuata dal governo USA come termine di decorrenza della norma⁹⁹¹.

La menzionata Sezione 232 del CAATSA, d'altronde, si rivolge a tutti i soggetti che effettuino "investimenti" i quali possano contribuire direttamente e in modo significativo al miglioramento della capacità della Federazione Russa di costruire gasdotti per l'esportazione di materie prime energetiche, oltre che ai soggetti che vendano, affittino o forniscano beni, servizi, tecnologie, informazioni o supporto alla Federazione Russa in funzione della costruzione di gasdotti destinati all'esportazione energetica, per un valore di mercato di almeno un milione di dollari USA (oppure di almeno cinque milioni di dollari USA, in valore aggregato calcolato in relazione a un periodo di 12 mesi)⁹⁹².

Le linee guida aggiornate dell'OFAC, inoltre, stabiliscono che il Dipartimento di Stato degli USA, nell'applicazione della Sezione 232 del CAATSA, interpreterà il concetto di

e, pertanto, riduce sensibilmente la possibilità, da parte di Mosca, di rimodulare o eventualmente interrompere il transito di gas verso l'Europa attraverso l'Ucraina al fine di esercitare pressioni su Kiev. Cfr.: TRIB. DELL'UE, *The General Court annuls the Commission decision [...]*, in *Press release*, n°107/19, 10 settembre 2019

⁹⁹¹ Del resto: «*The Department of State is updating the public guidance for Section 232 on July 15, 2020, to expand the focus of implementation of Section 232 to address certain growing threats to U.S. national security and foreign policy interests related to Russian energy export pipelines, particularly with respect to Nord Stream 2 and the second line of TurkStream. Russia uses its energy export pipelines to create national and regional dependencies on Russian energy supplies and leverages these dependencies to expand its political, economic, and military influence and undermine U.S. national security and foreign policy interests. In this context, Nord Stream 2 and the second line of TurkStream – both of which are under construction – could undermine Europe's energy security by maintaining Russia's dominant share in Europe's gas markets for decades, discouraging investment in critical diversification projects, and limiting the ability of European countries to gain leverage over Russia on issues of price, commercial transparency, and the environment. These projects could destabilize the Ukrainian economy and government by severely limiting gas transit through Ukraine, thereby depriving the Ukrainian government of significant transit revenues and reducing a large deterrent against further Russian aggression against Ukraine. The development of these projects also provides Russia with vehicles to further spread its malign influence in Europe.*». U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Updated CAATSA Section 232 Guidance*, 15 luglio 2020, pp. 1-2.

⁹⁹² U.S., CAATSA, Section 232: «*Sanctions with Respect to the Development of Pipelines in the Russian Federation. (a) In General. — The President, in coordination with allies of the United States, may impose five or more of the sanctions described in section 235 with respect to a person if the President determines that the person knowingly, on or after the date of the enactment of this Act, makes an investment described in subsection (b) or sells, leases, or provides to the Russian Federation, for the construction of Russian energy export pipelines, goods, services, technology, information, or support described in subsection (c) — (1) any of which has a fair market value of \$1,000,000 or more; or (2) that, during a 12-month period, have an aggregate fair market value of \$5,000,000 or more. (b) Investment Described. — An investment described in this subsection is an investment that directly and significantly contributes to the enhancement of the ability of the Russian Federation to construct energy export pipelines. (c) Goods, Services, Technology, Information, or Support Described. — Goods, services, technology, information, or support described in this subsection are goods, services, technology, information, or support that could directly and significantly facilitate the maintenance or expansion of the construction, modernization, or repair of energy export pipelines by the Russian Federation*».

“investimento” secondo un’accezione estensiva, ricomprendendovi qualsiasi transazione che costituisca «*a commitment or contribution of funds or other assets or a loan or other extension of credit to an enterprise*». Qualsiasi soggetto che effettui simili investimenti o si impegni in tali attività in riferimento alla costruzione di infrastrutture per l’export di gas da parte della Federazione Russa (inclusi, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, i partner coinvolti negli aspetti finanziari di queste attività, nonché le navi “posatubi” e i relativi fornitori di servizi di ingegneria impegnati nella realizzazione dei gasdotti) può conseguentemente essere sottoposto a sanzioni da parte degli Stati Uniti⁹⁹³.

Nel giugno 2020, il Senato statunitense ha discusso il testo del *Protecting Europe’s Energy Security Clarification Act* (PEESCA), un nuovo disegno di legge rivolto ad ampliare l’ambito d’azione delle sanzioni previste dal PEESA, al fine includere le parti che forniscano servizi di sottoscrizione, assicurazione o riassicurazione per i progetti *Nord Stream 2* o *TurkStream*. Alla fine del 2020, il PEESCA è quindi entrato in vigore in forma di emendamento al PEESA, includendo diverse disposizioni aggiuntive che espandono il potenziale campo di applicazione di quest’ultimo, come le nuove sanzioni contro le navi che svolgano “attività di posa di tubi” nella costruzione del *Nord Stream 2* e del *TurkStream* e contro i soggetti che vendano, noleggino o forniscano tali navi o facilitino la vendita, il noleggio o la fornitura di tali imbarcazioni oppure di servizi di sottoscrizione, assicurazione o riassicurazione delle stesse. Le “attività di posa di tubi, infatti, sono state ampliate fino a ricomprendere le attività di preparazione alla posa di tubi, inclusa la preparazione del sito, lo scavo, i rilevamenti, il posizionamento di rocce, il riempimento, la tesatura, la piegatura, la saldatura, il rivestimento e l’abbassamento delle tubature⁹⁹⁴.

È inoltre utile osservare come, a differenza del CAATSA, le modifiche apportate con il PEESCA non abbiano contemplato una soglia monetaria minima per l’irrogazione di sanzioni. Resta pertanto chiaro come, alla luce delle pervasive sanzioni extraterritoriali statunitensi – e della generale tendenza al loro progressivo inasprimento che la politica americana continua a dimostrare in sede legislativa dinanzi alla “resistenza” russa⁹⁹⁵ – qualsiasi attività imprenditoriale connessa alla realizzazione dei gasdotti *Nord Stream 2* e *TurkStream* continui a comportare rischi legali, reputazionali e politici significativi⁹⁹⁶.

⁹⁹³ Il Dipartimento di Stato USA, ad ogni modo, non imporrà sanzioni ai sensi della Sezione 232 del CAATSA in riferimento ad attività «*ordinarily incident and necessary to the wind down of operations, contracts, or other agreements in effect prior to July 15, 2020*», a condizione che tali investimenti e attività rispettino le linee guida in vigore prima del 15 luglio 2020 e siano eseguiti sulla base di contratti antecedenti al 15 luglio 2020; e che qualsiasi soggetto che effettui tali investimenti, o si impegni in tali attività, adotti misure ragionevoli per terminare tali operazioni, contratti o altri accordi il prima possibile dopo il 15 luglio 2020. U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Updated CAATSA Section 232 Guidance*, cit. p. 3.

⁹⁹⁴ PEESA, Section 7503(k)(5).

⁹⁹⁵ Cfr. J. E. SMITH ET AL., *Congress Re-Enters the Nord Stream 2 Fight with Amendment to NDAA*, in *Morrison & Foerster LLP – Client Alert*, 7 ottobre 2021.

⁹⁹⁶ Per un inerente approfondimento, si vedano: G. VENEZIA, *Nord Stream 2 and TurkStream – Update on new US sanctions, Circular issued by International Group clubs*, 18 September 2020; K. MCDUGALL, S. H. REISINGER, S. GREENWOOD, *Update on US sanctions in respect of Nord Stream 2 and TurkStream pipelines*, in *Norton Rose Fulbright - Publications*, 6 novembre 2020.

Ad ogni modo, giova sottolineare come le modifiche apportate al PEESA dalla NDAA FY2021 richiedano la consultazione dell'amministrazione statunitense con i governi della Norvegia, del Regno Unito, della Svizzera e dei paesi Membri dell'UE prima di imporre sanzioni ai sensi della nuova normativa⁹⁹⁷. Quest'ultima, inoltre, prevede uno specifico regime eccezzuativo per alcuni governi ed enti governativi, in base al quale: «*Sanctions under [Section 7503] shall not apply with respect to (A) the European Union; (B) the government of Norway, Switzerland, the United Kingdom, or any member country of the European Union; or (C) any entity of the European Union or a government described in subparagraph (B) that is not operating as a business enterprise*»⁹⁹⁸.

Nel contesto fin qui descritto, il 19 gennaio 2021, il Dipartimento di Stato degli USA ha annunciato l'imposizione di sanzioni contro un'entità con sede in Russia, la KVT-RUS, e la sua nave battente bandiera russa, la *Fortuna*, ai sensi della Sezione 232 del CAATSA, per «*knowingly selling, leasing, or providing to the Russian Federation goods, services, technology, information, or support for the construction of Russian energy export pipelines*». Di conseguenza, la società russa e la sua nave sono stati aggiunti all'elenco SDN dell'OFAC. Il Dipartimento di Stato ha anche annunciato, senza ulteriori dettagli, che «*the United States will consider further actions in the near term, under CAATSA, and the Protecting European Energy Security Act (PEESA), as amended*». È da notare, tuttavia, come questa azione sia stata intrapresa in base allo statuto CAATSA del 2017 e non in base alle più recenti leggi statunitensi⁹⁹⁹.

Nel novembre 2021 – nonostante l'intesa nel frattempo intervenuta a livello politico tra Washington e Berlino sulla necessità del completamento del progetto in considerazione delle esigenze energetiche tedesche¹⁰⁰⁰ – gli Stati Uniti hanno comunque imposto nuove sanzioni contro la *Marlin*, una nave coinvolta nella realizzazione del gasdotto *Nord Stream 2*, nel tentativo, speso da parte dell'amministrazione Biden, di continuare ad esercitare pressione sulla Federazione Russa senza però incidere (eccessivamente) sugli interessi della Germania. In un rapporto inviato al Congresso USA, l'amministrazione americana ha inoltre inserito *Transadria Ltd.* – l'entità con sede a Cipro (ritenuta, tuttavia, una società di comodo russa) proprietaria dell'imbarcazione sanzionata – nella lista delle sanzioni del PEESA per il lavoro svolto dalla sua nave nelle operazioni di costruzione del gasdotto. Un'altra imbarcazione, la *Blue Ship*, è stata attenzionata dall'amministrazione USA per gli stessi motivi ma non è stata sottoposta a sanzioni perché appartenente a un'entità affiliata al governo tedesco¹⁰⁰¹.

⁹⁹⁷ PEESA, Section 7503(a)(1)(C); Section 7503(i).

⁹⁹⁸ PEESA, Section 7503(e)(6) (enfasi aggiunta).

⁹⁹⁹ Cfr.: U.S. DEPARTMENT OF STATE, *CAATSA – Russia-related Designations*, in *Specially Designated Nationals List Update*, ult. cons. 14 gennaio 2022; P. JEYDEL, C. TREMAINE, *US Sanctions Parties Involved in Nord Stream 2 Pipeline Project*, in *Steptoe – Economic Sanctions*, 20 gennaio 2021.

¹⁰⁰⁰ Cfr. A. SHALAL, T. GARDNER, S. HOLLAND, *U.S. waives sanctions on Nord Stream 2 [...]*, in *Reuters*, 19 maggio 2021; M. VALSANIA, *USA-Germania [...]*, in *Il Sole 24 ore*, 21 luglio 2021.

¹⁰⁰¹ Cfr.: N. WADHAMS, V. DEZEM, *U.S. Sanctions Ship [...]*, in *Bloomberg.com*, 21 novembre 2021; U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Imposition of Further Sanctions [...]*, in *Press Statement [...]*, 22 novembre 2021. Per un ulteriore approfondimento, cfr. I. N. TIMOFEEV, *Sanctions Against Russia [...]*, Report 65/2021, RIAC, Mosca, 2021.

3.3 La controversa legittimità delle sanzioni economiche unilaterali a carattere “extraterritoriale”: il concetto di “giurisdizione dello Stato” nel diritto internazionale

Ferma restando l'intrinseca polisemia che denota tale lessema nel campo delle scienze giuridiche – e, segnatamente, nel diritto internazionale – il termine “giurisdizione” riferito alla realtà statale sintetizza comunemente, come fenomeno unitario, la legittimazione dello Stato alla definizione e all'esercizio della propria potestà regolatoria nei riguardi degli atti che, posti in essere internamente ai confini territoriali dello Stato o anche al di fuori di essi, risultino comunque ricompresi sotto la sua autorità. In sostanza, la definizione di “giurisdizione” si riferisce al potere degli Stati di assoggettare persone, beni e condotte alle loro leggi, istituzioni giudiziarie o capacità di esecuzione¹⁰⁰². La nozione di “giurisdizione” dello Stato, dunque, riguarda essenzialmente l'ampiezza della “gittata”¹⁰⁰³ dell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato, nonché la capacità di quest'ultimo di regolamentare i presupposti e le conseguenze degli eventi di sua pertinenza o interesse. La tematica della “giurisdizione”, inoltre, riguarda sia il diritto internazionale che il diritto interno degli Stati. Il primo, infatti, determina i limiti ammissibili della giurisdizione statale nelle differenti forme che essa può assumere¹⁰⁰⁴, mentre il secondo stabilisce la misura e le modalità in cui lo Stato fa concretamente valere la propria giurisdizione¹⁰⁰⁵.

¹⁰⁰² Sul tema, tra i molteplici contributi, cfr.: F. FEDOZZI, *De l'efficacité extra-territoriale des lois et des actes de droit public*, in *RCADI*, 1929, vol. 27-II, pp. 141-242; G. W. KEETON, *Extraterritoriality in International and Comparative Law*, in *RCADI*, 1948, vol. 72, pp. 283-391; J. BASDEVANT, *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Union académique internationale, Sirey, Parigi, 1960; F. A. MANN, *The Doctrine of Jurisdiction in International Law*, in *RCADI*, 1964, vol. 111, pp. 1-162; M. AKEHURST, *Jurisdiction in International Law*, in *BYIL*, vol. 46, n° 1972-1973, pp. 145-257; D. E. ROSENTHAL, W. M. KNIGHTON, *National Laws and International Commerce: The Problem of Extraterritoriality*, Routledge, Londra, 1982; D. W. BOWETT, *Jurisdiction: Changing Patterns of Authority over Activities and Resources*, in *BYIL*, 1982, vol. 53, n° 1, pp. 1-26; F. A. MANN, *The doctrine of international jurisdiction revisited after twenty years*, Martinus Nijhoff, Leiden, 1984; J.-M. JACQUET, *La norme juridique extraterritoriale dans le commerce international*, in *JDI*, 1985, pp. 327-405; L. F. L. OPPENHEIM, R. Y. JENNINGS, A. WATTS (a cura di), *Oppenheim's International Law*, vol. 1, *Peace*, 9th ed., Longman, Londra, New York, 1996, p. 456; T. HILLIER, *Sourcebook on Public International Law*, Cavendish Publishing Ltd., Londra-Sidney, 1998; S. COUGHLAN ET AL., *Global Reach, Local Grasp: Constructing Extraterritorial Jurisdiction in the Age of Globalization*, in *CJLT*, 2007, vol. 6, n° 1, pp. 29-59; A. V. LOWE, C. STAKER, *Jurisdiction*, in M. D. EVANS (a cura di), *International Law*, 3rd ed., Oxford University Press, 2010; I. BANTEKAS, *Criminal Jurisdiction of States under International Law*, in R. WOLFRUM (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, marzo 2011; R. J. CURRIE ET AL., *Law Beyond Borders: Extraterritorial Jurisdiction in an Age of Globalization*, Irwin Law, Toronto, 2014; C. M. J. RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law*, 2nd ed., Oxford University Press, 2015; ID., *The Concept of Jurisdiction in International Law*, in A. ORAKHELASHVILI (a cura di), *Research Handbook on Jurisdiction and Immunities in International Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2015, pp. 50-76.

¹⁰⁰³ Si pensi, in senso figurativo, a come proprio la misura della portata dei colpi sparati dai cannoni collocati a difesa del litorale dello Stato costiero abbia contribuito a definire concettualmente la progressiva emersione, nel diritto internazionale marittimo, della definizione giuridica di “mare territoriale” (la cui misura è oggi fissata dall'art. 3 UNCLOS - *Breadth of the territorial sea* in un massimo di 12 miglia marittime dalla linea di costa).

¹⁰⁰⁴ In tale accezione, questioni di giurisdizione possono sorgere non solo in riferimento agli Stati, ma anche in relazione ad altri soggetti del diritto internazionale, come appunto le organizzazioni internazionali. Si pensi, al riguardo, alla cd. “giurisdizione organica” degli Stati e delle OO.II. sui propri organi in quanto tali. Cfr. F. SEYERSTED, *Jurisdiction over Organs and Officials of States, the Holy See and Intergovernmental Organisations*, in *ICLQ*, 1965, vol. 14, pp. 493 ss.

¹⁰⁰⁵ Cfr. T. HILLIER, *op. cit.*, p. 249.

Le norme del diritto internazionale in materia di giurisdizione, pertanto, riguardano l'estensione spaziale del potere regolatorio dello Stato – e dell'autorità della legge stessa – al fine di prevenire l'insorgere di conflitti normativi internazionali nell'interazione tra giurisdizioni statuali "concorrenti" in ambiti in cui la legislazione internazionale manifesti carenze o risulti assente¹⁰⁰⁶. In tali contesti, la coesistenza "ordinata" di giurisdizioni sovrapposte risulta peraltro solitamente "tollerata" (se non persino auspicata) dagli Stati e, di conseguenza, è perlopiù accettata da parte di questi ultimi, per quanto continuino a non mancare fattispecie residuali (benché particolarmente rilevanti) di contrasto¹⁰⁰⁷. Questa direttrice teleologica verso la "prevenzione del caos" – che, non per nulla, è l'obiettivo ordinatore sotteso all'intero diritto internazionale – non può dunque che emergere quale problematica di primo piano in un mondo, come quello odierno, caratterizzato da una crescente interdipendenza e dal pluralismo delle identità¹⁰⁰⁸.

Orbene, il concetto di giurisdizione concretizza l'espressione della sovranità dello Stato quale elemento costitutivo e manifestazione del potere statale nei rapporti tra Stati¹⁰⁰⁹, implicante il diritto di esercitare le funzioni sovrane entro una determinata porzione del globo, con esclusione di qualsiasi altro Stato¹⁰¹⁰. Esso, pertanto, si pone come corollario del connubio stesso tra effettività e indipendenza del dominio territoriale su cui, nel diritto consuetudinario, si fonda il sinolo tra soggettività internazionale dello Stato ed esercizio del controllo esclusivo su un delimitato territorio e sulla pertinente comunità territoriale, articolandosi formalmente –

¹⁰⁰⁶ «The assertion of extraterritorial jurisdiction by a State is an attempt to regulate by means of national legislation, adjudication or enforcement the conduct of persons, property or acts beyond its borders which affect the interests of the State in the absence of such regulation under international law. The exercise of extraterritorial jurisdiction by a State tends to be more common with respect to particular fields of national law in view of the persons, property or acts outside its territory which are more likely to affect its interests, notably criminal law and commercial law». UN, ILC, *Extraterritorial Jurisdiction, Report of the Commission on the work of the 58th session*, in *YBILC*, vol. II, Part. Two, Doc. A/CN.4/SER.A/2006/Add.1/Part 2 – UNGA A/61/10, 2006, Annex V, pp. 229-237, p. 229, sez. A, art. 2.

¹⁰⁰⁷ Cfr. T. HILLIER, *op. cit.*, p. 250.

¹⁰⁰⁸ Cfr. C. M. J. RYNGAERT, *Fundamentals of Jurisdiction*, in *Contents – Utrecht University*, 12 settembre 2014, p. 7; Inoltre, si veda: ID., *Jurisdiction*, in J. D'ASPROMONT, S. SINGH, *Concepts of International Law: Contributions to disciplinary thought*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019, cap. 37, pp. 577-584.

¹⁰⁰⁹ Cfr.: S. D. KRASNER, *Sovereignty: Organised Hypocrisy*, cit.; J. JACKSON, *Sovereignty-Modern: A New Approach to an Outdated Concept*, in *AJIL*, 2003, vol. 97, pp. 782-802.

¹⁰¹⁰ «Sovereignty in the relations between States signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of any other State, the functions of a State. The development of the national organisation of States during the last few centuries and, as a corollary, the development of international law, have established this principle of the exclusive competence of the State in regard to its own territory in such a way as to make it the point of departure in settling most questions that concern international relations. [...] Under this reservation it may be stated that territorial sovereignty belongs always to one, or in exceptional circumstances to several States, to the exclusion of all others. The fact that the functions of a State can be performed by any State within a given zone is, on the other hand, precisely the characteristic feature of the legal situation pertaining in those parts of the globe which, like the high seas or lands without a master, cannot or do not yet form the territory of a State. Territorial sovereignty is, in general, a situation recognized and delimited in space, either by so-called natural frontiers as recognised by international law or by outward signs of delimitation that are undisputed, or else by legal engagements entered into between interested neighbours, such as frontier conventions, or by acts of recognition of States within fixed boundaries». CPA, *Island of Palmas case (Netherlands v U.S.A.)*, Award, 4 Aprile 1928, in *RIAA*, vol. II, pp. 829-871, p. 838.

secondo dottrina – in tre ipostasi funzionali: la *prescriptive jurisdiction* (o *jurisdiction to prescribe*), ovvero la giurisdizione prescrittiva o legislativa che si sostanzia nel potere dello Stato di adottare le norme tramite atti giuridicamente vincolanti; la *adjudicative jurisdiction* (o *jurisdiction to adjudicate*), ossia la giurisdizione aggiudicativa o giudiziale che si concreta nel potere dello Stato di accertare l'inosservanza delle norme, sottoponendo persone fisiche, giuridiche e beni al giudizio dei propri tribunali; e la *enforcement jurisdiction* (o *jurisdiction to enforce*) vale a dire la giurisdizione esecutiva che si traduce nel potere dello Stato di assicurare anche in via coattiva l'effettiva applicazione delle proprie norme, oltre che nella capacità di comminare coercitivamente sanzioni in seguito all'accertata violazione delle regole imposte dallo Stato (e dai suoi apparati)¹⁰¹¹.

La giurisdizione, in pratica, non si presenta come un concetto univoco e unitario, manifestando al contrario un'intrinseca multiformità. D'altronde, uno Stato può disciplinare una determinata condotta per legge; parimenti, detiene il potere di giudicare le evenienze che vengano condotte innanzi ai suoi tribunali, siano esse riconducibili alla sfera del diritto civile o di quello penale; al contempo, è in grado di regolare determinate situazioni introducendo atti di natura amministrativa in esecuzione delle proprie norme legislative o delle decisioni dei suoi organi giudiziari. La "portata" della giurisdizione dello Stato, di conseguenza, può evidenziare differenze in relazione a ciascuno di questi contesti, arrivando a coincidere in concreto con la loro estensione. È utile sottolineare, in proposito, come gran parte del diritto relativo al tema della giurisdizione si sia sviluppato tramite le decisioni assunte dalle corti nazionali in applicazione della normativa dei propri Stati. Tuttavia, dato che in molti Stati i tribunali sono tenuti ad applicare le loro leggi nazionali indipendentemente dalla compatibilità di queste ultime con il diritto internazionale – e considerato come le corti interne di fatto tendano (comprendibilmente) a perorare interpretazioni del diritto confacenti agli interessi del proprio Stato – non si può quindi negare il contributo delle magistrature nazionali all'alea di incertezza che circonda molte questioni di giurisdizione e come tutto ciò abbia ostacolato il consolidamento di un *corpus* coerente di principi in materia giurisdizionale¹⁰¹².

Orbene, la dottrina internazionalistica contempla la definizione del concetto di giurisdizione quale «*the State's right under international law to regulate conduct in matters not exclusively of domestic concern*»¹⁰¹³, offrendone peraltro un'accezione declinata in chiave "negativa" – ossia "limitativa" delle possibilità di esercizio di tale prerogativa da parte dei diversi Stati nonché parimenti "conservativa" nei riguardi del potere sovrano esercitabile dal singolo Stato nei limiti territoriali del proprio ordinamento giuridico – e ancorando a titolo "derivativo" e

¹⁰¹¹ Cfr.: CONSIGLIO D'EUROPA, COMITATO DEI MINISTRI, Resolution (68) 17, *Model Plan for the Classification of Documents Concerning State Practice in the Field of Public International Law*, 28 giugno 1968; AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States*, 1987, cit. Part IV – *Jurisdiction and Judgments*, § 401 – *Categories of Jurisdiction*.

¹⁰¹² Cfr. T. HILLIER, *op. cit.*, p. 249.

¹⁰¹³ F. A. MANN, *The Doctrine of Jurisdiction in International Law*, cit., p. 9.

“funzionale” la nozione di giurisdizione al concetto di sovranità¹⁰¹⁴. Pertanto, se la giurisdizione si pone quale espressione diretta del potere sovrano dello Stato, le prerogative giurisdizionali dello Stato non possono che essere esercitate nel rispetto della sovranità di tutti gli altri Stati, in quanto tali dotati di pari dignità sovrana. Ne consegue come, nell’ambito del diritto internazionale, la disciplina della giurisdizione intervenga esclusivamente nei casi che presentino determinati profili di estraneità ed eccezionalità rispetto all’ordinamento interno dello Stato, inevitabilmente riscontrabili qualora quest’ultimo si prefigga di normare situazioni estere e attingere destinatari stranieri in via – per l’appunto – “extraterritoriale”¹⁰¹⁵. Il diritto di esercitare la giurisdizione, allora, dipenderà dalla riscontrabilità di un legame sufficientemente rilevante (cd. *genuine link*¹⁰¹⁶) tra la materia presa in oggetto e lo Stato che intenda far valere la propria giurisdizione, ossia dall’esistenza di un “nesso” tra la dimensione normativa e la dimensione “normata” che possa risultare apprezzabile allo scopo di giustificare l’intervento di uno Stato nella regolamentazione di fattispecie attenzionate all’estero, nonché a fondare la prevalenza dell’autorità di tale Stato su quelle concorrenti di altri Stati¹⁰¹⁷.

Gli attriti tra gli Stati in tema di giurisdizione, del resto, possono sorgere nel momento in cui uno Stato, in via diretta o attraverso le decisioni dei propri giudici, intenda rivendicare la propria autorità su persone, proprietà o circostanze che – quanto meno presuntivamente – siano ubicate oppure si verifichino in territorio straniero. In tali circostanze, pertanto, le problematiche che si pongono all’attenzione del giurista riguardano l’effettiva o ritenuta collocazione all’estero delle realtà destinatarie dei provvedimenti decisi dallo Stato e, in tale

¹⁰¹⁴ Per il diritto internazionale, i concetti di sovranità e giurisdizione – sebbene contenutisticamente distinti sotto il profilo giuridico – operano e interagiscono infatti allo stesso livello, con la giurisdizione che assurge ad elemento integrante della sovranità, oltre a manifestarsi a sua volta quale necessaria implicazione dell’effettività ed indipendenza dell’esercizio di quest’ultima nel contesto di una determinata comunità territoriale. Pertanto, occorre tenere presente che «*[i]nternational jurisdiction is an aspect or an ingredient or a consequence of sovereignty [...]. [L]aws extend so far as, but no further than, the sovereignty of the State which puts them into force nor does any legislator normally intend to enact laws which apply to or cover persons, facts, events or conduct outside the limits of his State’s sovereignty. This is a principle or, perhaps one should say, an observation of universal application. Since every State enjoys the same degree of sovereignty, jurisdiction implies respect for the corresponding rights of other States. To put it differently, jurisdiction involves both the right to exercise it within the limits of the State’s sovereignty and the duty to recognise the same right of other States. Or, to put the same idea in positive and negative form, the State has the right to exercise jurisdiction within the limits of its sovereignty, but is not entitled to encroach upon the sovereignty of other States*». F. A. MANN, *Further Studies in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1990, p. 4. Si vedano inoltre: A. BIANCHI, *L’applicazione extra-territoriale dei controlli all’esportazione*, CEDAM, Padova, 1995, pp. 17 ss.; C. M. J. RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law*, cit., pp. 6 ss.; F. MARRELLA, *Protection internationale des droits de l’homme et activités des sociétés transnationales*, in *RCADI*, 2017, vol. 385, pp. 9 ss.

¹⁰¹⁵ Al riguardo, cfr. S. SILINGARDI, *op. cit.*, pp. 128-131. Infatti: «*The terms ‘extraterritoriality’ and ‘extra-territorial jurisdiction’ refer to the competence of a State to make, apply and enforce rules of conduct in respect of persons, property or events beyond its territory. Such competence may be exercised by way of prescription, adjudication or enforcement*». M. T. KAMMINGA, *Extraterritoriality*, in R. WOLFRUM (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2011 (ult. agg. 2020).

¹⁰¹⁶ Cfr. *CIG, Nottebohm Case (second phase)*, Judgment, 6 aprile 1955, in *I.C.J. Reports 1955*, p. 4, p. 23

¹⁰¹⁷ Cfr.: F. A. MANN, *The Doctrine of Jurisdiction in International Law*, cit., pp. 43-51; I. BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, 4th ed., Clarendon Press, Oxford, 1990, pp. 298, 306-307; L. F. L. OPPENHEIM, R. Y. JENNINGS, A. WATTS (a cura di), *op. cit.*, pp. 456-458.

eventualità, la misura in cui le norme dello Stato del foro debbano essere interpretate in chiave extraterritoriale, valutando se il conseguente esercizio extraterritoriale della giurisdizione comporti una violazione dei diritti sovrani e dell'autorità di altri Stati (oltre i limiti generalmente accettati)¹⁰¹⁸. Nonostante lo stretto legame “ermeneutico” ed “ontologico” che intercorre tra tali fondamentali istituti giuridici, la giurisdizione di uno Stato non è necessariamente coestensiva rispetto alla sua sovranità: «[...] *all that can be required of a State is that it should not overstep the limits which international law places upon its jurisdiction; within these limits, its title to exercise jurisdiction rests in its sovereignty*»¹⁰¹⁹.

Sotto l'aspetto della giurisdizione, la sovranità – nozione intrinsecamente prominente ma altrettanto concettualmente amorfa – assume dunque tratti di maggiore definizione e accuratezza, sia sul piano qualitativo che su quello quantitativo, peraltro utili a rinnovarne il significato nel contesto dell'attuale tendenza verso l'affermazione di una *Rule of Law* internazionale. Questa concretizzazione del potere statale, nel quadro dell'esercizio giurisdizionale che ne scaturisce, assurge infatti a tematica di competenza del diritto internazionale quando riguarda attività collocate *ultra fines suos* – e quindi astrattamente *ultra vires* – rispetto all'alveo del potere territoriale (*limes*) dello Stato che intende regolarle (nonché del novero dei soggetti “nazionali” di quest'ultimo). Questo particolare esercizio della giurisdizione, in tal senso “extraterritoriale”, può di conseguenza comportare l'insorgere di situazioni di concorrenza o di conflitto tra i legittimi “spettri d'azione” dei diversi ordinamenti statali che si assumono (tutti) “ugualmente” sovrani, giacché i soggetti stranieri all'estero e le condotte tenute al di fuori del territorio di uno Stato dovrebbero assumersi soggette, per definizione, all'autorità territoriale di un altro Stato¹⁰²⁰.

Nel mondo attuale, la sovranità è ancora indubbiamente di carattere territoriale. Perciò, nel valutare la portata della giurisdizione di uno Stato, il punto di partenza deve essere necessariamente vincolato alla dimensione fisica del suo dominio territoriale. Dunque, la giurisdizione si estende (e si limita) normalmente a chi e a quanto sia presente o si svolga nel territorio dello Stato e ai suoi cittadini (ovunque questi ultimi si trovino). Ne deriva, di conseguenza, come sul punto possano assumere cruciale rilievo gli eventuali criteri “espansivi”

¹⁰¹⁸ Cfr. T. HILLIER, *op. cit.*, p. 250.

¹⁰¹⁹ CPGI (Dodicesima sessione ordinaria), *The case of the S.S. “Lotus”*, Judgment n°9, 7 settembre 1927, in *P.C.I.J. Publications*, series A, n°10, pp. 2-33, p. 3.

¹⁰²⁰ Per un inquadramento generale sul tema, cfr.: F. A. MANN, *The Doctrine of Jurisdiction in International Law*, cit., pp. 1-162; M. AKEHURST, *Jurisdiction in International Law*, cit., pp. 145-257; D. W. BOWETT, *Jurisdiction: changing patterns of authority over activities and resources*, cit., pp. 1-26; F. A. MANN, *The doctrine of international jurisdiction revisited after twenty years*, cit.; B. STERN, *Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit*, in *AFDI*, 1986, vol. 32, pp. 7-52; K. M. MEESSEN (a cura di), *Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, Martinus Nijhoff, Leiden, 1996; R. T. FORD, *Law's territory (A history of jurisdiction)*, in *Mich. L. Rev.*, 1999, vol. 97, n°4, pp. 843-930; B. H. OXMAN, *Jurisdiction of States*, in R. WOLFRUM (a cura di), *MPEPIL*, Oxford Public International Law, novembre 2007, pp. 1-15; H. L. BUXBAUM, *Territory, Territoriality, and the Resolution of Jurisdictional Conflict*, in *Am. J. Comp. L.*, 2009, vol. 57, pp. 631-676; X. YANG, *Jurisdiction*, in *Oxford Bibliographies*, 25 ottobre 2012; A. V. LOWE, C. STAKER, *op. cit.*; A. MILLS, *Rethinking Jurisdiction in International Law*, in *BYIL*, 2014, vol. 84, n°1, pp. 187-239; C. M. J. RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law*, cit.; ID., *Unilateral Jurisdiction and Global Values*, Eleven Publishing, L'Aia, 2015; ID., *The Concept of Jurisdiction in International Law*, cit., pp. 50-76; ID., *Jurisdiction*, cit., pp. 577-584.

(e strumentali) con cui uno Stato provveda unilateralmente a rivendicare la nazionalità di soggetti (giuridici) e beni collocati all'estero, atteso che nessuno Stato è di regola legittimato ad applicare *ultra vires* le proprie norme, i propri atti amministrativi e le decisioni dei propri tribunali «[...] *to foreigners in respect of acts done by them outside the dominions of the sovereign power enacting. That is a rule based on international law, by which one sovereign power is bound to respect the subjects and the rights of all other sovereign powers outside its own territory*»¹⁰²¹.

Le nozioni di “territorio” ed “extraterritorialità”, così come la stessa “idea” di giurisdizione, non sono tuttavia politicamente neutre e, in quanto concetti contingenti, si manifestano quali categorie euristiche atte a risolvere carenze e conflitti di ordine normativo, ponendosi come rivendicazioni di autorità, o di resistenza all'autorità, avanzate da particolari attori, portatori di particolari interessi sostanziali da promuovere sullo scenario internazionale¹⁰²². La contrapposizione tra la dimensione territoriale e l'esplicazione “extraterritoriale” del potere dello Stato si è affermata nel tempo quale ineludibile implicazione binaria, insita nella progressiva spartizione del globo terracqueo tra le distinte ed autonome entità statuali. Una simile spartizione cartografica del mondo, come suggellato nel 1648 ad esito della Pace di Westfalia, non può tuttavia che rivelare la propria natura di costruito politico contingente e storicamente transeunte, intrinsecamente esposto ai mutamenti della storia, del diritto internazionale e delle relazioni tra gli Stati¹⁰²³, seguita in questo dall'inerente assetto che per tutta l'età moderna ha contraddistinto una teoria della giurisdizione incentrata sulla territorialità, sul consenso e sul principio di non-ingerenza¹⁰²⁴.

Sul finire del periodo della latinità – come del resto attestato nel *Codex* giustiniano – la parola “territorio” indicava letteralmente un *moloch*, ovvero uno “spauracchio” designato a presidiare l'ambito spaziale soggiacente all'esercizio del potere e all'imposizione del “terrore” (e della morte) da parte del signore/sovrano nei confronti degli esseri umani (così come di animali e cose) rientranti nel proprio dominio e considerati alla stregua di “pertinenze naturali” della proprietà di quest'ultimo. Verso la metà del XIV sec., pertanto, il giurista perugino Baldo degli Ubaldi giunse a definire la giurisdizione come consustanziale al territorio il quale, come spazio politicamente definito, era “contenuto” nel suolo, quale luogo naturalmente determinato,

¹⁰²¹ DIVISIONAL COURT (UK), *The Queen v Jameson*, 1896, 2 QB 425, 430 (enfasi aggiunta).

¹⁰²² Cfr. H. L. BUXBAUM, *op. cit.*, p. 635. Inoltre, si veda: M. KAMMINGA, *Extraterritoriality*, cit.

¹⁰²³ Cfr.: C. M. J. RYNGAERT, *Fundamentals of Jurisdiction*, cit., pp. 1-2; ID., *Jurisdiction*, cit., pp. 577-578.

¹⁰²⁴ «Traditionally the exercise of jurisdiction by a State was primarily limited to persons, property and acts within its territory and to relatively exceptional situations in which its nationals traveled beyond its borders. Today the exercise of extraterritorial jurisdiction by a State with respect to persons, property or acts outside its territory has become an increasingly common phenomenon largely as a consequence of: (a) the increase in the movement of persons beyond national borders; (b) the growing number of multinational corporations; (c) the globalization of the world economy, including international banking and international stock exchanges; (d) the increase in transnational criminal activities, including drug trafficking, money laundering, securities fraud and international terrorism; (e) the increase in illegal migration; and (f) the increasing use of the internet across national borders for legal or illegal purposes, such as electronic contracts, e-commerce and cyber crimes». UN, ILC, *Extraterritorial Jurisdiction, Report of the Commission on the work of the 58th session*, cit., p. 229, sez. A., art. 1.

allo stesso modo in cui sopra la palude, generata «dall'attiva potenza del suolo»¹⁰²⁵, insiste la nebbia come sua naturale emanazione¹⁰²⁶. Orbene, nell'alveo di una simile convergenza tra sostrato materiale ed elemento giuridico, «[t]erritory is [...] not just the limit of the jurisdiction»¹⁰²⁷ ma diviene «its very definition»¹⁰²⁸, consolidando un modello teoretico di giurisdizione segnatamente restrittivo e territoriale – indirizzato, in sostanza, a vietare agli Stati l'esercizio delle prerogative giurisdizionali *ultra vires*, al di fuori dei propri confini – che sarebbe rimasto invalso fino alla fine del XVIII sec., con la successiva affermazione del «laissez faire, laissez passer»¹⁰²⁹ di marca liberista indirizzato a ottenere la rimozione dei gravami imposti dagli Stati nei riguardi delle attività economiche.

È proprio nel solco di un approccio liberale al diritto e alle relazioni internazionali che, del resto, si inserisce la storica sentenza del 1927 relativa al caso *Lotus*¹⁰³⁰, con la quale la Corte Permanente di Giustizia ha affermato la “libertà giurisdizionale positiva” degli Stati nel giudicare che l'esercizio della giurisdizione statale prescrittiva sia presuntivamente lecito in assenza di una norma proibitiva di diritto internazionale a ciò contraria, e osservando come, in base al diritto internazionale, non si possa addivenire alla presunzione della vigenza di restrizioni nei confronti della libertà degli Stati: «*International law governs relations between independent States. The rules of law binding upon States therefore emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law and established in order to regulate the relations between these co-existing independent communities or with a view to the achievement of common aims. Restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed*»¹⁰³¹.

Pertanto, compete al diritto internazionale l'individuazione delle regole e degli assunti giuridici preposti a demarcare l'ambito di legittimo esercizio della giurisdizione da parte degli Stati, chiamati così a coabitare il contesto relazionale della comunità internazionale¹⁰³². Orbene, come evidenziato dalla CPGI: «*The question whether a certain matter is or is not solely within the jurisdiction of a State is an essentially relative question; it depends upon the development*

¹⁰²⁵ B. DEGLI UBALDI (Balduis de Ubaldis, 1327-1400), *On Codex*, VI.24.1, in *Jurisconsulti Omnium*, vol. 7, folio 70v.

¹⁰²⁶ Cfr. P. FERRUCCI, *Territorio*, in *Ferrucci – Legge*, 24 febbraio 2017.

¹⁰²⁷ S. ELDEN, *The Birth of Territory*, University of Chicago Press, 2013, pp. 231-232.

¹⁰²⁸ *Ibidem*.

¹⁰²⁹ J.-C.-M.-V. DE GOURNAY (1712-1759).

¹⁰³⁰ CPGI (Dodicesima sessione ordinaria), *The case of the S.S. “Lotus”*, Judgment n°9, 7 settembre 1927, cit. Sull'argomento, cfr.: G. W. BERGE, *The Case of the S. S. “Lotus”*, in *Mich. L. Rev.*, 1928, vol. 26, n°4, pp. 361-382; M. KOSKENNIEMI, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Cambridge University Press, 2005, pp. 255 ss.; A. VON BOGDANDY, M. RAU, *Lotus, The*, in R. WOLFRUM (a cura di), *MPEPIL*, Oxford Public International Law, giugno 2006; D. GUILFOYLE, *Chapter 5. SS Lotus (France v Turkey) (1927)*, in E. BJORGE, C. MILES (a cura di), *Landmark Cases in Public International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2017, pp. 89-110; S. BEAULAC, *The Lotus Case in Context: Sovereignty, Westphalia, Vattel, and Positivism*, in S. ALLEN ET AL. (a cura di), *The Oxford Handbook of Jurisdiction in International Law*, Oxford University Press, 2019.

¹⁰³¹ CPGI (Dodicesima sessione ordinaria), *The case of the S.S. “Lotus”*, cit., p. 18.

¹⁰³² «*The exercise of the jurisdiction or sovereign authority of a State is often provided for in the national law of a State. However, the lawfulness of the exercise of this jurisdiction or authority—including extraterritorial jurisdiction—is determined by international law*». UN, ILC, *Extraterritorial Jurisdiction, Report of the Commission on the work of the 58th session*, cit., p. 230, sez. B, n°1, art. 8.

of international relations. Thus, in the present state of international law, questions of nationality are, in the opinion of the Court, in principle within this reserved domain. [...] [I]t may well happen that, in a matter which, like that of nationality, is not, in principle, regulated by international law, the right of a State to use its discretion is nevertheless restricted by obligations which it may have undertaken towards other States. In such a case, jurisdiction which, in principle, belongs solely to the State, is limited by rules of international law. [...] To hold that a State has not exclusive jurisdiction does not in any way prejudice the final decision as to whether that State has a right to adopt such measures»¹⁰³³.

Purtuttavia, in mancanza di regole precipuamente atte a dotare di un univoco profilo regolatorio, chiaro e generalmente condiviso, tale materia¹⁰³⁴ – nonché in costanza della sostanziale simbiosi con cui appare consumarsi, su di essa, un concorso di competenze tra la branca pubblicistica e quella privatistica del diritto internazionale¹⁰³⁵ – l'esercizio della giurisdizione degli Stati risulta sottoposto a una serie di assunti affermatasi nella prassi interstatale oltre che a un novero di principi basilari elaborati dalla giurisprudenza delle corti nazionali e internazionali nell'interpretazione del diritto consuetudinario o mutuati dalle

¹⁰³³ CPGI (Seconda sessione straordinaria), *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco (French Zone) on November 8th, 1921*, Advisory Opinion n°4, 7 febbraio 1923, in *P.C.I.J. Publications*, series B, n°4, pp. 6-32, p. 24 (enfasi aggiunta). Si consideri pertanto che: «*although many countries have self-imposed restrictions on the application of [bases for their own] jurisdiction it is generally argued that, as a matter of law, there is no rule against extending it as far as those countries see fit*». In riferimento alla sfera penale, ad esempio, è possibile osservare come «*[r]egarding self-imposed restrictions, in some countries the law requires that the offence be a crime under the law of the State in whose territory it was committed (e.g. Egypt [...]). In others, it is only provided for certain particularly serious offences (e.g. France)*». Sempre con riguardo al diritto penale, non si dimentichi peraltro che «*[a]kin to the principle of territoriality, [the nationality of the offender as a] basis for criminal jurisdiction is also quite uncontroversial under existing international law. In fact, it has been generally recognized that the original conception of law was personal, and that only the appearance of the territorial State gave rise to the right to subject aliens to the lex loci*». A. CHETMAN, *The Philosophical Foundations of Extraterritorial Punishment*, Oxford University Press, 2010, pp. 59-60. Inoltre, cfr. A. CASSESE, *International Criminal Law*, 2nd ed., Oxford University Press, 2007, p. 281.

¹⁰³⁴ Tra i maggiori contributi concepiti in campo internazionalistico allo scopo di individuare e rendere omogenea – se non di “codificare” nell’interesse della certezza del diritto – la disciplina internazionale concernente l’esercizio della giurisdizione degli Stati in ambito extraterritoriale, rileva in particolare il già citato lavoro del 2006 redatto ad opera della CDI: UN, ILC, *Extraterritorial Jurisdiction, Report of the Commission on the work of the 58th session*, cit. Inoltre, si vedano: HARVARD LAW SCHOOL, *Draft Convention on Jurisdiction with Respect to Crime*, in *AJIL*, 1935, vol. 29, n°1, supp. Research in International Law, Parts I - II, pp. 439-442; ID., *Introductory comment on the Harvard Draft Convention on Jurisdiction with Respect to Crime*, *ivi*, pp. 443-445; IDI (IIL), *The Extraterritorial Jurisdiction of States*, Rapporteur: M. François Rigaux, in *IIL Yearbook*, vol. 69, 2000-2001 (Session of Vancouver, 2001 - Preparatory Work and Deliberations of the Institute), pp. 87-118.

¹⁰³⁵ Sul tema, cfr.: H. LAUTERPACH, *Private Law Sources and Analogies of International Law: With Special Reference to International Arbitration (Contributions to International Law and Diplomacy)*, 1927, The Lawbook Exchange Ltd., Clark, NJ, 2002. Inoltre, si vedano: H. G. MAIER, *Extraterritorial Jurisdiction at a Crossroads: An Intersection Between Public and Private International Law*, in *AJIL*, 1982, vol. 76, n°2, pp. 280-320; P. S. BERMAN, *The Globalization of Jurisdiction*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 2002, vol. 151, n°2, pp. 311-545; A. MILLS, *The Confluence of Public and Private International Law: Justice, Pluralism and Subsidiarity in the International Constitutional Ordering of Private Law*, Cambridge University Press, 2009; ID., *Rethinking Jurisdiction in International Law*, in *BYIL*, 2014, vol. 84, n°1, pp. 187-239.

clausole di diritto pattizio che disciplinano l'attribuzione della giurisdizione dello Stato nell'ambito dei diversi ordinamenti di matrice convenzionale.

Tutto ciò, pertanto, si pone allo scopo di identificare gli idonei riferimenti giuridici (cd. *principles of restraint*) in grado di prevenire l'insorgere di conflitti normativi, nonché di evitare le inauspicabili implicazioni connesse all'irrisolto perdurare di sovrapposizioni tra legittime sfere di intervento¹⁰³⁶. La nozione di giurisdizione dello Stato, d'altronde, viene tradizionalmente recepita nel contesto del diritto internazionale come una questione puramente afferente alle prerogative e ai poteri degli Stati quali soggetti autonomi e indipendenti della comunità internazionale. In tal senso, le regole sulla giurisdizione adempiono al fondamentale compito di delimitare – pur contemplando un grado di sovrapposizione “sostenibile” – le competenze regolatorie dei singoli attori statuali, mirando al contempo a salvaguardarne i rispettivi (legittimi) spazi di azione. Una funzione – quella di individuare se un soggetto e/o una condotta possano essere soggetti a una determinata legislazione nazionale – che, non per caso, la dottrina della giurisdizione condivide con l'affine disciplina del diritto internazionale privato¹⁰³⁷.

In questa specifica concezione “positivista” della sovranità come prodotto del diritto (e non come suo antecedente), l'autorità giurisdizionale degli Stati viene enucleata nel diritto internazionale quale risultato dei limiti imposti agli Stati dalle norme di diritto internazionale pubblico sulla giurisdizione, a cui l'esercizio di tale potestà statale risulta assoggettata. Le regole internazionali in materia di giurisdizione, infatti, autorizzano l'espletamento delle funzioni autoritative degli Stati in circostanze limitate e definite, fondandone l'inerente legittimità. Tuttavia, ciò non esclude che possano esistere ulteriori norme restrittive (o, appunto, “regole proibitive”) in materia di giurisdizione, dacché il diritto internazionale considera una serie di immunità, condizioni e limitazioni (tra tutte, la cd. *sovereign or State immunity*¹⁰³⁸) che contin-

¹⁰³⁶ Sul tema, si vedano inoltre: A. J. COLANGELO, *Universal Jurisdiction as an International False Conflict of Laws*, in *Mich. J. Int'l. L.*, 2008, vol. 30, pp. 881-925; R. O'KEEFE, *Universal Jurisdiction: Clarifying the Basic Concept*, in *J. Int'l. Crim. Just.*, 2004, vol. 2, n°3, pp. 735-760; A. CHEHTMAN, *The Philosophical Foundations of Extraterritorial Punishment*, Oxford University Press, 2010; M. LANGER, *The Diplomacy of Universal Jurisdiction: The Political Branches and the Transnational Prosecution of International Crimes*, in *AJIL*, 2011, vol. 105, n°1, pp. 1-49; A. O'SULLIVAN, *Universal Jurisdiction in International Criminal Law: The Debate and the Battle for Hegemony*, Routledge, Londra, 2017.

¹⁰³⁷ Cfr. A. MILLS, *Rethinking Jurisdiction in International Law*, cit., pp. 187-194. Inoltre, si vedano sul punto: P. MAYER, *Droit international privé et droit international public sous l'angle de la notion de compétence*, in *Rev. crit. dr. int. Pr.*, 1979, vol. 68, pp. 349 ss., p. 355; ID., *Le rôle du droit public en droit international privé*, in *RIDC*, 1986, vol. 38, n°2, pp. 467-485; P. DE VAREILLES-SOMMIÈRES, *La compétence internationale de l'État en matière de droit privé, Droit international public et droit international privé*, L.G.D.J., Parigi, 1997.

¹⁰³⁸ «The notion of extraterritoriality may be understood in relation to a State as encompassing the area beyond its territory, including its land, internal waters, territorial sea as well as the adjacent airspace. The area beyond the territory of a State may fall within the territory of another State or may be outside the territorial jurisdiction of any State, namely the high seas and adjacent airspace as well as outer space. From a practical as well as a legal perspective, the organs of a State generally perform legislative, judicial or enforcement functions only within the territory of a State. [...] Certain special situations in which the authorities of a State are physically present and exercise jurisdiction in the territory of another State, for example, in the case of diplomatic premises, consular premises and military bases located in the territory of another State are governed by specific rules of international law rather than by international law concerning extraterritorial jurisdiction». UN, ILC, *Extraterritorial*

gentano l'espressione di quella che altrimenti resterebbe una legittima funzione discrezionale degli Stati, giungendo peraltro a configurare persino ipotesi di "obbligo" circa il suo esercizio¹⁰³⁹.

Orbene, nel testo della sentenza *Lotus* la Corte permanente di Giustizia ha riscontrato la sussistenza, nel diritto internazionale, di due regole di valenza generale applicabili al concetto di giurisdizione. Ai sensi del primo principio, concernente la "territorialità" della giurisdizione esecutiva, il diritto internazionale prevede, come "primaria e principale" limitazione alla portata della giurisdizione di uno Stato, la basilare proibizione dell'esercizio dei propri poteri sul territorio di altri Stati: «*Now the first and foremost restriction imposed by international law*

Jurisdiction, Report of the Commission on the work of the 58th session, cit., p. 229, sez. B, n° 1, art. 6. Al riguardo, si veda anche: CORTE EDU, *Extra-territorial jurisdiction of States Parties to the European Convention on Human Rights*, in *Press Unit – ECtHR Factsheet*, luglio 2018, in riferimento alle implicazioni dell'attuazione "extra-territoriale" dell'art. 1 CEDU - *Obbligo di rispettare i diritti dell'Uomo*: «*Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione*».

¹⁰³⁹ La giurisdizione extraterritoriale dei tribunali nazionali può trovare fondamento sulla base di leggi nazionali degli Stati, di pertinenti trattati bilaterali e multilaterali oppure, eccezionalmente, alla luce della consuetudine internazionale. Si pensi, al riguardo, alla nozione di giurisdizione "universale". La *ratio* sottesa a questo concetto di giurisdizione – affermatosi nel diritto internazionale consuetudinario nel diciassettesimo secolo per quanto riguarda il crimine di pirateria – è che lo Stato che si attivi nel punire gli artefici di condotte rientranti nella definizione di *crimina iuris gentium* eserciti altresì tale facoltà nell'interesse dell'intera comunità internazionale, nei riguardi di soggetti ritenuti appunto *hostis humani generis*. Ad ogni modo, il diritto internazionale generale – fatte salve le norme in tema di immunità – ammette la giurisdizione universale in materia penale a patto che il presunto criminale straniero si trovi all'interno del territorio dello Stato che proceda nei suoi confronti e, comunque, che tale individuo non sia reclamato dal suo paese di cittadinanza o da altro Stato che manifesti un maggiore collegamento con il crimine contestato e una più seria intenzione a punirlo. In ambito convenzionale, si rende altresì necessario specificare come l'art. VI della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di Genocidio (1948) non includa un'espressa previsione circa l'esercizio della giurisdizione su base universale dato che: «*Persons charged with genocide [...] shall be tried by a competent tribunal of the State in the territory of which the act was committed, or by such international penal tribunal as may have jurisdiction with respect to those Contracting Parties which shall have accepted its jurisdiction*», operando – in combinato con il successivo art. VII – soltanto un riferimento implicito alla regola "*aut dedere aut iudicare*" in relazione agli Stati che non avessero accettato la giurisdizione di tale costituendo tribunale internazionale. Diversamente, l'art. 5(2) della Convenzione contro la Tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (1984) stabilisce invece l'obbligo, vincolante per gli Stati aderenti, di esercitare la propria giurisdizione sugli accusati di crimini rilevanti ai sensi di tale impegno pattizio (e, pertanto, prevalente tra le Parti rispetto alle norme consuetudinarie invalse in materia di immunità giurisdizionali) al netto della condizione "processare o estradare" di cui al relativo art. 7(1) e al successivo art. 8, giacché «*[e]ach State Party shall likewise take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over such offences in cases where the alleged offender is present in any territory under its jurisdiction and it does not extradite him [...]*». Per un fondamentale approfondimento sul tema, cfr. M. R. MAURO, *Il principio di giurisdizione universale e la giustizia penale internazionale*, CEDAM, Padova, 2012. Si vedano, tra i diversi contributi: M. T. KAMMINGA, *Lessons Learned from the Exercise of Universal Jurisdiction in Respect of Gross Human Rights Violations*, in *Human Rights Quarterly*, 2001, vol. 23, pp. 940-974; C. A. BRADLEY, *Universal Jurisdiction and U.S. Law*, in *The University of Chicago Legal Forum*, 2001, pp. 323-350; M. C. BASSIOUNI, *Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice*, in *VA J. Int'l L.*, 2001-2002, vol. 42, pp. 81 ss.; A. PALMA, *Il diritto internazionale penale e la giurisdizione internazionale*, in *Diritto&Diritti*, luglio 2002; A. CASSESE, *Is the Bell Tolling for Universality? A Plea for a Sensible Notion of Universal Jurisdiction*, in *J. Int'l. Crim. Just.*, 2003, vol. 1, n°3, pp. 589-595; M. LA MANNA, *La giurisdizione penale universale nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020. Per un'attinente analisi, cfr. R. VIRZO, *La confisca nell'azione internazionale di contrasto ad attività criminali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020.

upon a State is that – failing the existence of a permissive rule to the contrary – it may not exercise its power in any form in the territory of another State. In this sense jurisdiction is certainly territorial; it cannot be exercised by a State outside its territory except by virtue of a permissive rule derived from international custom or from a convention»¹⁰⁴⁰.

Non ne consegue, tuttavia, che il diritto internazionale vieti ad uno Stato di esercitare la giurisdizione sul proprio territorio in ogni caso che riguardi atti avvenuti all'estero e in cui non possa fare affidamento su una norma permissiva di diritto internazionale. Tale punto di vista, infatti, sarebbe sostenibile solo se il diritto internazionale rivolgesse agli Stati un divieto generale di estendere l'applicazione delle loro leggi e la giurisdizione dei loro tribunali a persone, proprietà e atti fuori del loro territorio e se, in deroga a tale divieto generale, avesse consentito agli Stati di procedere in tal senso in alcuni casi specifici. Ma questo non è certamente il caso del diritto internazionale nella sua veste attuale¹⁰⁴¹.

L'aspetto prescrittivo della giurisdizione, alla luce del secondo assunto generale rilevato dai giudici dell'Aia, è pertanto pervaso dall'ampia discrezionalità legislativa riconosciuta agli Stati nel contesto del proprio ordinamento interno e, di conseguenza, risulta suscettibile di disciplina e/o limitazione soltanto ad opera di inerenti *prohibitive rules*, in base alle quali siano esplicitamente imposti argini a tale prerogativa dello Stato: «*Far from laying down a general prohibition to the effect that States may not extend the application of their laws and the jurisdiction of their courts to persons, property and acts outside their territory, it leaves them in this respect a wide measure of discretion which is only limited in certain cases by prohibitive rules; as regards other cases, every State remains free to adopt the principles which it regards as best and most suitable»¹⁰⁴².*

Sia che si ritenga la separazione concettuale tra le dimensioni prescrittiva, esecutiva e giudiziale della giurisdizione come un elemento fondamentale ai fini dell'individuazione delle pertinenti disposizioni del diritto internazionale¹⁰⁴³, sia che si arrivi a valutare tale distinguo come del tutto artificioso o autoreferenziale in considerazione dell'intrinseca interdipendenza funzionale intercorrente tra i diversi aspetti formali della giurisdizione¹⁰⁴⁴ (e sia che si ragioni, in termini analoghi, in riferimento alla necessità o meno di tracciare una netta distinzione in tale

¹⁰⁴⁰ CPGI (Dodicesima sessione ordinaria), *The case of the S.S. "Lotus"*, cit., pp. 18-19.

¹⁰⁴¹ *Ivi*, p. 19.

¹⁰⁴² *Ibidem*.

¹⁰⁴³ L'architettura di tale tripartizione è del resto chiaramente teorizzata dal *Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law of the United States* del 2018, §§ 301-313, 401-464; 481-490, in particolare § 401.

¹⁰⁴⁴ Parte della dottrina mette altresì in dubbio l'utilità di considerare la dimensione aggiudicativa della giurisdizione (*i.e.*, la "competenza giurisdizionale") come una categoria separata, in quanto eventuali conflitti derivanti da ordinanze giudiziarie contrastanti possono essere risolti tramite il ricorso ai profili prescrittivo e/o esecutivo dell'intervento statale. Ad ogni modo, rimane da constatare il fatto che se uno Stato possa o meno rivendicare l'esercizio della propria giurisdizione, questo dipende in parte dal tipo di giurisdizione invocata. Al riguardo, cfr. R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, 5° ed., Liguori, Napoli, 1968; T. HILLIER, *op. cit.*, p. 251. Inoltre, si vedano: F. A. MANN, *The Doctrine of Jurisdiction in International Law*, cit.; I. BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, cit.; L. F. L. OPPENHEIM, R. Y. JENNINGS, A. WATTS (a cura di), *op. cit.*; A. V. LOWE, C. STAKER, *op. cit.*

ambito per quanto riguarda la sfera di competenza del diritto penale¹⁰⁴⁵ e quella del diritto civile¹⁰⁴⁶), il disposto risultante dalla combinazione degli assunti *Lotus* – riaffermando il diritto degli Stati a non essere soggetti a regolamentazione prescindendo dal loro consenso – parrebbe dunque paradossalmente inficiare l'idea stessa che il diritto internazionale possa intervenire a determinare in concreto il riparto di competenze e poteri tra gli Stati¹⁰⁴⁷.

Tuttavia, proprio «[t]his discretion left to States by international law explains the great variety of rules which they have been able to adopt without objections or complaints on the part of other States»¹⁰⁴⁸. Da tale prerogativa, oltretutto, discende il fondamento giuridico dell'impegno convenzionale degli Stati in materia di giurisdizione: «[I]t is in order to remedy the difficulties resulting from such variety that efforts have been made for many years past, both in Europe and America, to prepare conventions the effect of which would be precisely to limit the discretion at present left to States in this respect by international law, thus making

¹⁰⁴⁵ «In criminal law legislative jurisdiction and judicial jurisdiction are one and the same». M. AKEHURST, *op. cit.*, p. 179. Sul tema, cfr. R. O'KEEFE, *Universal Jurisdiction: Clarifying the Basic Concept*, cit., pp. 737 ss. Si tenga inoltre sempre presente che: «En droit international, le concept de "jurisdiction" de la doctrine anglophone est généralement utilisé pour celui de "compétence de l'Etat" employée par la doctrine francophone et l'Europe continentale». F. MARRELLA, *Protection internationale des droits de l'homme et activités des sociétés transnationales*, cit., pp. 92 ss.

¹⁰⁴⁶ Resta peraltro da sottolineare come l'aspetto "aggiudicativo" della giurisdizione – ovvero quello riguardante la capacità dello Stato di sottoporre persone fisiche, giuridiche o beni al giudizio dei propri tribunali – conservi particolare rilevanza nel contesto civilistico. In relazione alla sfera civile, inoltre, alcuni esponenti della dottrina ravvisano la possibilità di prescindere dall'utilizzo delle regole rappresentate dai criteri di collegamento, giudicando al contrario la disciplina internazionale della giurisdizione come una materia esclusivamente afferente all'esercizio delle prerogative statuali in ambito penale (contesto dal quale tale disciplina trarrebbe peraltro le proprie effettive origini). Al riguardo è stato sostenuto che la dottrina della giurisdizione si applichi al diritto penale e pubblico, nonché alle prerogative dello Stato in materie come la tassazione, ma «that there are no rules of international law limiting the legislative jurisdiction of States in questions of what might loosely be described as private law». M. AKEHURST, *op. cit.*, p. 187; Sul tema, cfr. B. H. OXMAN, *op. cit.* Si consideri, inoltre, che: «Criminal jurisdiction should be distinguished from other forms of jurisdiction arising out of torts or contract, even if the foundation for such actions is an international crime such as torture [...]. The exercise of criminal jurisdiction is not necessarily a unilateral entitlement of States, unless the crime in question takes place solely on the territory of the prosecuting State by and against any one of its nationals. Even then, however, if the crime is one of grave international concern, other States may possess a valid interest in prosecuting the offender. To further complicate matters, no hierarchy of criminal jurisdiction is found in any international criminal law treaty, given that these merely list all permissible claims to jurisdiction without granting priority to any». I. BANTEKAS, *op. cit.*, p. 1. Inoltre, «it has to be seen whether the foregoing considerations really apply as regards criminal jurisdiction, or whether this jurisdiction is governed by a different principle: this might be the outcome of the close connection which for a long time existed between the conception of supreme criminal jurisdiction and that of a State, and also by the especial importance of criminal jurisdiction from the point of view of the individual. Though it is true that in all systems of law the principle of the territorial character of criminal law is fundamental, it is equally true that all or nearly all these systems of law extend their action to offences committed outside the territory of the State which adopts them, and they do so in ways which vary from State to State. The territoriality of criminal law, therefore, is not an absolute principle of international law and by no means coincides with territorial sovereignty». CPGI (Dodicesima sessione ordinaria), *The case of the S.S. "Lotus"*, cit., p. 20. Sul tema del rapporto tra la giurisdizione dei tribunali internazionali e quella delle corti nazionali, con particolare riguardo alle questioni della *primacy* e della *complementarity*, si veda: A. CASSESE, *International Criminal Law*, cit.

¹⁰⁴⁷ Cfr. C. M. J. RYNGAERT, *Jurisdiction*, cit., pp. 579-580.

¹⁰⁴⁸ CPGI (Dodicesima sessione ordinaria), *The case of the S.S. "Lotus"*, cit., p. 19.

good the existing lacunae in respect of jurisdiction or removing the conflicting jurisdictions arising from the diversity of the principles adopted by the various States. In these circumstances, all that can be required of a State is that it should not overstep the limits which international law places upon its jurisdiction; within these limits, its title to exercise jurisdiction rests in its sovereignty»¹⁰⁴⁹.

Ad ogni modo, i principi enucleati nella sentenza *Lotus* hanno nettamente evidenziato il paradosso fondante del liberismo classico, ovvero la fondamentale questione concernente la possibilità di garantire allo stesso tempo una libertà positiva e una libertà negativa e quindi, di assicurare al contempo agli Stati tanto il diritto di agire quanto quello di rimanere indenne da interferenze esterne. Inevitabilmente, tali libertà dovranno essere condotte a un bilanciamento – a sua volta intrinsecamente cangiante ed evolutivo a seconda dei mutamenti politici, sociali e/o tecnologici – sulla base delle modalità di azione/reazione riscontrabili nella prassi interstatale e, in particolare, alla luce delle risposte giuridicamente rilevanti, in chiave di affermazione, rifiuto o acquiescenza, fornite dagli Stati alle asserzioni giurisdizionali di altri Stati¹⁰⁵⁰. Pertanto, l'estensione della portata geografica della legge di uno Stato si pone normalmente in funzione dell'interesse sostanziale che tale atto statutale mira a proteggere¹⁰⁵¹.

Nella preminente visione neorealista, laddove ritenga che condotte attuate in territorio straniero possano costituire una minaccia per gli interessi dello Stato e dei suoi sottoposti (cittadini/sudditi) o sia in grado di intaccare l'integrità dell'ordinamento normativo interno, uno Stato può essere indotto a estendere lo spettro geografico di validità delle proprie leggi al fine di opporre una congrua risposta al pericolo così individuato all'estero: *«[t]he increased globalisation of world economy has led states to rely increasingly on extra-territorial assertions of jurisdiction to protect their economic interests vis-a-vis multi-national corporations and other global actors. Although the assertion of extraterritorial jurisdiction through national laws in the commercial sphere has engendered substantial resistance, in certain fields, such as competition/antitrust law, there is some indication that such measures are slowly gaining acceptance [...]*»¹⁰⁵².

Proprio in tale contesto, dunque, la dottrina della giurisdizione – benché possa *prima facie* manifestarsi come una mera articolazione tecnico-procedurale della branca internazionalistica, preposta al riparto formale di competenze tra i soggetti “classici” del diritto internazionale – arriva e esprimere la sua natura di sintesi giuridica della “lotta” per l'allocazione del potere politico e dell'autorità tra i diversi esponenti della comunità internazionale, chiamata in causa

¹⁰⁴⁹ *Ibidem* (enfasi aggiunta).

¹⁰⁵⁰ Cfr. C. M. J. RYNGAERT, *Jurisdiction*, cit., p. 580.

¹⁰⁵¹ «There have been a number of significant developments with respect to the extraterritorial jurisdiction of a State [...]. In particular, there are a number of principles of jurisdiction which may be asserted under contemporary international law in order to justify the extraterritorial jurisdiction of a State [...]. The common element underlying the various principles for the extraterritorial exercise of jurisdiction by a State under international law is the valid interest of the State in asserting its jurisdiction in such a case on the basis of a sufficient connection to the persons, property or acts concerned». UN, ILC, *Extraterritorial Jurisdiction, Report of the Commission on the work of the 58th session*, cit., p. 231, sez. B, n° 2, art. 10.

¹⁰⁵² *Ivi*, n° 3, lett. (b), art. 23 (enfasi aggiunta).

nel momento in cui la proiezione del potere di uno Stato, e l'esercizio di giurisdizione da essa promanante, coinvolga soggetti e attività dislocati all'esterno del territorio statale.

Ad una tale iniziativa "espansiva" unilaterale, infatti, non potranno che far seguito le proteste degli altri soggetti internazionali che si recepiranno "compressi" e pregiudicati, con riguardo all'ambito riservato della propria potestà d'imperio (*domaine réservé*), ad opera dell'ultronea portata "extraterritoriale" delle norme straniere. In ossequio all'approccio positivista – e al fine di acquisire una rilevanza propriamente giuridica – la protesta degli Stati tenderà dunque inevitabilmente a incentrarsi sulla contestazione dell'indebito travalicamento del "limes" giurisdizionale e sulla conseguente denuncia della violazione della sovranità e dell'indebita ingerenza negli affari interni, se non anche dell'uso "proibito" della forza "politica ed economica"¹⁰⁵³.

A seconda degli interessi normativi coinvolti, oltretutto, la medesima affermazione giurisdizionale può essere caratterizzata come territoriale (e quindi presuntivamente lecita) dallo Stato assertivo, oppure come extraterritoriale (e dunque presuntivamente illegittima) da parte degli Stati stranieri "riceventi". Tali opposte rivendicazioni, a prima vista concettualmente del tutto incompatibili, trovano del resto la propria ragion d'essere nella diversamente interpretabile gradazione del nesso territoriale che intercorra tra una determinata condotta e la dimensione politico-geografica di pertinenza degli Stati, tanto più nel caso in cui, ad esempio, un'attività o un operatore con sede all'estero producano solo effetti marginali per il territorio di uno Stato, ad ogni modo non tali da giustificare chiaramente l'esercizio della giurisdizione territoriale da parte di quest'ultimo¹⁰⁵⁴.

Inoltre, l'intensità di tali proteste potrà dipendere da una pluralità di fattori, come la sussistenza o meno di un consenso condiviso tra le nazioni in riferimento all'oggetto e agli obiettivi dell'attività normativa di portata extraterritoriale; l'applicabilità di regolamentazioni alternative sulla base di normative straniere di tenore equivalente; e, non per ultimo, l'attenta valutazione dei costi politici ed economici riconducibili alle opposte opzioni di accettazione o contestazione spendibili dai soggetti della comunità internazionale nei confronti dell'operato astrattamente *ultra vires* posto in atto dallo Stato che ha inteso normare situazioni esterne ai propri confini. Se la protesta posta in essere da parte degli altri attori internazionali risulterà sufficientemente uniforme e unanime, tanto quanto comprovata da fondate considerazioni giuridiche e/o imperniata su valutazioni di necessità "sociale", tale opposizione potrà quindi invalidare – in base al diritto internazionale consuetudinario – l'asserzione unilaterale della giurisdizione extraterritoriale, giungendo in tal modo alla configurazione di un vero e proprio "test di legittimità" sulle pretese giurisdizionali avanzate da parte di uno Stato¹⁰⁵⁵.

Quest'ultima tesi richiama un filone, cd. "consensualistico", della dottrina della giurisdizione il quale appare ricondurre la legittimità di un esercizio giurisdizionale non solo all'esistenza di una connessione territoriale o personale con l'oggetto dell'azione normativa ma

¹⁰⁵³ Cfr. C. M. J. RYNGAERT, *Jurisdiction*, cit., p. 577-578, 580.

¹⁰⁵⁴ Cfr.: C. M. J. RYNGAERT, *Fundamentals of Jurisdiction*, cit., p. 2.

¹⁰⁵⁵ *Ivi*, p. 4; ID., *Jurisdiction*, cit., p. 580.

anche sulla riscontrabilità di un “consenso” internazionale sulla “messa al bando” o, più in generale, sull’indesiderabilità di determinate condotte, prescindendo dall’intensità (o persino dalla presenza) del cd. *genuine link* tra soggetto regolatore e soggetto/ambito regolato. Il “*false-conflict*”¹⁰⁵⁶ normativo configurato in base a tale visione condivisa, di conseguenza, si porrebbe come valido argine ordinativo di un inauspicabile caos regolatorio, precludendo l’insorgenza di possibili conflitti giurisdizionali o, quanto meno, delegittimando il residuo dissenso internazionale indirizzato nei riguardi di un determinato esercizio di giurisdizione¹⁰⁵⁷. Tutto questo nel perseguimento primario del viatico della *Rule of Law* e della certezza del diritto quale unico principio di organizzazione “sostenibile” – e alternativo al “*bellum omnium contra omnes*” di hobbesiana memoria¹⁰⁵⁸ – in un sistema, come quello della comunità degli Stati, in cui tuttavia ogni attore si riconosce sottoposto esclusivamente al proprio interesse in posizione formalmente paritaria rispetto a tutte le altre unità sistemiche coinvolte¹⁰⁵⁹ e dove, nell’eventualità di un conflitto tra giurisdizioni (non altrimenti risolvibile in base al diritto internazionale), lo Stato portatore di interessi di minore rilievo “delegherebbe” pertanto l’esercizio della giurisdizione allo Stato con interessi di maggior peso (trasponendo peraltro la problematica della giurisdizione sui piani della convenienza e dell’opportunità politica piuttosto che su quello della sostanza giuridica)¹⁰⁶⁰.

Pertanto, la definizione dell’alveo dell’attività giurisdizionale degli Stati sulla base del criterio quantitativo del “consenso” internazionale potrebbe essere riservata alle condotte di maggiore gravità, vietate dalle norme internazionali. Verrebbe così attribuito allo Stato il ruolo di regolatore internazionale “decentralizzato” in ricezione di una più ampia concezione post-realista della giurisdizione che si ispiri a principi – peraltro di “secondo grado”¹⁰⁶¹ e di controversa validità nel diritto internazionale, se non di matrice chiaramente esterna rispetto ad esso – come la “ragionevolezza” e la “sussidiarietà”, nonché la cd. “*comitas gentium*”¹⁰⁶² al

¹⁰⁵⁶ Cfr. A. J. COLANGELO, *op. cit.*, pp. 881-925.

¹⁰⁵⁷ Cfr. C. M. J. RYNGAERT, *Jurisdiction*, cit., p. 581.

¹⁰⁵⁸ Ovvero “La guerra di tutti contro tutti” in cui, secondo il filosofo inglese, si sostanzierebbe il cd. “stato di natura” in assenza del ruolo ordinatore delle leggi. Sul tema, cfr.: T. HOBBS, *De Cive* (1642); ID., *Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil* (1651, rev. Latin ed. 1668).

¹⁰⁵⁹ Cfr. M. KOSKENNIEMI, *The Politics of International Law*, in *EJIL*, 1990, vol 1, n°1, pp. 4-32.

¹⁰⁶⁰ Si vedano, in merito, AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States*, 1987, cit.; AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law of the United States*, 2018, cit. Inoltre, cfr. A. F. LOWENFELD, *International Litigation and the Quest for Reasonableness General Course on Private International Law*, in *RCADI*, L’Aia, 1994, vol. 245; T. HILLIER, *op. cit.*, p. 250.

¹⁰⁶¹ Nel contesto della disciplina internazionale della giurisdizione, un principio è qualificato di “secondo ordine” (oppure di livello/grado secondario) laddove, in seguito all’avvenuta estensione extraterritoriale dell’esercizio della giurisdizione, sia utilizzato in qualità di parametro di apprezzamento della fondatezza dei criteri di estensione all’uopo applicati da parte dello Stato. Sull’argomento (e in riferimento all’inerente principio della *reasonableness*), cfr: W. S. DODGE, *Jurisdictional reasonableness under customary international law: The approach of the Restatement (Fourth) of US Foreign Relations Law*, in *QIL*, Zoom-in 62, 2019, pp. 5-18; C. M. J. RYNGAERT, M. VAGIAS, *Jurisdictional Reasonableness*, *ivi*, pp. 1-3.

¹⁰⁶² Il diritto internazionale, del resto, è distinto dalla cd. “cortesia internazionale” (o “*international comity*”), che comprende pratiche diplomatiche, giuridicamente non vincolanti, adottate nella prassi degli Stati per mere ragioni di cortesia e reciproco rispetto, ovvero non accompagnate dalla convinzione della necessità e dalla validità giuridica

fine di limitare l'appalesarsi di conflitti regolatori tra giurisdizioni concorrenti e garantire un adeguato bilanciamento tra le contrapposte rivendicazioni statali, tanto più alla luce della moderna evoluzione delle relazioni tra gli Stati e in considerazione dell'odierno incremento dei fenomeni di rilievo transnazionale¹⁰⁶³. Tuttavia, un simile approccio al tema della giurisdizione statale, oltre a sottendere una possibile "riconcettualizzazione" della sovranità in chiave "solidaristica"¹⁰⁶⁴, può implicare l'esercizio della giurisdizione su condotte che la "comunità degli Stati" non abbia (ancora) ritenuto propriamente illegittime alla luce del diritto internazionale ma delle quali – in base ad atti e documenti dotati di valenza più o meno formale ma che, in ogni caso, abbiano ottenuto ampio sostegno – sia stato diffusamente riconosciuto il disvalore¹⁰⁶⁵.

della loro applicazione. Sul tema, cfr.: W. S. DODGE, *International Comity in American Law*, in *Columbia Law Review*, 2015, vol. 115, pp. 2071- 2142; ID., *International Comity in Comparative Perspective*, in C. A. BRADLEY (a cura di), *OHCFL*, Oxford University Press, 2019, pp. 701 ss. Con riguardo ai sopra richiamati principi, recepiti in chiave strumentale alla possibile risoluzione di conflitti giurisdizionali internazionali, si vedano: A. F. LOWENFELD, *Public Law in the International Arena: Conflict of Laws, International Law, and Some Suggestions for Their Interaction*, in *RCADI*, L'Aia, 1979, vol. 163; H. G. MAIER, *Interest Balancing and Extraterritorial Jurisdiction*, in *Am. J. Comp. L.*, 1983, vol. 31, n°4, pp. 579-597; A. BIANCHI, *Replay to H. Maier*, in K. M. MEESEN (a cura di), *Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, Martinus Nijhoff, Leiden, 1996; C. M. J. RYNGAERT, *The Limits of Substantive International Economic Law: In Support of Reasonable Extraterritorial Jurisdiction*, Institute for International Law, working paper n°99, agosto 2006. Inoltre, per un inerente approfondimento, cfr.: H. L. BUXBAUM, *op. cit.*; A. MILLS, *Rediscovering the Public Dimension of Private International Law*, in *Hague Yearbook of International Law*, 2011, vol. 24, pp. 11-23; H. P. AUST, T. KLEINLEIN (a cura di) *Encounters between Foreign Relations Law and International Law: Bridges and Boundaries*, Cambridge University Press, 2021.

¹⁰⁶³ Sull'argomento, cfr. P. S. BERMAN, *Conflict of Laws, Globalization, and Cosmopolitan Pluralism*, in *Wayne Law Review*, 2005, vol. 51, pp. 1105-1146; S. RATNER, *The Thin Justice of International Law*, Oxford University Press, 2015.

¹⁰⁶⁴ Alcuni autori, infatti, giungono a osservare come le radicali trasformazioni tuttora in corso nel paradigma della sovranità statale possano implicare la progressiva affermazione di una sempre maggiore partecipazione dei cittadini stranieri nei processi di elaborazione e implementazione delle politiche nazionali i cui effetti potrebbero estendersi al di là dei confini del singolo Stato. Cfr. E. BENVENISTI, *Legislating for Humanity: May States Compel Foreigners to Promote Global Welfare?*, Global Trust Working Paper Series 02/2013; ID., *Sovereigns as Trustees of Humanity: On the Accountability of States to Foreign Stakeholders*, in *AJIL*, 2013, vol. 107, n°2, pp. 295-333; ID., *The Paradoxes of Sovereigns as Trustees of Humanity: Concluding Remarks*, in *Theoretical Inquiries in Law*, 2015, vol. 16, n. 2, pp. 534-548. Inoltre, si vedano: P. MERTENSKÖTTER, *National Court as "Trustees of Humanity"?*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 2013, vol. 46, pp. 291 ss.; S. DELLAVALLE, *Opening the Forum to the "Others": Is There an Obligation to Take Non-National Interests into Account within National Political and Juridical Decision-Making-Processes?*, in *Göttinger Journal of International Law*, 2014, vol. 6, n°2, pp. 217-257; ID., *On Sovereignty, Legitimacy and Solidarity Or: How Can a Solidaristic Idea of Legitimate Sovereignty Be Justified?*, in *Theoretical Inquiries in Law*, 2015, vol.16, n°2, pp. 367-397.

¹⁰⁶⁵ Si pensi agli accordi internazionali ampiamente sottoscritti da parte degli Stati in relazione alla materia climatico-ambientale, come il Protocollo di Kyoto (adottato l'11 dicembre 1997 ed entrato in vigore il 6 febbraio 2005) e il successivo Accordo di Parigi (adottato il 12 dicembre 2015 ed entrato in vigore il 4 novembre 2016), finalizzati alla riduzione delle emissioni mondiali di gas serra individuate come principale causa del fenomeno del cd. "surriscaldamento globale" e, pertanto, incentrati sulla conseguente definizione della "indesiderabilità" di una serie di pratiche e comportamenti umani considerati ecologicamente "non-sostenibili" e "pericolosi" per le future generazioni. In connessione al complesso profilo della giurisdizione penale, si considerino inoltre sia la problematica dell'impunità degli individui ritenuti colpevoli di violazioni di diritti umani tuttavia non ricompresi tra i divieti di rango imperativo (sebbene diffusamente riconosciuti a livello convenzionale) o di atti di corruzione, nonché il tema del contrasto al fenomeno della cyber-criminalità transnazionale.

La sovrapposizione così descritta tra i piani sostanziale e procedurale della legittimità internazionale potrebbe pertanto giungere a supporto delle posizioni dei fautori di un unilateralismo “censorio” – come quello “cosmopolita”, di matrice prettamente occidentale – basato sulla protezione dei beni e dei valori ritenuti comuni alle diverse nazioni del globo. Tutto ciò, sebbene non si possano certamente ignorare le possibili implicazioni di carattere distributivo¹⁰⁶⁶ (nonché propriamente normativo, date le inerenti conseguenze sul piano consuetudinario) che, di conseguenza, si manifesterebbero pur in assenza di una previa concertazione tra la pluralità di soggetti internazionali coinvolti, ad ulteriore detrimento di un multilateralismo già claudicante quando non meramente “di facciata”¹⁰⁶⁷. D’altra parte, quello di enfatizzare la dimensione circostanziale del consenso allo scopo di delimitare strutturalmente i poteri sovrani degli Stati – deferendo altresì al piano degli “*equitable principles*” quando non ad altri livelli di interazione, anche impliciti, la risoluzione di *substantive problems* – si pone tra i connotati caratterizzanti del diritto internazionale contemporaneo¹⁰⁶⁸.

Infine, giova osservare come l’esercizio della giurisdizione da parte degli Stati rinvenga ancora adesso il proprio fondamento nell’applicazione di principi di stampo “classico”, quali appunto i criteri di “territorialità” e “nazionalità” (o “personalità”). Questo, per quanto non risulti *a priori* esclusa l’eventualità che l’attuazione di tale prerogativa statale possa trascendere i limiti fisici del *limes* territoriale dello Stato laddove soggetti, eventi o condotte geograficamente dislocate in territorio straniero estrinsechino una sufficiente connessione rispetto allo Stato che intenda ricomprenderle nell’alveo della propria competenza regolatoria. Ad ogni modo, se da una parte può rivelarsi comprensibilmente più agevole l’adozione, da parte degli Stati, di parametri utili all’estensione *ultra fines suos* della propria potestà legislativa, dall’altra l’esplicazione extraterritoriale del momento esecutivo della giurisdizione statale dimostra senza alcun dubbio una più marcata problematicità sul piano attuativo, tanto più in considerazione delle inerenti implicazioni in termini di (indebita) ingerenza nel “dominio riservato” di Stati esteri, qualora le autorità di questi ultimi non prestino a ciò il necessario consenso o non manifestino al riguardo quanto meno mera acquiescenza¹⁰⁶⁹.

¹⁰⁶⁶ Sul tema, cfr. B. KINSBURY, *Sovereignty and Inequality*, in *EJIL*, 1998, vol. 9, no. 4, pp. 599-625.

¹⁰⁶⁷ Cfr.: P. S. BERMAN, *op. cit.*, pp. 311-545; C. M. J. RYNGAERT, *Unilateral Jurisdiction and Global Values*, cit.; ID., *Jurisdiction*, cit., p. 583. Inoltre, si veda: A. L. PARRISH, *The Interplay between Extraterritoriality, Sovereignty, and the Foundations of International Law*, in D. S. MARGOLIES ET AL. (a cura di), *The Extraterritoriality of Law: History, Theory, Politics*, Routledge, Abingdon UK, New York NY, 2019

¹⁰⁶⁸ Al riguardo, cfr. M. KOSKENNIEMI, *op. cit.*, p. 28.

¹⁰⁶⁹ Sull’argomento, si vedano ancora: F. A. MANN, *The Doctrine of Jurisdiction in International Law*, cit.; M. AKEHURST, *op. cit.*; A. V. LOWE, C. STAKER, *op. cit.*; inoltre, cfr.: J. A. MEYER, *Second Thoughts on Secondary Sanctions*, in *U. Pa. J. Int’l L.*, 2009, vol. 30, n°3, pp. 905-968; L. DI LULLO, *La liceità delle sanzioni unilaterali ed extraterritoriali nel quadro del diritto internazionale*, Tesi di dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale sotto la direzione di S. MARCHISIO, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, 2021, p. 37.

3.3.1 Giurisdizione extraterritoriale e sanzioni “secondarie”

La problematica concernente la legittimità dell’ampliamento extraterritoriale delle prerogative giurisdizionali dello Stato – con la conseguente estensione “oltre confine” della validità della legislazione interna in materie come il commercio, la concorrenza, le comunicazioni, la fiscalità, la tutela della *privacy*, la protezione ambientale, i diritti e le libertà individuali – investe segnatamente la pratica dell’adozione di una particolare sottocategoria delle cd. misure di “boicottaggio”, denominate appunto sanzioni “secondarie”. Tali provvedimenti si differenziano in chiave terminologica dalle misure denominate “primarie” giacché non sono rivolti nei diretti confronti del soggetto sottoposto a sanzioni in via primaria ma, al contrario, sono specificamente congegnati allo scopo di incidere sulla situazione giuridica di soggetti in posizione “terza” rispetto alla relazione bilaterale che viene a instaurarsi tra lo Stato che impone sanzioni e il destinatario delle medesime (Stato o altro soggetto) designato in via principale¹⁰⁷⁰. La natura “secondaria” di tali misure di carattere economico, dunque, risiederebbe nel fatto che esse siano adottate «[...] for the political end of inducing third States or non-state actors in third States to change their policies or practises concerning economic dealings with the target of the sending State’s ‘primary sanctions’»¹⁰⁷¹.

In un mondo globalizzato – caratterizzato tanto dall’incalzante incidenza dell’azione di molteplici operatori economici attivi su scala transnazionale, quanto dalla crescente erosione della “sovranità” statale, intesa come insieme delle competenze di esclusiva pertinenza dello Stato¹⁰⁷² – l’estensione “extraterritoriale” della validità delle sanzioni economiche consente di porre a presidio dell’efficacia e della “non-eludibilità” delle misure “primarie” un addizio-

¹⁰⁷⁰ Quanto esposto parrebbe peraltro introdurre la configurabilità di un ulteriore orizzonte “terziario” per l’applicazione di misure extraterritoriali, in un “domino” sanzionatorio che – sebbene raramente riscontrato nella prassi – potrebbe configurarsi nel caso in cui uno Stato adotti misure restrittive miranti a colpire ulteriori soggetti stranieri terzi che, a loro volta, intrattengano relazioni economiche con lo Stato o con il soggetto estero che sia raggiunto dalle sanzioni extraterritoriali di carattere “secondario”. Sul tema, si veda ancora: B. STERN, *L’extra-territorialité «revisitée»: où il est question des affaires Alvarez-Machain, Pâte de Bois et de quelques autres...*, in *AFDI*, 1992, vol. 38, pp. 239-313; M. P. MALLOY, *op. cit.*, pp. 371-384; D. P. WOOD, *Extra-territorial Enforcement of Regulatory Laws*, in *RCADI*, L’Aia, vol. 401, 2019, pp. 9-126.

¹⁰⁷¹ P. S. BECHKY, *Sanctions and the Blurred Boundaries of International Economic Law*, in *Missouri Law Review*, 2018, vol. 83, n°1, pp. 10 ss.

¹⁰⁷² Al riguardo, si consideri il ruolo delle OO.II., degli organismi di *global governance* e dei vari meccanismi di risoluzione delle controversie internazionali oltre che, in particolare, il portato dei processi di integrazione politico-economica tra Stati condotti su base regionale (come nel caso dell’UE) nella ridefinizione delle attribuzioni “sovrane” dello Stato moderno, ossia di un’entità *superiorem non recognoscens* nella misura in cui non condivida autorità, poteri e norme con realtà esterne dalla struttura complessa, interconnessa e poliarchica. Sul tema, cfr.: L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Laterza, Roma-Bari, 1997; N. SCHRIJVER, *The Changing Nature of State Sovereignty*, in *BYIL*, 1999, vol. 70, n°1, pp. 65-98; M. LOUGHLIN, *Ten tenets of sovereignty*, in N. WALKER (a cura di), *Sovereignty in transition*, Hart Publishing, Oxford UK, Portland OR, 2003; A.-M. SLAUGHTER, *A New World Order*, Princeton University Press, 2004; A. VON BOGDANDY, I. VENZKE (a cura di), *International Judicial Lawmaking*, Springer, Heidelberg, 2012; D. LUSTIG, E. BENVENISTI, *The Multinational Corporation as ‘The Good Despot’: The Democratic Costs of Privatization in Global Settings*, in *Theoretical Inquiries in Law*, 2014, vol. 15, n°1, pp. 125-158; A. BOSIO, S. DELLAVALLE, *Crisi e ridefinizione della sovranità nel contesto plurilivellare*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, vol. 3, pp. 127-158.

nale effetto “moltiplicatore” del raggio d’azione territoriale delle sanzioni unilaterali. Un simile strumento, corroborando sul piano fattuale l’incisività delle sanzioni autonome¹⁰⁷³ nella loro veste di marcato «*atavism of private justice*»¹⁰⁷⁴, mira a produrre la completa “emarginazione” giuridica ed economica del *target* delle misure restrittive e si pone quale mezzo coercitivo “rafforzativo” utile a imporre unilateralmente, attraverso il netto “isolamento” sul piano internazionale del soggetto destinatario, un concreto mutamento nelle condotte tenute da quest’ultimo o, quanto meno, una repentina rimodulazione dei rapporti economici che esso intrattiene con soggetti terzi rispetto all’interazione “primaria” tra sanzionante e sanzionato¹⁰⁷⁵.

Pertanto, l’implementazione di misure di cd. “*secondary boycott*” in ambito extraterritoriale assume comunque dei tratti costitutivamente differenti rispetto all’imposizione, da parte di uno Stato, di azioni di “*primary boycott*” in esercizio della propria giurisdizione *ratione loci* e/o *ratione personarum* (ovvero sulla scorta di un criterio oggettivo, propriamente fondato sulla territorialità e/o sulla nazionalità). Tutto ciò, sebbene tra le due tipologie di “boicottaggio” sopra menzionate ricorra indubbiamente una comune *ratio sanctionum* da individuare nell’intento di ridurre o impedire del tutto la possibilità che individui, gruppi o entità sottoposti alla giurisdizione dello Stato intrattengano rapporti di natura economica con il soggetto estero raggiunto dai provvedimenti sanzionatori¹⁰⁷⁶. Per quanto effetti extraterritoriali possano essere in generale ascritti anche ai provvedimenti di “*primary boycott*” attese le conseguenze giuridiche ed economiche che tali azioni sono sostanzialmente in grado di produrre nella sfera soggettiva “straniera” del proprio *target* estero (sia esso uno Stato o un altro destinatario non-statale, come, *e.g.*, nel caso di sanzioni cd. “orizzontali”), il carattere extraterritoriale delle sanzioni “secondarie” estese anche nei confronti di Stati terzi – e degli operatori inclusi nel quadro della giurisdizione di quest’ultimi – si esplica nella limitazione che tali provvedimenti mirano a ottenere nelle relazioni economiche intercorrenti tra tali soggetti “esterni” all’alveo della giurisdizione territoriale dello Stato sanzionante e l’obiettivo sanzionato in chiave “primaria”.

¹⁰⁷³ «*It is well known that the widest possible implementation of economic sanctions is a precondition to their effectiveness*». C. BEAUCILLON, *Practice Makes Perfect, Eventually? Unilateral State Sanctions and the Extraterritorial Effects of National Legislation*, in N. RONZITTI (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, cit., pp. 103-126, p. 104.

¹⁰⁷⁴ *Ivi*, p. 106, riprendendo: D. ALLAND, *Justice privée et ordre juridique international. Etude théorique des contre-mesures en droit international public*, cit., p. 503.

¹⁰⁷⁵ In ragione delle restrizioni tramite esse unilateralmente apportate al commercio internazionale, si consideri peraltro la controversa conciliabilità di tali misure con la normativa multilaterale dell’OMC, quanto meno laddove non ricorrano gli estremi per la qualificazione di tali atti in qualità di contromisure e per l’invocazione dell’inerente circostanza “*precluding wrongfulness*” (art. 22 DARSIVA; CIG, *Gabčíkovo-Nagyymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, 25 settembre 1997, cit., p. 55, § 82). Sul tema, cfr. G. BURDEAU, *Droit international public et sanctions internationales*, in H. GHERARI, S. SZUREK (a cura di), *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. A propos des lois Helms-Burton et D’Amato-Kennedy*, CEDIN de l’Université Paris Nanterre, Montchrétien Parigi, 1998., pp. 179 ss.

¹⁰⁷⁶ Sul tema, cfr.: S. SILINGARDI, *op. cit.*, pp. 125-174; L. DI LULLO, *La liceità delle sanzioni unilaterali ed extraterritoriali nel quadro del diritto internazionale*, cit., pp. 33-73; Inoltre, si veda: C. M. J. RYNGAERT, *Extraterritorial Export Control (Secondary Boycott)*, in *CJIL*, 2008, vol. 7, n°3, pp. 625-658.

Queste misure, infatti, producono effetti “extraterritoriali” in quanto colpiscono gli interessi di persone fisiche e giuridiche di paesi terzi che intrattengono scambi commerciali internazionali e ingenerano movimenti di capitali interagendo con controparti rientranti nella sfera giurisdizionale dello Stato direttamente sottoposto a sanzioni. Tutto ciò, senza avere riguardo della eccezionale dilatazione (o, in determinati casi, della vera e propria assenza) del cd. *genuine link*, ovvero della particolare tenuità (o della carenza) di quella oggettiva connessione territoriale e/o personale – tra lo Stato che impone le misure e i destinatari finali delle restrizioni imposte dai regimi sanzionatori – comunemente collocata alla base della liceità del ricorso all’istituto della “sanzione” alla luce delle norme del diritto internazionale concernenti l’esercizio della giurisdizione statale¹⁰⁷⁷. Le grandi Potenze, d’altro canto, sono solite legittimare se stesse sullo scenario internazionale tramite la proiezione esterna della propria forza militare ed economica e, in tale contesto ermeneutico – e ancor più in un mondo connotato da radicate interdipendenze di carattere regionale, se non anche (finora) tendente ad una completa globalizzazione¹⁰⁷⁸ – la loro giurisdizione tende in concreto a estendersi fin dove arrivi non soltanto il loro “territorio” ma, rievocando il primigenio senso etimologico di quest’ultimo termine, anche il “terrore” di loro, ovvero il grado di “soggezione” politico-economica (e militare) degli altri attori internazionali nei loro confronti.

Orbene, nel contesto del caso *Arrest Warrant*¹⁰⁷⁹ trattato innanzi alla Corte internazionale di Giustizia, è stato riconosciuto come «*[t]he contemporary trends, reflecting international relations as they stand at the beginning of the new century, are [...] towards bases of jurisdiction other than territoriality. “Effects” or “impact” jurisdiction [...]. Passive personality jurisdiction, for so long regarded as controversial, is now reflected not only in the legislation of various countries [...], and today meets with relatively little opposition, at least so far as a particular category of offences is concerned. In civil matters we already see the beginnings of a very broad form of extraterritorial jurisdiction. Under the Alien Tort Claims Act, the United States, basing itself on a law of 1789, has asserted a jurisdiction both over human rights violations and over major violations of international law, perpetrated by non-nationals overseas. Such jurisdiction, with the possibility of ordering payment of damages, has been exercised with respect to torture committed in a variety of countries (Paraguay, Chile, Argentina, Guatemala), and with respect to other major human rights violations in yet other countries*»¹⁰⁸⁰.

Tuttavia, come posto in evidenza nel Parere separato formulato congiuntamente ad opera dei giudici Higgins, Kooijmans e Buergenthal: «***While this unilateral exercise of the function of guardian of international values has been much commented on, it has not attracted the***

¹⁰⁷⁷ Sull’argomento, cfr. M. SOSSAI, *Legality of extraterritorial sanctions*, in M. ASADA (a cura di), *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Routledge, Londra, 2020, pp. 62-79.

¹⁰⁷⁸ Sul tema, in generale, si veda: F. DI MAURO, S. DEES, W. J. MCKIBBIN, *Globalisation, Regionalism and Economic Interdependence*, Cambridge University Press, 2009. Inoltre, cfr. P. J. SLOT, M. BULTERMAN (a cura di), *Globalisation & Jurisdiction*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2004.

¹⁰⁷⁹ CIG, *Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v Belgium)*, Judgment, 14 febbraio 2002, in *I.C.J. Reports 2002*, p. 3.

¹⁰⁸⁰ *Ivi*, *Joint separate opinion of Judges Higgins, Kooijmans and Buergenthal*, pp. 76-77, §§ 47-48.

approbation of States generally»¹⁰⁸¹. Giova sottolineare, del resto, come la pregressa (e temporanea) affermazione della cd. “*consent theory*” nell’ambito del diritto internazionale pubblico avesse potuto trovare luogo proprio in virtù della scarsa – e in ragione di ciò non contestata – diffusione delle rivendicazioni statali “extraterritoriali” in materia di giurisdizione in epoche comunque precedenti alla presente “era” della mondializzazione e dell’interdipendenza economica tra gli attori globali. Infatti, sulla base della suddetta “teoria del consenso” (peraltro di matrice internazional-privatistica), l’esercizio del potere normativo da parte dello Stato al di fuori del proprio territorio non si sarebbe mai posto in attrito con il diritto internazionale, atteso che il potere “prescrittivo” di uno Stato – tenuto ben distinto dalle sue inerenti competenze esecutive – avrebbe in ogni caso potuto esplicare effetti “extraterritoriali” sulla base del volontario consenso in seguito prestato da parte di Stati terzi verso l’esecuzione di tali “prescrizioni” straniere sul proprio territorio¹⁰⁸².

Nel contesto attuale, pertanto, rileva al contrario osservare come «[t]he EU has condemned the extra-territorial application of third country’s legislation imposing restrictive measures which purports to regulate the activities of natural and legal persons under the jurisdiction of the Member States of the European Union, as being in violation of international law»¹⁰⁸³. A fronte delle molteplici critiche avanzate nel tempo sul tema nel quadro della comunità degli Stati, la controversa legittimità delle sanzioni extraterritoriali si presterebbe dunque a essere formalmente contestata al cospetto degli organi giudiziari adibili in ambito nazionale o internazionale, quantunque nella consapevolezza dei limiti (e dei tecnicismi) intrinseci al funzionamento di ognuno di essi. Per contrastare gli effetti negativi delle sanzioni secondarie statunitensi, ad esempio, gli Stati terzi (e l’UE) possono in ogni caso avvalersi – come del resto avvenuto – anche di strumenti di carattere non-giudiziario, come l’adozione dei cd. “statuti di blocco”, la costituzione di società-veicolo per eludere materialmente lo spettro d’azione geografico delle sanzioni o, addirittura, l’imposizione di contromisure dedicate¹⁰⁸⁴.

¹⁰⁸¹ *Ibidem* (enfasi aggiunta).

¹⁰⁸² C. BEAUCILLON, *Practice Makes Perfect, Eventually? Unilateral State Sanctions and the Extraterritorial Effects of National Legislation*, cit., p. 109 e nota 19. Nell’analisi condotta da: Y. KERBRAT, *L’applicabilité extraterritoriale des règles internes relatives à l’activité internationale des entreprises: étude de droit international public*, Thèse de doctorat en Droit sous la direction de C. LEBEN, Université Paris 2 Panthéon Assas, 2001, si consideri, alle pp. 93-94, l’evoluzione riscontrabile nel pensiero del Kelsen sulla legittimità della dimensione extraterritoriale della giurisdizione, considerando il periodo precedente e quello successivo alla pubblicazione, nel 1966, del testo *Principles of International Law*.

¹⁰⁸³ UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., p. 19, § 52.

¹⁰⁸⁴ Sull’argomento, si veda: A. V. LOWE, *Blocking Extraterritorial Jurisdiction: The British Protection of Trading Interests Act, 1980*, in *AJIL*, 1981, vol. 75, n°2, pp. 257-282, il quale riporta che «*The aim of the [British] Government in introducing [such] measure was, in the words of the Secretary of State for Trade, “to reassert and reinforce the defences of the United Kingdom against attempts by other countries to enforce their economic and commercial policies unilaterally on us.”*» [973 Parl. Deb., H.C. (5th ser.) 1533 (1979)]. Inoltre, cfr. R. HIGGINS, *The Legal Bases of Jurisdiction*, in C. J., OLMSTEAD (a cura di), *Extraterritorial Application of Laws and Responses Thereto*, ILA - ESC, Oxford, 1984, pp. 3-14.

3.3.2 La “dottrina degli effetti”

Quella presa in esame in questa sede non è certamente la prima volta che gli Stati Uniti attribuiscono una valenza extraterritoriale alla propria legislazione nazionale¹⁰⁸⁵ e alle proprie sanzioni unilaterali¹⁰⁸⁶, basandosi sul ruolo privilegiato del dollaro come valuta di riserva internazionale e sull'appetibilità del mercato interno americano per le imprese di tutto il mondo¹⁰⁸⁷. Ciò, in generale, ha permesso agli USA di far valere la propria “*strategic suasion*”¹⁰⁸⁸ nei confronti dei paesi di tutto il globo perché aderissero alle sanzioni statunitensi adottate nei confronti di Stati come l'Iran, la Libia, la Siria e la Corea del Nord in chiave antiterrorismo nonché in funzione di contrasto ai regimi non democratici e alla proliferazione nucleare, giungendo inoltre già in passato a inserire la Russia e i suoi interessi economici all'estero tra gli obiettivi delle misure extraterritoriali americane.

Già nel 1981, infatti, il dipartimento per il Commercio degli USA aveva imposto sanzioni che impedivano alle società americane di esportare in Unione Sovietica tecnologie del settore petrolifero e del gas, allo scopo di contrastare la costruzione del gasdotto trans-siberiano

¹⁰⁸⁵ Sul tema, cfr. B. REDDING, *The Long Arm of the Law or the Invasive Reach of the American Legal System*, in *IBLJ*, 2007, pp. 659 ss. Nel suo Parere dissenziente formulato in relazione alla causa *United States v. Verdugo-Urquidez*, [n°88-1353, 494 U.S. 259 (1990), pp. 280-281], il giudice della corte Suprema degli USA, J. Brennan, ha osservato che «*the enormous expansion of federal criminal jurisdiction outside our Nation's boundaries has led one commentator to suggest that our country's three largest exports are now "rock music, blue jeans, and United States law"*» (citando V. R. GRUNDMAN, *The New Imperialism: The Extraterritorial Application of United States Law*, in *The International Lawyer*, 1980, vol. 14, pp. 257-266). In merito, cfr. CGUE, *Conclusioni dell'Avvocato generale Gerard Hogan*, case C-124/20, 12 maggio 2021, ECLI:EU:C:2021:386, nota 4.

¹⁰⁸⁶ Tra i diversi contributi sull'argomento, si vedano: H. L. CLARK, *Dealing with U.S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures*, in *U. Pa. J. Int'l L.*, 1999, vol. 20, n°1, pp. 61-96; S. H. CLEVELAND, *Norm Internalization and US Economic Sanctions*, in *YJIL*, 2001, vol. 26, pp. 1-102; G. W. BOWMAN, *A Prescription for Curing U.S. Export Controls*, WVU Law Research Paper No. 2013-5, in *Marquette Law Review*, 2013, vol. 97, pp. 599 ss. Agli albori della “prassi” sanzionatoria extraterritoriale degli Stati Uniti si pone l'*Uganda Embargo Act* del 1978, attraverso cui Washington intese reagire alle violazioni dei diritti umani perpetrate dal regime di Idi Amin. Il paragrafo 5(d) di tale provvedimento, infatti, prevedeva quale presupposto per l'imposizione di sanzioni commerciali il fatto che «*[the] United States should take steps to disassociate itself from any foreign government which engages in the international crime of genocide*». In tale contesto, i regolamenti attuativi varati dall'amministrazione americana [in *Federal Register*, 1978, vol. 43, n°242, pp. 5871 ss.], oltre a definire il consueto spettro delle sanzioni “primarie”, inclusero tra i potenziali destinatari “secondari” delle misure anche «*foreign corporations, permanent foreign establishments or any other foreign entities which are 'controlled in fact' by individual United States residents or nationals, wheresoever located*». Cfr. S. SILINGARDI, *op. cit.*, p. 145, nota 36. Sul punto, cfr.: R. D. NURNBERGER, *The United States and Idi Amin: Congress to the Rescue*, in *African Studies Review*, 1982, vol. 25, n°1, pp. 49-65; A. BONFANTI, *Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente: profili di diritto internazionale pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 134.

¹⁰⁸⁷ «*Ce qui choque le plus dans le mode de fonctionnement de [l'OFAC] c'est un certain tropisme à sanctionner principalement les banques étrangères, y compris quand le seul lien juridique avec les États-Unis est l'utilisation du dollar comme monnaie de paiement*». H. DE VAUPLANE, *Iran Sanctions américaines contre les banques européennes, hypocrisie ou arnaque?*, in *Les Échos*, 23 agosto 2012.

¹⁰⁸⁸ Cfr. J. C. ZARATE, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, PublicAffairs, New York, 2013.

“Urengoy–Pomary–Uzhgorod” tra la Comunità europea e l’allora URSS¹⁰⁸⁹ nel timore che l’Europa occidentale potesse divenire dipendente dalle forniture di gas sovietiche e che il Cremlino potesse riutilizzare i proventi delle esportazioni energetiche per scopi militari. Questi provvedimenti, poi estesi nel 1982 in via “extraterritoriale” con il coinvolgimento delle filiali e delle controllate/partecipate europee di società statunitensi¹⁰⁹⁰, furono formalmente adottati nel contesto della risposta di Washington all’imposizione della legge marziale (e alla conseguente compressione di alcune libertà fondamentali¹⁰⁹¹) nella Polonia socialista, sebbene fossero principalmente rivolti nei confronti delle aziende europee che intendevano continuare ad essere coinvolte nella realizzazione del gasdotto, onorando gli impegni già sottoscritti in buona fede con la controparte sovietica con riguardo al compimento del progetto¹⁰⁹². Pertanto, l’unica base giurisdizionale concretamente sottesa

¹⁰⁸⁹ Cfr. H. E. MOYER Jr., L. A. MABRY, *Export Controls as Instruments of Foreign Policy: The History, Legal Issues, and Policy Lessons of Three Recent Cases*, Rowman & Littlefield Publishers, Washington D.C., 1988.

¹⁰⁹⁰ La giurisdizione di Washington, infatti, veniva estesa ai beni e ai servizi relativi al settore petrolifero e del gas, realizzati da tali entità straniere o comunque prodotti oppure forniti sulla base di informazioni tecniche statunitensi o di contratti di licenza, determinando la proibizione del loro *re-export* verso di paesi terzi (segnatamente, l’URSS) anche in via retroattiva. Cfr. U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, *Amendments of Sections 376.12, 379.8 and 385.2 of the Export Administration Regulations (pursuant to Section 6 of the Export Administration Act of 1979)*, 22 giugno 1982, in *Federal Register*, 1982, vol. 47, n°3, pp. 27251 ss.

¹⁰⁹¹ Cfr. UN, ECOSOC, COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, Resolution 1982/26, *Report of the Commission on Human Rights*, 38th sess., 1° febbraio-12 marzo 1982, in *ECOSOC official records 1982*, Supp. n°2, doc. E/1982/12, pp. 143-144. Le misure adottate vennero del resto giustificate come un’ineludibile reazione alle gravi violazioni dei diritti umani imputate ai destinatari delle sanzioni. Nei confronti dell’URSS, infatti, sopraggiunse anche la condanna della violazione della sovranità della Polonia, del divieto di uso e minaccia della forza, nonché dei principi di non-intervento ed autodeterminazione dei popoli. Pertanto, unitamente ai provvedimenti sopra menzionati, gli USA imposero un embargo anche sull’esportazione di generi alimentari e di prodotti ad alto contenuto tecnologico verso la Polonia, giungendo altresì a precludere, per le allora compagnie di bandiera polacca e sovietica (rispettivamente, LOT e AEROFLOT), l’atterraggio sul territorio statunitense. In tale contesto, anche la CEE – nel 1982 – introdusse un embargo sull’importazione di alcune tipologie di beni originari dell’Unione Sovietica. Rileva osservare come i provvedimenti adottati dall’Occidente in tale frangente si ponessero in violazione di impegni convenzionali in vigore nei rapporti con i paesi colpiti e, di conseguenza, si presentassero nella veste di “contromisure” giustificate in base agli illeciti attribuiti ai paesi destinatari. Resta da segnalare, peraltro, come all’imposizione delle restrizioni da ultimo richiamate non fecero seguito particolari manifestazioni di protesta a livello internazionale (ad eccezione di quelle provenienti dai paesi dell’allora “blocco socialista”). Cfr.: U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Bulletin*, 1982, vol. 82, §§ 2-3; CEE, Consiglio, Regolamento (CEE) n°596/82, 15 marzo 1982, *amending the import arrangements for certain products originating in the USSR*, in *OJEU*, L 72, 16 marzo 1982. Si veda anche: M. DAWIDOWICZ, *Third-party Countermeasures: Observations on a Controversial Concept*, cit., p. 134.

¹⁰⁹² Sul tema, cfr.: B. AUDIT, *Extra-territorialité et commerce international – L’affaire du gazoduc sibérien*, in *Revue Critique de Droit International de la Haye*, 1983, vol. 72, pp. 401-434; G. H. PERLOW, *Taking Peacetime Trade Sanctions to the Limit: The Soviet Pipeline Embargo*, in *Case Western Reserve Journal of Law*, 1983, vol. 15, n°2, pp. 253-272; ASIL, *Extraterritorial Application of U.S. Export Controls—The Siberian Pipeline*, in *Proceedings of the Annual Meeting*, 1983, vol. 77, pp. 241-271; B. G. BRUNSVOLD, J. M. BAGARAZZI, *Licensing Impact of Foreign Policy Motivated Retroactive Reexport Regulations*, in *Case W. Res. J. Int’l L.*, 1983, vol. 15, pp. 289-328; R. ERGEC, *La compétence extraterritoriale à la lumière du contentieux sur le gazoduc Euro-Sibérien*, Editions de l’Université de Bruxelles - Bruylant, 1984; K. BOCKSLAFF, *The Pipeline Affair of 1981/82: A Case History*, in *GYIL*, 1984, vol. 27, pp. 28-37; D. F. VAGTS, *The Pipeline Controversy: An American Viewpoint*, *ivi*, pp. 38-53; A. V. LOWE, *International Law Issues Arising in the “Pipeline” Dispute: The British Position*, *ivi*, pp. 54-71; P. J. KUYPER, *The European Community and the US Pipeline Embargo: Comments on Comments*, *ivi*, pp.

all'effetto "extraterritoriale" che Washington aveva inteso attribuire a tali sanzioni era identificabile nell'origine statunitense delle tecnologie potenzialmente impiegabili nella costruzione dell'opera infrastrutturale sanzionata, giacché tale materiale era stato sottoposto dagli USA a divieto di riesportazione verso paesi terzi sebbene potesse già legittimamente trovarsi nella disponibilità di persone o entità straniere¹⁰⁹³.

In conseguenza delle proteste sollevate da parte dell'allora CEE e dei suoi Membri penalizzati dalle sanzioni¹⁰⁹⁴ – i quali esortavano le autorità di Washington «*to withdraw these measures*»¹⁰⁹⁵ denunciando apertamente l'illegittimità di tali misure in base al diritto internazionale¹⁰⁹⁶, poiché «*they cannot be validly based on any of the generally accepted bases of jurisdiction in international law*»¹⁰⁹⁷ e, in particolare, «*[they] run counter [...] the territoriality and the nationality principles*»¹⁰⁹⁸ – l'amministrazione americana¹⁰⁹⁹ optò infine per una ridefinizione della propria politica sulla vicenda del gasdotto trans-siberiano, ritirando le sanzioni contro le aziende europee seppur mantenendo in vigore – per le entità possedute, controllate o partecipate da cittadini statunitensi – le restrizioni riguardanti l'esportazione di materiale e strumentazioni di origine statunitense di rilievo per il completamento dell'opera (poi ultimata nel 1984).

Gli Stati Uniti, del resto, rivendicano sistematicamente la legittimità di tale dimensione "ultronea" della propria giurisdizione prescrittiva (ed esecutiva) nei casi in cui la condotta straniera sia ritenuta suscettibile di produrre effetti sostanziali sul territorio statunitense

72-96; K. M. MEESSEN, *Extraterritoriality of Export Control: A German Lawyer's Analysis of the Pipeline Case*, *ivi*, pp. 97-108; J. BASEDOW, *Private Law Effects of Foreign Export Controls — An International Case Report*, *ivi*, pp. 109-141; A. BIANCHI, *Extraterritoriality and Export Controls: Some Remarks on the Alleged Antimony between European and U.S. Approaches*, in *GYIL*, 1992, vol. 35, pp. 366-434

¹⁰⁹³ In merito, cfr. M. P. MALLOY, *Où est votre chapeau? Economic Sanctions and Trade Regulation*, in *Chi. J. Int'l L.*, 2003, vol. 4, n° 2, pp. 371-384, p. 376. Sul tema, si veda ancora: C. BEAUCILLON, *Practice Makes Perfect, Eventually? Unilateral State Sanctions and the Extraterritorial Effects of National Legislation*, *cit.*, pp. 103-126.

¹⁰⁹⁴ «*[The] lack of provision for compensation or protection is all the more disconcerting, because the Amendments of June 22 purport to regulate not merely U. s. external trade, but E.C. external trade as well. Moreover, these are considerations which obviously have played a role in the imposition of foreign trade embargoes in the past: Firstly, both the Cuban Assets Control Regulations (1981) and the Iranian Assets Control Regulations (1979) exempted, to a large extent, foreign incorporated firms with ties to U.S. firms from otherwise stringent or even absolute trade prohibitions. Secondly, both the trade embargo connected with the Iranian hostage crisis and the embargo on grain shipments to the U.S.S.R. permitted existing contracts to be honoured*». CEE, *Comments of the European Community on the Amendments of 22 June 1982 to the U.S. Export Regulations*, Delegation of the European Commission, Washington DC, in *European Community News*, n°23/1982, 12 agosto 1982, p. 19.

¹⁰⁹⁵ *Ivi*, p. 20.

¹⁰⁹⁶ Al riguardo, cfr. TRIBUNALE DISTRETTUALE DELL'AIA (PAESI BASSI), *Compagnie Europeenne des Petroles S.A. v. Sensor Nederland B.V.*, case n° 82/716, 17 settembre 1982, in *ILM*, 1983, vol. 22, n°1, pp. 66-74.

¹⁰⁹⁷ CEE, *Comments of the European Community on the Amendments of 22 June 1982 to the U.S. Export Regulations*, *cit.*, p. 20.

¹⁰⁹⁸ *Ivi*, p. 4.

¹⁰⁹⁹ Il Presidente degli Stati Uniti, Ronald Reagan, avrebbe in ultimo affermato al riguardo: «*Well, they can have their damned pipeline... But not with American equipment and not with American technology*». Cfr. W. VERNON, *The inside story of the Soviet downfall*, in *RenewAmerica*, 23 aprile 2007.

nonché qualora l'esercizio della giurisdizione si profili comunque "ragionevole"¹¹⁰⁰, come del resto avviene laddove Washington avverta la necessità di garantire, in concreto, massima efficacia ai propri provvedimenti sanzionatori internazionali: «*a State has jurisdiction to*

¹¹⁰⁰ «[A] State may not exercise jurisdiction to prescribe law with respect to a person or activity having connections with another State when the exercise of such jurisdiction is unreasonable. (2) Whether exercise of jurisdiction over a person or activity is unreasonable is determined by evaluating all relevant factors, including, where appropriate: (a) the link of the activity to the territory of the regulating State, i.e., the extent to which the activity takes place within the territory, or has substantial, direct, and foreseeable effect upon or in the territory; (b) the connections, such as nationality, residence, or economic activity, between the regulating State and the person principally responsible for the activity to be regulated, or between that State and those whom the regulation is designed to protect; (c) the character of the activity to be regulated, the importance of regulation to the regulating State, the extent to which other States regulate such activities, and the degree to which the desirability of such regulation is generally accepted. (d) the existence of justified expectations that might be protected or hurt by the regulation; (e) the importance of the regulation to the international political, legal, or economic system; (f) the extent to which the regulation is consistent with the traditions of the international system; (g) the extent to which another State may have an interest in regulating the activity; and (h) the likelihood of conflict with regulation by another State. (3) When it would not be unreasonable for each of two States to exercise jurisdiction over a person or activity, but the prescriptions by the two States are in conflict, each state has an obligation to evaluate its own as well as the other State's interest in exercising jurisdiction, in light of all the relevant factors, including those set out in Subsection (2); a state should defer to the other state if that State's interest is clearly greater». AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States*, 1987, cit., § 403 – *Limitations on Jurisdiction to Prescribe*. Il terzo *Restatement* statunitense ha enucleato una serie di parametri, tuttavia non esaustivi, idonei a consentire una valutazione in concreto circa la sussistenza dei presupposti per l'esercizio della giurisdizione da parte dello Stato, da ritenersi legittimo in quanto rispondente a canoni di "ragionevolezza". La quarta versione del documento (2018) ha in seguito ulteriormente approfondito il riferimento operato nei riguardi di tale principio allo scopo di agevolarne il recepimento e incrementarne l'utilizzo da parte degli organi giurisdizionali interni. Infatti, per quanto possa risultare discutibile la piena conformità della citata Sezione 403 al diritto internazionale consuetudinario, la concezione della "ragionevolezza" giurisdizionale in essa ricompresa avrebbe anche potuto svilupparsi in una norma di diritto consuetudinaria se i tribunali nazionali avessero successivamente contribuito alla sua applicazione quale obbligo giuridico generale. La "ragionevolezza", pertanto, viene condotta ad assumere un ruolo guida anche in funzione dell'identificazione, stabilita in base del diritto internazionale, del cd. *genuine link* (§ 407, 2018) intercorrente tra lo Stato e il soggetto sottoposto all'esercizio di giurisdizione, per poi assurgere al fondamentale ruolo di assunto interpretativo che accompagna l'operato delle corti nazionali quale criterio di valutazione della sussistenza (e degli eventuali limiti) della giurisdizione statale. Tutto ciò, congiuntamente alla cd. *presumption against extraterritoriality* (§§ 404-405, 2018) – ovvero al *corpus* di regole, vincolanti per i giudici interni, sviluppato dalla Corte Suprema allo scopo di interpretare compiutamente la portata della giurisdizione extraterritoriale degli Stati Uniti e alla luce del quale la legge statunitense deve sempre trovare applicazione a livello nazionale, a meno che il Congresso non abbia esplicitamente disposto diversamente – e alla cd. "*Charming Betsy*" *presumption*, risalente agli inizi del XIX secolo, secondo la quale le decisioni del Congresso possono essere considerate come assunte in violazione del diritto internazionale soltanto se nessun'altra interpretazione delle stesse risulti effettivamente possibile. Resta oltretutto da evidenziare come la politica di lunga data degli Stati Uniti sia ufficialmente proprio quella di opporsi all'utilizzo dei cd. boicottaggi secondari, in particolare, contro alleati e partner commerciali degli USA come sancito, ad esempio, dalla *Congressional Declaration of Policy under Export Administration Act of Condemning Boycotts* [50 USC app § 2402(5)(A)-(B) (2000)]. Si veda: AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law of the United States*, 2018, cit. Sul tema, cfr.: J. B. HOUCK, *Restatement of the Foreign Relations Law of the United States (Revised): Issues and Resolutions*, in *The International Lawyer*, 1986, vol. 20, pp. 1361-1390; C. J. OLMSTEAD, *Restatement: Jurisdiction*, in *YJIL*, 1989, vol. 14, pp. 468-488; J. H. KNOX, *A Presumption Against Extrajurisdictionality*, in *AJIL*, 2010, vol. 104, pp. 351-396; W. S. DODGE, *Jurisdictional reasonableness under customary international law: The approach of the Restatement (Fourth) of US Foreign Relations Law*, cit, pp. 5-18; S. LOHMANN, *Extraterritorial U.S. Sanctions only domestic courts could effectively curb the enforcement of U.S. Law abroad*, SWO Comment, n°5, febbraio 2019, p. 8.

prescribe law with respect to (1) (a) conduct that, wholly or in substantial part, takes place within its territory; (b) the status of persons, or interests in things, present within its territory; (c) conduct outside its territory that has or is intended to have substantial effect within its territory; (2) the activities, interests, status, or relations of its nationals outside as well as within its territory; and (3) certain conduct outside its territory by persons not its nationals that is directed against the security of the State or against a limited class of other State interests»¹¹⁰¹.

Gli USA, oltretutto, non mancano di giustificare l'adozione delle proprie "sanzioni" extra-territoriali sulla base del diritto internazionale consuetudinario così come alla luce delle clausole d'eccezione generalmente previste, per ragioni di sicurezza nazionale, nei diversi trattati multilaterali di cui sono partecipi. Tuttavia, a sostegno delle proprie posizioni, sono perlopiù soliti richiamare il "principio di protezione"¹¹⁰², teso a contrastare possibili minacce indirizzate alla sicurezza nazionale e a quella dei propri cittadini; il "principio di universalità"¹¹⁰³, principalmente rivolto affinché uno – *rectius*, ciascuno – Stato possa perseguire le violazioni *erga omnes* di determinate norme internazionali imperative¹¹⁰⁴; e il "principio di territorialità oggettiva"¹¹⁰⁵, atto a gestire gli effetti diretti e sostanziali scaturenti sul proprio ambito di *domestic jurisdiction* da atti commessi al di fuori dei propri confini.

¹¹⁰¹ AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States*, 1987, cit., § 402 – *Bases of Jurisdiction to Prescribe*.

¹¹⁰² «The protective principle may be understood as referring to the jurisdiction that a State may exercise with respect to persons, property or acts abroad which constitute a threat to the fundamental national interests of a State, such as a foreign threat to the national security of a State. This principle of jurisdiction may be viewed as a specific application of the objective territoriality principle or the effects doctrine». UN, ILC, *Extraterritorial Jurisdiction, Report of the Commission on the work of the 58th session*, cit., p. 231, sez. B, n° 2, art. 13. Il rischio sotteso al ricorso a tale principio, tuttavia, risiederebbe nel possibile utilizzo di quest'ultimo «not to safeguard the political independence of the State claiming jurisdiction, but to undermine the political independence of other countries» e da tale considerazione scaturirebbe la necessità di subordinare la sua attivazione al fatto che la reazione a una minaccia imminente nei confronti dello Stato rappresenti realmente il fine primario dell'invoce di tale principio. Cfr. M. AKEHURST, *op. cit.*, pp. 159 ss.

¹¹⁰³ «The universality principle may be understood as referring to the jurisdiction that any State may exercise with respect to certain crimes under international law in the interest of the international community. A State may exercise such jurisdiction even in situations where it has no particular connection to the perpetrator, the victim or the locus situs of the crime. Thus, a State may exercise such jurisdiction with respect to a crime committed by a foreign national against another foreign national outside its territory. However, a State exercises such jurisdiction in the interest of the international community rather than exclusively in its own national interest». UN, ILC, *Extraterritorial Jurisdiction, Report of the Commission on the work of the 58th session*, cit., p. 231, sez. B, n° 2, art. 16.

¹¹⁰⁴ In merito: «A State has jurisdiction to define and prescribe punishment for certain offenses recognized by the community of nations as of universal concern, such as piracy, slave trade, attacks on or hijacking of aircraft, genocide, war crimes, and perhaps certain acts of terrorism, even where none of the bases of jurisdiction indicated in § 402 is present». AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States*, 1987, cit., § 404 – *Universal Jurisdiction to Define and Punish Certain Offenses*.

¹¹⁰⁵ «The objective territoriality principle may be understood as referring to the jurisdiction that a State may exercise with respect to persons, property or acts outside its territory when a constitutive element of the conduct sought to be regulated occurred in the territory of the State». UN, ILC, *Extraterritorial Jurisdiction, Report of the Commission on the work of the 58th session*, cit., p. 231, sez. B, n° 2, art. 11.

La cd. *Effects Doctrine*¹¹⁰⁶ di matrice statunitense, infatti, prevede che la giurisdizione dello Stato si radichi ogniqualvolta un atto produca dei cd. “effetti sostanziali” all’interno del territorio nazionale, indipendentemente dal luogo in cui sia stato compiuto o da chi ne sia l’autore, e tale esercizio di giurisdizione risulti ragionevole¹¹⁰⁷. Il suo fondamento, dunque, risiederebbe nell’applicazione “oggettiva” del principio di sovranità, mentre il “collegamento” tra lo Stato sanzionante e le imprese straniere raggiunte dai provvedimenti sanzionatori si sostanzierebbe proprio nelle conseguenze che il contegno tenuto da parte di queste ultime produrrebbe in relazione a interessi dislocati nel dominio interno dello Stato territoriale¹¹⁰⁸.

Tale *Dottrina degli effetti* (costitutivi), d’altronde, viene inoltre ricondotta ad un’applicazione “effettiva” e “sostanziale” del classico “principio di territorialità soggettiva”, che incarna la giurisdizione dello Stato su persone, proprietà e atti localizzati all’interno del suo territorio¹¹⁰⁹. Rilevante è altresì l’appello sia al “principio di nazionalità passiva”¹¹¹⁰, il quale consente allo Stato di perseguire i danni arrecati ai propri cittadini all’estero, sia al “principio di nazionalità attiva”¹¹¹¹, il quale permette allo Stato di regolamentare le attività dei propri cittadini in qualsiasi parte del mondo. Quest’ultimo principio, peraltro, costituisce anche la base della cd. *control theory*. Tale “teoria del controllo”, di fattura ancora una volta statunitense, attribuisce infatti allo Stato la prerogativa di reclamare la propria giurisdizione esecutiva sulle

¹¹⁰⁶ «*The effects doctrine may be understood as referring to jurisdiction asserted with regard to the conduct of a foreign national occurring outside the territory a State which has a substantial effect within that territory. This basis, while closely related to the objective territoriality principle, does not require that an element of the conduct take place in the territory of the regulating State. [...] In commercial law, States have based their extraterritorial jurisdiction to prescribe primarily on the nationality principle and the “effects doctrine” [...]*». Ivi, art. 12 e n°3, lett (b), art. 24.

¹¹⁰⁷ Cfr.: N. SAMIE, *The doctrine of ‘effects’ and the extraterritorial application of antitrust laws*, in *U. Miami Inter-Am. L. Rev.*, 1982, vol. 14, n°1, pp. 23-59; AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States*, 1987, cit.; M. N. SHAW, *International Law*, 7th ed., Cambridge University Press, 2014, p. 500.

¹¹⁰⁸ Cfr. US FEDERAL COURT, *United States v. Aluminum Corp of America*, 148 F 2d 416 (2nd Cir 1945), dove, in tema di legislazione *antitrust*, la corte statunitense ha rilevato che «*it is settled law [...] that any State may impose liabilities, even upon persons not within its allegiance, for conduct outside its borders that has consequences within its borders which the state reprehends*». Inoltre, cfr. UKHL, *Rio Tinto Zinc Corp v. Westinghouse Electric Corp* [1978] 1 ALL ER 434 (HL 1977), dove il diritto statunitense è stato applicato a società non statunitensi in assenza di una condotta intraterritoriale. Si consideri ad ogni modo che: «*Once we abandon the ‘constituent elements’ approach in favour of the ‘effects’ approach, we embark on a slippery slope which leads away from the territorial principle towards universal jurisdiction*». M. AKEHURST, *op. cit.*, p. 154.

¹¹⁰⁹ Cfr. S. LOHMANN, *op. cit.*, p. 6.

¹¹¹⁰ «*The passive personality principle may be understood as referring to the jurisdiction that a State may exercise with respect to conduct abroad which injures one or more of its nationals. This principle of jurisdiction, which was contested by some States in the past, has gained greater acceptance in recent years [especially when one of the other bases for extraterritorial jurisdiction is also applicable to the particular situation]*». UN, ILC, *Extraterritorial Jurisdiction, Report of the Commission on the work of the 58th session*, cit., p. 231, sez. B, n° 2, art. 15.

¹¹¹¹ «*The nationality principle may be understood as referring to the jurisdiction that a State may exercise with respect to the activities of its nationals abroad, including natural persons as well as corporations, aircraft or ships. This well-established principle of jurisdiction is based on the sovereign authority of a State with respect to its nationals*». Ivi, art. 14.

società straniere possedute o controllate dai propri cittadini, rivendicando di conseguenza l'applicazione delle proprie norme interne nei confronti di entità situate all'estero¹¹¹².

Una simile impostazione, tuttavia, era stata respinta già nel febbraio 1970 dalla storica sentenza della CIG, *Barcelona Traction*, che ha confermato, quali principali criteri (o “nessi”) utili per la definizione della nazionalità di una persona giuridica, (a) l'individuazione dell'ordinamento statale in base alle cui leggi è avvenuta l'incorporazione/registrazione della società insieme allo (b) Stato nel territorio del quale è collocata la sede sociale della stessa, non considerando al contrario rilevante a tal fine il dato della cittadinanza dei soggetti che ne detengano la proprietà o dei singoli (gruppi di) azionisti¹¹¹³. La Corte internazionale di Giustizia, del resto, aveva già posto in risalto nel precedente caso *Nottebohm*¹¹¹⁴ la centralità dell'effettivo nesso di “nazionalità” (cd. legame di “personalità”) come criterio dirimente

¹¹¹² Gli USA hanno fatto per la prima volta ricorso alla “teoria del controllo” nel 1942, allorché il Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti d'America decise l'inserimento di «*Any corporation or other entity, wherever organized or doing business, owned or controlled by [US] persons*» nella definizione di «*Person subject to the jurisdiction of the United States; person subject to U.S. jurisdiction*» prevista ai sensi del *Trading with the Enemy Act of 1917* (TWEA) [sec. 5(b), 40 Stat. 411]. U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, *Public Circular n°18, March 30, 1942*, in *Federal Register*, 1° aprile 1942, vol. 7, pp. 2503-2054. Resta da sottolineare come gli USA, in alcuni casi, abbiano sottoposto alla propria giurisdizione prescrittiva e giudiziale imprese straniere controllate da soggetti statunitensi in funzione del perseguimento di obiettivi di politica estera o per motivazioni reputazionali. Le sedi straniere delle imprese americane hanno quindi teso a conformarsi con le norme statunitensi, e ciò anche nei casi in cui le imprese coinvolte avrebbero potuto usufruire di esenzioni concesse dall'OFAC). Cfr.: G. SHUSTER, *Extraterritoriality of Securities Law: An Economic Analysis of Jurisdictional Conflicts*, in *Law & Pol'y Int'l Bus.*, 1994, vol. 26, pp. 165 ss.; J. LEE, J. SLEAR, *Beware of OFAC: A Little-Known Agency Poses Challenges to International Finance*, in *Int'l Fin. L. Rev.*, 2006, vol. 25, pp. 58 ss.; C. M. J. RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law*, cit., p. 91; S. LOHMANN, *op. cit.*, p. 7. Sul tema, si vedano ancora: A. BIANCHI, *L'applicazione extraterritoriale dei controlli all'esportazione*, cit.; Y. KERBRAT, *L'applicabilité extraterritoriale des règles internes relatives à l'activité internationale des entreprises: étude de droit international public*, cit.

¹¹¹³ «*The traditional rule attributes the right of diplomatic protection of a corporate entity to the State under the laws of which it is incorporated and in whose territory it has its registered office. These two criteria have been confirmed by long practice and by numerous international instruments*». CIG, *Case concerning the Barcelona Traction Light and Power company Limited*, Judgment, 5 febbraio 1970, cit., p. 42, § 70. Giova ad ogni modo considerare come i parametri in tale occasione individuati dalla Corte possano oggi rivelare profili di insufficienza al cospetto della complessità e della multiformità dei rapporti societari che denotano il fenomeno delle aziende multinazionali operanti a livello globale. Sul tema, cfr.: A. BIANCHI, *L'applicazione extraterritoriale dei controlli all'esportazione*, cit., p. 454; F. MARRELLA, *Protection internationale des droits de l'homme et activités des sociétés transnationales*, cit., pp. 52 ss; ID., *Manuale di diritto del commercio internazionale*, CEDAM, Padova, 2017, p. 122 ss.; S. SILINGARDI, *op. cit.*, p. 135, nota 16. Rileva inoltre osservare come il paragrafo 213 del *Restatement (Third) of Foreign Relations Law* riporti che: «*For the purposes of international law, a corporation has the nationality of the State under the law of which the corporation is organized*».

¹¹¹⁴ «*According to the practice of States, to arbitral and judicial decisions and to the opinions of writers, nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as the result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other State. Conferred by a State, it only entitles that State to exercise protection vis-à-vis another State, if it constitutes a translation into juridical terms of the individual's connection with the State which has made him its national*». CIG, *Nottebohm Case (second phase)*, Judgment, 6 aprile 1955, cit., p. 23.

affinché uno Stato abbia concretamente titolo a esercitare la propria giurisdizione nei confronti di singoli individui¹¹¹⁵.

Alla luce dei summenzionati riferimenti, pertanto, il confine tra legislazione territoriale ed extraterritoriale non appare sempre nettamente distinguibile. Ad ogni modo, prescindendo dall'ampio utilizzo del termine nell'ambito del discorso politico, è stato osservato come una "reale" extraterritorialità possa verificarsi soltanto laddove uno Stato eserciti la propria giurisdizione in assenza di un qualsiasi legame territoriale effettivo¹¹¹⁶. Tutti i sopra richiamati criteri, benché caratterizzati dalle rispettive specificità applicative, sarebbero infatti parimenti utili (quanto meno) a determinare la sussistenza di un "valido interesse" in capo allo Stato che miri ad affermare la propria giurisdizione e ciò in virtù della conseguente configurabilità del cd. "sufficiente collegamento" (o "*genuine connection*") tra lo Stato interessato e le persone, i beni o gli atti implicati in tale esercizio giurisdizionale¹¹¹⁷.

È interessante rilevare, inoltre, come il governo degli Stati Uniti sia giunto a estendere la propria concezione del principio di nazionalità dilatando la portata della propria giurisdizione esecutiva fino a ricomprendere tutti i beni e i servizi destinati all'estero i quali abbiano tratto origine dal territorio degli Stati Uniti per una percentuale che, a seconda dello Stato straniero coinvolto, superi in valore il 10% o il 25% dei propri componenti¹¹¹⁸. In tale definizione, peraltro, rientrano anche le transazioni finanziarie in dollari statunitensi effettuate tra banche straniere le quali, di fatto, costituiscono un'esportazione di servizi finanziari dagli Stati Uniti, con il coinvolgimento di un *correspondent account* detenuto presso una banca americana. Tutto ciò, con intuibili conseguenze per quanto riguarda i movimenti internazionali di capitali sottesi agli scambi commerciali e ai flussi finanziari internazionali, nel contesto dei quali il

¹¹¹⁵ Interessante notare come nel diritto internazionale privato tale specifico criterio di collegamento possa invece essere assolto dall'indicazione del luogo di residenza del soggetto interessato, in ciò prescindendo dal dato della sua nazionalità. Cfr. UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°2201/2003, 27 novembre 2003, *Concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000*, in OJEU, L 338, 23 dicembre 2003 (cd. Regolamento *Bruxelles II-bis*).

¹¹¹⁶ Cfr. C. M. J. RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law*, cit., p. 22.

¹¹¹⁷ UN, ILC, *Extraterritorial Jurisdiction, Report of the Commission on the work of the 58th session*, cit., p. 231, sez. B, n° 2, art. 10. Inoltre, cfr.: F. A. MANN, *The Doctrine of Jurisdiction in International Law*, cit., p. 111; S. SILINGARDI, *op. cit.*, p. 133.

¹¹¹⁸ Cfr. *Export Administration Regulations* (EAR) 15 C.F.R. Parts 730-774. L'EAR si applica alle esportazioni di beni (merci, *software*, dati tecnici, etc.) dagli Stati Uniti verso l'estero e alle riesportazioni (*re-export*) di tali beni da un paese estero all'altro. Tali regolamentazioni (al netto delle relative eccezioni e disposizioni speciali) si applicano alle spedizioni da un paese straniero a un altro di prodotti di fabbricazione estera che contengano, a seconda del paese di destinazione finale, più del 10% o il 25% di parti, componenti o materiali di origine statunitense sul valore totale. L'EAR può anche non imporre un obbligo di licenza preventiva per la riesportazione di un prodotto di fabbricazione estera che incorpori contenuti di origine statunitense. Nel caso in cui ciò invece avvenga, i valori *de minimis* sopra indicati rappresentano le soglie di esenzione da tale requisito. Sul tema, cfr. T. M. DEBUTTS, *Subject to the EAR: When is a non-US product free from the EAR?*, in *DLA Piper*, 25 agosto 2021. Inoltre, si veda: K. C. GEORGI, P. M. LALONDE (a cura di), *Handbook of Export Controls and Economic Sanctions*, American Bar Association - Section of International Law, Chicago IL, 2013.

biglietto verde statunitense assolve a una consolidata duplice funzione nelle vesti tanto di valuta “di regolamento e interscambio”, quanto di *asset* finanziario “di rifugio”¹¹¹⁹.

La “dottrina degli effetti”, per quanto tramite differenti declinazioni concettuali, è stata peraltro recepita dagli ordinamenti di diversi paesi, tra i quali la Germania e il Giappone, oltre che dalla stessa Unione europea. La cd. “teoria dell’estensione territoriale” (*theory of territorial extension*)¹¹²⁰, avanzata di recente nel quadro del diritto dell’UE, si pone infatti coerentemente in linea con la visione “costitutiva” perorata oltreoceano. Secondo tale approccio dottrinario, una misura può essere considerata un esercizio di “estensione territoriale” quando è indirizzata nei riguardi di condotte o circostanze situate all’estero, mentre la sua concreta applicazione è innescata da un criterio di collegamento (cd. *genuine link*) di matrice territoriale (con la presenza di quest’ultimo a impedirne peraltro la formale qualificazione “extraterritoriale”)¹¹²¹.

¹¹¹⁹ Dunque, allo scopo di evitare di esporsi al rischio delle sanzioni extraterritoriali degli USA nei contesti in cui queste vengono applicate, risulta fondamentale per gli operatori economici di tutto il mondo escludere dalle proprie transazioni qualsiasi connessione con la giurisdizione statunitense, come avviene nel caso del coinvolgimento nell’operazione di un cittadino americano o di merce prodotta negli Stati Uniti, nonché di pagamenti effettuati in dollari USA. Pertanto un’impresa europea, qualora intenda ad esempio esportare in Russia beni che includano componenti di origine statunitense, dovrà assicurarsi di non esporsi non soltanto al rischio di sanzioni “secondarie” ma anche a quello di sanzioni “primarie”, ossia di quelle sanzioni di più ampio raggio applicate ai soggetti rientranti nella definizione di *US person*. Cfr. G. DI LUCCIA, *op. cit.*

¹¹²⁰ Cfr.: J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, in *Am. J. Comp. L.*, 2014, vol. 62, pp. 87-125; EAD., *The New EU “Extraterritoriality”*, in *CMLR*, 2014, vol. 51, n°5, pp. 1343-1380; N. CUNHA RODRIGUES (a cura di), *Extraterritoriality of EU Economic Law: The Application of EU Economic Law Outside the Territory of the EU*, Springer, L’Aia, 2021. Si consideri inoltre l’analoga declinazione della cd. *Implementation Theory*, un aspetto fondamentale della quale prevede, in sostanza, che il diritto dell’Unione europea debba trovare applicazione “effettiva” innanzi alle corti nazionali, necessitando di un’interpretazione delle legislazioni interne a ciò coerente. Si veda sul punto: F. SNYDER, *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, in *MLR*, 1993, vol. 56, n°1, pp. 19-54, pp. 25-26.

¹¹²¹ Sul tema, si impone un riferimento alla giurisprudenza della CGUE concernente l’affermazione della “*effects theory*” nell’ambito del diritto dell’UE. Al paragrafo 16 della sentenza del 27 settembre 1988 nel caso C-89/85 (cd. *Pasta di Legno*), la Corte di Lussemburgo ha affermato che: «*Subordinare l’applicazione dei divieti posti dal diritto sulla concorrenza al luogo di formazione dell’intesa si risolverebbe chiaramente nel fornire alle imprese un facile mezzo per sottrarsi a detti divieti. Quello che conta è quindi il luogo in cui l’intesa viene posta in atto*». In tale occasione, la Corte ha applicato l’art. 101 TFUE (ex-art. 81 TCE) ad accordi formalmente stipulati al di fuori del territorio comunitario, ma destinati a trovare esecuzione all’interno di quest’ultimo. L’art. 101 TFUE, infatti, prevede che: «*Sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all’interno del mercato interno*». Sul punto, si considerino inoltre la sentenza del Tribunale sulla causa T-102/96 del 25 marzo 1999 [§ 90: «*Si deve rilevare che, qualora sia prevedibile che una progettata concentrazione produca un effetto immediato e sostanziale nella Comunità, l’applicazione del [Regolamento (CEE) No 4064/89] è giustificata con riferimento al diritto internazionale pubblico*»] e la sentenza della CGUE sulla causa C-286/09 del 12 giugno 2014 [§§ 243-244: «*Si evince pertanto dalla sentenza Gencor [...] che, per giustificare la competenza della Commissione secondo le norme del diritto internazionale pubblico, è sufficiente che i criteri dell’effetto immediato, sostanziale e prevedibile nell’Unione siano soddisfatti. - Risulta da quanto precede che, per giustificare la competenza della Commissione sotto il profilo del diritto internazionale pubblico, è sufficiente dimostrare o gli effetti qualificati della pratica o la sua attuazione nell’Unione*»].

Mentre molti Stati si sono strenuamente opposti all'applicazione della dottrina statunitense degli "effetti costitutivi"¹¹²², si discute pertanto se una visione affine non si stia ora di fatto facendo sempre più strada anche nel diritto dell'Unione europea come, ad esempio, nel campo della normativa *antitrust*¹¹²³. Esempi rilevanti di "connessione territoriale" includono infatti le condotte di accesso al mercato, la nazionalità e la presenza fisica dei soggetti destinatari. L'UE ha inoltre progressivamente sviluppato l'utilizzo di veri e propri "inneschi extraterritoriali" (*extraterritorial triggers*), applicando la sua normativa in situazioni connesse alla materia della tassazione (in chiave anti-evasione) o in ogni caso produttive di effetti interni, come del resto in tema di controllo delle esportazioni o con più ampio riguardo alle transazioni poste in essere con il coinvolgimento di soggetti e/o proprietà interne all'Unione¹¹²⁴.

Si consideri, oltretutto, come l'estensione territoriale del diritto dell'UE agli Stati EFTA influisca sul regime di estradizione ai sensi del mandato di arresto europeo¹¹²⁵ o in che modo il diritto comunitario protegga i dati personali dei cittadini dell'Unione nel caso in cui società private provvedano al loro trasferimento verso paesi terzi¹¹²⁶. Più in generale, quindi, si pensi a tutte le sfere della legislazione comunitaria nelle quali sia di fatto possibile configurare un'applicazione della normativa con effetti non contingentati alla "consueta" dimensione

¹¹²² In particolare, tale opposizione ha interessato la materia delle sanzioni internazionali. Si consideri che «*although the effects theory is not per se contrary to international law, its transposition to the sanctions field may not be helpful, since the conditions of substantiality and directness would be rarely met. In all other cases, which constitutes the vast majority, existing State practise is therefore contrary to international law*». Ad ogni modo, non si può ignorare come il principale alveo di elezione della "teoria degli effetti" sia proprio quello dei rapporti economici e commerciali in cui sono solite intervenire le sanzioni internazionali. C. BEAUCILLON, *Practice Makes Perfect, Eventually? Unilateral State Sanctions and the Extraterritorial Effects of National Legislation*, cit., 123.

¹¹²³ Al riguardo, cfr.: UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°139/2004, 20 gennaio 2004, *on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation)*, in *OJEU*, L 024, 29 gennaio 2004; UE, Regolamento (UE) n°648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, 4 luglio 2012, *on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories*, in *OJEU*, L 201, 27 luglio 2012, art. 14 (e); UE, Regolamento (UE) n°596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, *on market abuse (market abuse regulation) and repealing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directives 2003/124/EC, 2003/125/EC and 2004/72/EC*, 16 aprile 2014, in *OJEU*, L 173/1, 12 giugno 2014, artt. 12 e 15; UE, Regolamento (UE) n°600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, *on markets in financial instruments and amending Regulation (EU) No 648/2012*, 15 maggio 2014, in *OJEU*, L 173/84, 12 giugno 2014, art. 28, § 3. Si consideri come proprio a partire dalla sentenza nel caso C-89/85 (1988) – fino a giungere alle ammende inflitte da parte della Commissione europea nei confronti di GOOGLE (per l'ammontare di 2,4 miliardi di euro nel 2017 e di 4,3 miliardi di euro nel 2018) per pratiche lesive della concorrenza verso concorrenti minori e "abuso di posizione dominante" (cfr. TRIB. DELL'UE, case T-612/17, Sentenza, 21 novembre 2021, ECLI:EU:T:2021:763) – gli Stati Uniti avrebbero nei fatti irreversibilmente perso "l'esclusiva" fino ad allora detenuta con riguardo al potere di regolare situazioni verificatesi all'esterno del proprio territorio. Sul tema, cfr. D. P. WOOD, *Extraterritorial Enforcement of Regulatory Laws*, cit., p. 53.

¹¹²⁴ Cfr.: N. F. COELHO, N. L. DOBSON, *Unilateral Jurisdiction and the Protection of Global Values - The Conceptual Paper*, UNIJURIS, Utrecht, 2015; J. WEINZIERL, *Territoriality Beyond the State: The EU's Territorial Claims and the Search for Their Legitimacy*, in *German Law Journal*, 2021, vol. 22, n°4, pp. 650-672.

¹¹²⁵ Cfr. CGUE (Grand Chamber), *Ruska Federacija v I.N.*, case C-897/19 PPU, Request for a preliminary ruling from the Vrhovni sud., Sentenza, 2 aprile 2020, ECLI:EU:C:2020:262.

¹¹²⁶ Cfr. CGUE (Grand Chamber), *Data Protection Commissioner v Facebook Ireland Limited and Maxi-millian Schrems*, case C-311/18, Request for a preliminary ruling from the High Court (Ireland), Sentenza, 16 luglio 2020, ECLI:EU:C:2020:559.

territoriale della giurisdizione dei paesi dell'UE, come d'altronde riscontrabile nelle delicate materie della protezione ambientale, della sicurezza delle trasmissioni digitali e, soprattutto, della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo.

Richiamando come esempio proprio il modo in cui la Commissione europea usa fare riferimento al regime di sanzioni “*Magnitsky*” previsto dal nuovo EU-GHRSR – discutibilmente definito come non applicabile in chiave extraterritoriale – parte della dottrina si sofferma infine a sottolineare come il termine “extraterritoriale” continui tuttavia a trovare ancora oggi impieghi incoerenti tanto nel discorso giuridico quanto in quello politico¹¹²⁷. Rimane del resto irrisolta la questione concernente la caratterizzazione alternativa, quale territoriale o extraterritoriale, di una giurisdizione esclusivamente basata sul criterio degli “effetti interni”. Infatti, mentre il *Third Restatement* statunitense classifica tale giurisdizione come “territoriale”¹¹²⁸, numerosi autori sostengono purtuttavia che soltanto la mancanza di una condotta e di elementi “intra-territoriali” possa propriamente qualificare come “extra-territoriale” l'esercizio di giurisdizione, in quanto correttamente riferito alla competenza di uno Stato ad emanare e far rispettare le proprie norme su persone, cose, condotte ed eventi dislocati al di fuori del suo territorio¹¹²⁹.

Tutto ciò, in un quadro generale che vede l'Unione europea negare programmaticamente ogni impiego formale della propria normativa in ambito extraterritoriale. Infatti, come specificato dal Consiglio nelle sue Linee Guida, «[t]he EU will refrain from adopting legislative instruments having extra-territorial application in breach of international law»¹¹³⁰. Secondo quanto indicato dal Consiglio in materia di giurisdizione, «EU restrictive measures should only apply in situations where links exist with the EU. Those situations [...] cover the territory of the European Union, aircrafts or vessels of Member States, nationals of Member States, companies and other entities incorporated or constituted under Member States' law or any business done in whole or in part within the European Union»¹¹³¹.

¹¹²⁷ Si veda l'intervento del Prof. Ruys riportato in: A. F. DOUHAN, UN Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, *Expert Consultation on “The Notion, Characteristics, Legal Status and Targets of Unilateral Sanctions”*, cit., p. 5.

¹¹²⁸ Cfr. A. V. LOWE, C. STAKER, *op. cit.*, p. 323. Inoltre, si veda: M. N. SHAW, *op. cit.*, p. 471.

¹¹²⁹ Cfr. M. KAMMINGA, *op. cit.*; N. F. COELHO, N. L. DOBSON, *op. cit.*, p. 7.

¹¹³⁰ UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., p. 19, § 52.

¹¹³¹ *Ivi*, § 51. Al riguardo, le stesse *Guidelines* indicano che: «The standard clause setting out to what extent the restrictive measures should apply in situations where links exist with the EU as well as with other members of the international community could read: “This Regulation shall apply: (a) within the territory of the Union, including its airspace; (b) on board any aircraft or any vessel under the jurisdiction of a Member State; (c) to any person inside or outside the territory of the Union who is a national of a Member State; (d) to any legal person, entity or body, inside or outside the territory of the Union, which is incorporated or constituted under the law of a Member State; (e) to any legal person, entity or body in respect of any business done in whole or in part within the Union.”». *Ivi*, p. 42, § 88.

3.3.3 Profili di illegittimità internazionale dell'applicazione “extraterritoriale” delle misure economiche unilaterali: le contestazioni avanzate da parte dell'UE nei confronti dell'estensione *ultra vires* della validità delle sanzioni statunitensi

Le misure sanzionatorie statunitensi che colpiscono Stati terzi e le attività dei loro operatori economici, etichettate come sanzioni “extraterritoriali” o “secondarie”, sono incorse nelle severe critiche dell'ONU e di vari Stati, i quali hanno contestato la loro legittimità ai sensi del diritto internazionale. Da ormai un trentennio, infatti, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite riafferma, tra gli altri principi, «[...] *the sovereign equality of States, non-intervention and non-interference in their internal affairs and freedom of international trade and navigation, which are also enshrined in many international legal instruments*»¹¹³² esprimendo (sulla base di maggioranze sempre più consistenti¹¹³³) la propria preoccupazione circa «[...] *the continued promulgation and application by Member States of laws and regulations, such as that promulgated on 12 March 1996 known as “the Helms-Burton Act”, the extraterritorial effects of which affect the sovereignty of other States, the legitimate interests of entities or persons under their jurisdiction and the freedom of trade and navigation*»¹¹³⁴ e reiterando il suo invito esteso a tutti gli Stati «[...] *to refrain from promulgating and applying laws and measures of the kind referred to in the preamble to the present resolution, in conformity with their obligations under the Charter of the United Nations and international law, which, inter alia, reaffirm the freedom of trade and navigation*»¹¹³⁵, sollecitando infine i paesi che mantengono in vigore e continuano ad adottare simili norme e provvedimenti «[...] *to take the steps necessary to repeal or invalidate them as soon as possible in accordance with their legal regime*»¹¹³⁶.

In toni analoghi, nel testo del Regolamento (CE) n°2271/96 – il cd. “Regolamento (o Statuto) di Blocco”¹¹³⁷ – l'UE ha sostenuto che «[...] *per i loro effetti extraterritoriali tali leggi, regolamenti e altri strumenti legislativi violano il diritto internazionale e ostacolano il conseguimento degli obiettivi [...] di contribuire allo sviluppo armonioso del commercio mondiale e alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali [e] di conseguire, nella maggiore misura possibile, l'obiettivo della libera circolazione di capitali tra Stati membri e paesi terzi e l'eliminazione delle restrizioni agli investimenti diretti, inclusi gli investimenti in proprietà immobiliari, allo stabilimento, alla prestazione di servizi finan-*

¹¹³² UNGA, Resolution 75/289, *Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba (A/RES/75/289)*, 23 giugno 2021, considerando 2.

¹¹³³ Già nel 1997, si registrò il voto di 143 Stati favorevoli e tre contrari. Nel 2019, 187 voti a favore, con i soli voti contrari di Stati Uniti, Brasile e Israele. Il 23 giugno 2021, da ultimo, 184 voti favorevoli, tre astenuti e soltanto USA e Israele ad opporsi all'approvazione.

¹¹³⁴ UNGA, Resolution 75/289, cit., considerando 4.

¹¹³⁵ *Ivi*, § 1.

¹¹³⁶ *Ivi*, § 3.

¹¹³⁷ UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°2271/96, 22 novembre 1996, *protecting against the effects of the extraterritorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom*, in OJEU, L 309, 29 novembre 1996.

ziari o all'ammissione di valori mobiliari nei mercati finanziari»¹¹³⁸, manifestando pertanto la propria contrarietà nei confronti della pratica dell'adozione di misure unilaterali di paesi terzi (e, segnatamente, degli USA) che mirino a condizionare dall'esterno – nonché prescindendo dal consenso dell'UE e dei suoi Stati membri – le modalità con cui debbano essere condotti gli affari all'interno del mercato unico dell'UE oltre che il modo in cui le persone fisiche e giuridiche dell'Unione possano intrattenere relazioni economiche con Stati terzi. In un simile contesto, pertanto, risulta chiaro come le pratiche avversate dall'Unione non si limitino soltanto a incidere sulle potenzialità dell'intera Unione in termini di crescita economica, interferendo gravemente con il lavoro dei suoi operatori economici, ma arrivino persino a intaccare la sovranità dell'UE e dei suoi Stati membri¹¹³⁹.

Le misure “secondarie” statunitensi, del resto, sono indirizzate nei confronti di imprese e individui di paesi terzi, intervenendo sulle attività di questi ultimi al di fuori della giurisdizione territoriale degli USA, con l'obiettivo di dissuadere i propri destinatari dal porre in essere determinate interazioni con Stati stranieri e/o soggetti non-statali designati come obiettivi “primari”. Appare chiaro, pertanto, come tali provvedimenti intacchino concretamente la sovranità degli Stati terzi coinvolti. Il rifiuto dei visti, il congelamento dei beni, il blocco delle transazioni e l'esercizio dell'azione penale non possono essere peraltro considerati isolatamente. Tutte queste misure sono innescate da determinate condotte e affari specifici di cui gli Stati Uniti vogliono impedire la realizzazione. Questa constatazione, oltretutto, può difficilmente essere messa in discussione sostenendo – con scarsa obiettività – che tali misure secondarie impongano agli operatori economici internazionali esclusivamente una “mera scelta” tra l'opportunità di svolgere affari negli Stati Uniti e quella di sviluppare il proprio *business* in altri paesi¹¹⁴⁰. Validare un simile approccio, infatti, ridurrebbe semplicisticamente il problema in questione al livello “privatistico” delle autonome scelte commerciali poste in essere da parte dei singoli attori economici di paesi terzi, trascurando quindi come esso riguardi invece direttamente l'integrità dei diritti sovrani tanto dell'UE quanto dei diversi altri Stati coinvolti, oggettivamente lesi dall'attività prescrittiva degli Stati Uniti tesa a condizionare lo svolgimento di attività condotte al di fuori della giurisdizione territoriale degli USA¹¹⁴¹.

¹¹³⁸ *Ivi*, considerando 1, 2, 4.

¹¹³⁹ Sull'argomento, cfr. T. RUYS, C. M. J. RYNGAERT, *Secondary Sanctions: a Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions*, in *BYIL*, 2020, pp. 1-116.

¹¹⁴⁰ Cfr. U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, *Remarks of Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence David Cohen before the New York University School of Law on “The Law and Policy of Iran Sanctions”*, in *Press center*, 9 dicembre 2012.

¹¹⁴¹ Per un'approfondita analisi critica delle sanzioni “extraterritoriali” statunitensi alla luce del diritto internazionale e dell'inerente disciplina in materia di giurisdizione, cfr.: J. M. E. TRAMHEL, *Helms-Burton Invites a Closer Look at Counter-Measures*, in *George Washington Journal of International Law and Economics*, 1996-97, vol. 30, pp. 317 ss.; J. V. WALKER, *The Legality of the Secondary Boycotts Contained in the Helms-Burton Act under International Law*, in *DePaul Digest of International Law*, 1997, vol. 3, pp. 1-12; S. V. IGLESIAS, *The Legality of the Helms-Burton Act under NAFTA: An Analysis of the Arguments the United States, Canada, and Mexico May Present to a Chapter 20 Dispute Resolution Panel*, in *Law and Business Review of the Americas*, 1997, vol. 3, n°2, pp. 116-136; K. HIXSON, *Extraterritorial Jurisdiction under the Third Restatement of Foreign Relations Law of the United States*, in *Fordham Int'l L.J.*, 1988, vol. 12, n°1, pp. 127-152; A. S. KERN,

Il problema, tra l'altro, si presenta particolarmente acuto anche per le stesse società multinazionali che abbiano sede negli Stati Uniti, le quali rischiano di trovarsi loro malgrado coinvolte in conflitti di ordine pubblico tra i mandati sanzionatori di Washington e l'ostilità alle sanzioni statunitensi mostrata da parte dei governi (e dei tribunali) degli altri paesi in cui le medesime abbiano dislocato i propri uffici e stabilimenti¹¹⁴². Nel contenzioso privato nelle giurisdizioni ospitanti, le multinazionali statunitensi possono quindi trovarsi tenute ad adottare una posizione necessariamente difensiva, fungendo di fatto da "procuratori" facenti vece del governo degli Stati Uniti nel tentativo di sostenere la legittimità internazionale delle sanzioni statunitensi¹¹⁴³. La giurisprudenza statunitense, come già posto in evidenza, non annovera infatti limiti giuridici significativi all'applicazione extra-territoriale delle proprie sanzioni economiche¹¹⁴⁴.

Mentre l'esecuzione di tali misure negli USA rappresenta un esercizio di poteri esecutivi, l'azione legislativa che specifica comportamenti e obiettivi rappresenta chiaramente un esercizio di poteri prescrittivi¹¹⁴⁵. Se da un lato il caso *Lotus* aveva concesso agli Stati un'ampia discrezionalità nell'esercizio dei poteri prescrittivi in materia di questioni estere, dall'altro l'esercizio di poteri prescrittivi nei casi che presentino taluni elementi di "estraneità" rispetto alla dimensione territoriale della giurisdizione risulterebbe oggi ammissibile solo laddove sia riscontrabile la sussistenza di un legame effettivo (cd. *genuine link*) tra lo Stato che intenda esercitare tale potere normativo e la problematica resa oggetto di quest'ultimo. In base alla cd. "dottrina degli effetti", del resto, si ammette che la legislazione possa riferirsi a soggetti, beni, eventi e/o condotte straniere qualora tali elementi producano effetti sostanziali all'interno del territorio dello Stato che provveda a normare i suddetti elementi e circostanze (come si ritiene avvenga, ad esempio, nel caso delle pratiche commerciali restrittive straniere che possono pregiudicare il mercato interno). Tuttavia, per quanto riguarda le misure sanzionatorie "extra-

Trafficking in Confiscated Cuban Property: Lender Liability under the Helms-Burton Act and Customary International Law, in *Dickinson Journal of International Law*, 1998, vol. 16, n° 3, pp. 523-561; D. J. SANTEUSANIO, *Extraterritoriality and Secondary Boycotts: A Critical and Legal Analysis of United States Foreign Policy*, in *Suffolk Transnational Law Review*, 1998, vol. 21, pp. 367 ss. In particolare, si veda: T. STOLL ET AL., *Extraterritorial sanctions on trade and investments and European responses*, cit.

¹¹⁴² Cfr. M. P. MALLOY, *op. cit.*, p. 377.

¹¹⁴³ Si vedano, al riguardo: CORTE D'APPELLO DI PARIGI, *Fruehauf Corp v Massardy*, 22 maggio 1965, *Gaz. Pal.* 1965, 2, 86 (Francia), in *ILM*, 1966, vol. 5, p. 476, con il coinvolgimento di un'azienda con sede negli Stati Uniti nella difesa delle sanzioni statunitensi contro la Cina; COURT OF QUEEN'S BENCH (UK), *Libyan Arab Foreign Bank v Bankers Trust Company*, in *Lloyd's L. Rep.* 1, 259 (QB 1987), che ha interessato una banca con sede negli Stati Uniti nella difesa del blocco dei depositi libici *offshore*; ID., *Libyan Arab Foreign Bank v Manufacturers Hanover Trust Co.*, in *Lloyd's L. Rep.* 2, 494 (QB 1988). Si vedano inoltre: US FEDERAL COURT, *Timberlane Lumber Co v Bank of America*, 749 F2d 1378 (9th Cir. 1984), dove si adotta un'analisi a sette fattori per l'affermazione giurisdizionale statunitense; US DISTRICT COURT, *Trugman-Nash, Inc v New Zealand Daig Board*, 954 F Supp 733, 736-37 (SDNY 1997).

¹¹⁴⁴ Cfr. AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States*, 1987, cit., § 403.1 (giurisdizione non esercitabile qualora ciò si riveli "irragionevole"); § 414 (esercizio della giurisdizione su succursali e controllate estere).

¹¹⁴⁵ A. REINISCH, *Widening the US Embargo Against Cuba Extraterritorially: A Few Public International Law Comments on the 'Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996'*, in *EJIL*, 1996, vol. 7, pp. 545 ss.

territoriali” degli USA fin qui prese in esame – ma si pensi, in particolare, anche al copioso novero di provvedimenti *ultra vires* prodotto dagli Stati Uniti nel quadro della “guerra delle sanzioni” contro Mosca – non sarebbe stata coerentemente rivendicata da Washington la necessità di scongiurare l’emergere di effetti sostanziali all’interno del territorio statunitense¹¹⁴⁶.

Inoltre, è ampiamente riconosciuto come gli Stati, in base al cd. “principio di protezione”, possano esercitare il loro potere prescrittivo allo scopo di tutelare la sicurezza dello Stato e dei suoi soggetti interni nei confronti di comportamenti di stranieri o non residenti, come del resto possibile nel campo della legislazione antiterrorismo nonché previsto per la contraffazione valutaria o di documenti ufficiali, la presentazione di false dichiarazioni ai suoi funzionari, l’attacco ai suoi agenti diplomatici o nei casi di spionaggio. La normativa *Helms-Burton*, oltre a differire significativamente da questi casi esemplificativi riconosciuti, non fa tuttavia esplicito riferimento al criterio della protezione. Giova rammentare come le sanzioni extraterritoriali previste nei confronti del gasdotto *Nord Stream 2* mirino asseritamente a proteggere la “sicurezza energetica europea”¹¹⁴⁷ (segnatamente dalla dipendenza dalle forniture di gas della “nemica” Russia). Anche partendo dal presupposto che gli Stati godano di un’estesa discrezionalità per quanto riguarda l’individuazione di elementi sensibili per le proprie politiche afferenti la materia della sicurezza nazionale, resta comunque difficile

¹¹⁴⁶ Cfr. T. STOLL ET AL., *op. cit.*, p. 53; T. RENSMANN, *Völkerrechtliche Grenzen extraterritorialer Wirtschafts-sanktionen*, in: D. EHLERS, H. WOLFFGANG (a cura di), *Recht der Exportkontrolle: Bestandsaufnahme und Perspektiven*, R&W, Frankfurt, 2015, pp. 97-111; M. RATHBONE, P. JEYDEL, A. LENTZ, *op. cit.*, pp. 1055-1126. Inoltre, si veda: P. LELLOUCHE, K. BERGER, *Rapport d’information sur l’extraterritorialité de la législation américaine*, Assemblée Nationale (Francia), 3 febbraio 2016, dove per i deputati del Parlamento francese che hanno studiato questo fenomeno, la legislazione extraterritoriale statunitense sarebbe realmente una «*legal-administrative war machine*» (p. 132). Secondo l’analisi condotta da parte dei parlamentari francesi, infatti, l’impero “normativo” statunitense perseguirebbe due obiettivi interconnessi: colpire pesantemente le finanze delle società straniere sanzionate e indebolire queste ultime allo scopo di renderle vulnerabili a una possibile acquisizione da parte di un concorrente di nazionalità USA. La legislazione extraterritoriale degli Stati Uniti farebbe dunque parte della strategia geoeconomica di Washington, concepita come un modo “alternativo” di fare la guerra e di difendere la *leadership* globale americana. In merito, si vedano anche: A. GARAPON, *Une justice “très” économique*, in A. GARAPON, P. SERVAN-SCHREIBER (a cura di), *Deals de justice: le marché américain de l’obéissance mondialisée*, PUF, Parigi, 2015; A. LAÏDI, *Le droit, nouvelle arme de guerre économique: Comment les États-Unis déstabilisent les entreprises européennes*, Actes Sud, 2021, pp. 156 ss.; ID., *American Extraterritorial Legislation: The Data Gathering behind the Sanctions*, in *Theoria*, 2021, 166, vol. 68, n°1, pp. 113-129. Inoltre, si faccia ancora riferimento a: D. ALLAND, *Justice privée et ordre juridique international: étude théorique des contre-mesures en droit international public*, cit.

¹¹⁴⁷ Si consideri, in merito, il varo del PEESA, ovvero del *Protecting Europe’s Energy Security Act of 2019* come risultante ad esito dei successivi emendamenti del gennaio 2021, attraverso l’applicazione del quale gli Stati Uniti «[...] continue to call on Russia to cease using its energy resources for coercive purposes. Russia uses its energy export pipelines to create national and regional dependencies on Russian energy supplies, leveraging these dependencies to expand its political, economic, and military influence, weaken European security, and undermine U.S. national security and foreign policy interests. These pipelines also reduce European energy diversification, and hence weaken European energy security. PEESA, as amended, provides the United States with the authority to advance U.S. national security and foreign policy objectives, in particular to address Russian pipeline projects that create risks to U.S. national security, threaten Europe’s energy security, and consequently, endanger Europe’s political and economic welfare». Cfr. U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Protecting Europe’s Energy Security Act (PEESA), as Amended*, in *Bureau of Energy Resources*, 9 aprile 2021.

immaginare come le sanzioni statunitensi possano essere giustificate sulla base della pretesa protezione della sicurezza energetica altrui, prescindendo dal consenso degli Stati in tal senso coinvolti ed esponendo al rischio di pesanti sanzioni soggetti stranieri terzi benché legittimamente operanti nell'alveo di legalità definito dai rispettivi ordinamenti nazionali¹¹⁴⁸.

Secondo il consolidato principio della cd. "personalità passiva", peraltro, uno Stato può esercitare la giurisdizione penale allo scopo di perseguire determinati reati gravi commessi all'estero da parte di stranieri contro i propri cittadini (come nel caso di atti di terrorismo, omicidio, inflizione di gravi lesioni personali, presa di ostaggi, etc.). L'applicazione di tale principio entra inevitabilmente in conflitto con i titoli giurisdizionali di altri Stati, compresa la giurisdizione di tali altri Stati sugli atti commessi sul loro territorio dai propri cittadini. La legislazione *Helms-Burton*, pertanto, potrebbe apparentemente rientrare nella copertura offerta da tale principio, giacché si propone di consentire ai cittadini statunitensi di chiedere un risarcimento ai soggetti "trafficienti" in beni confiscati che siano oggetto di rivendicazione da parte di cittadini statunitensi. Tuttavia, simili disposizioni non possono non entrare in conflitto con la giurisdizione territoriale sovrana di Cuba e con la giurisdizione dell'UE e dei suoi Stati membri sulla base del principio di "personalità attiva". L'applicazione di provvedimenti come la confisca quale forma di sanzione per lo svolgimento di pratiche negoziali legittime ai sensi del diritto cubano (e degli ordinamenti nazionali degli Stati terzi coinvolti) risulterebbe peraltro difficilmente giustificabile anche in considerazione della marcata gravità dei crimini finora adottati a fondamento dell'invocazione del principio di protezione nell'ambito della sfera penale¹¹⁴⁹.

Tutto ciò, inoltre, risulta avvalorato dal fatto che uno Stato possa esercitare poteri prescrittivi anche in assenza di un nesso sostanziale soltanto in materia di giurisdizione cd. "universale", ossia al fine di perseguire crimini internazionali gravi, eccezionali e di consolidato disvalore come la pirateria, la schiavitù, il lavoro forzato, la tratta di persone, il reclutamento di bambini soldato, la tortura, le uccisioni extragiudiziali, il genocidio e alcuni atti di terrorismo¹¹⁵⁰, restando quindi il ricorso a tale principio escluso al di fuori dei casi così individuati. Dunque, al netto delle ambiguità e delle incertezze comunque residue in quest'area del diritto internazionale, l'imposizione di sanzioni economiche di portata extraterritoriale può essere difficilmente correlata al novero consolidato delle fattispecie in relazione alle quali si ritiene che gli Stati siano legittimati a legiferare con riguardo a soggetti o situazioni collocati esternamente rispetto alla propria dimensione territoriale, tanto più se si considera come tali misure coinvolgano – peraltro in maniera accidentale – soggetti estranei alla causa iniziale delle sanzioni e come queste ultime vengano pertanto imposte in assenza di un collegamento sostanziale utile a fondare la ragionevolezza di un simile esercizio di giurisdizione¹¹⁵¹.

¹¹⁴⁸ Cfr. T. STOLL ET AL., *op. cit.*, p. 53. Inoltre, si veda: J. ROTSTEIN, *The Legacy of the Libertad Act: Defeating Title III Claims and Protecting International Comity*, in Harvard ILJ, novembre 2019.

¹¹⁴⁹ Cfr. T. STOLL ET AL., *op. cit.*, pp. 53-54.

¹¹⁵⁰ Cfr. AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States*, 1987, cit., § 402(1)(f) e § 413.

¹¹⁵¹ Cfr. T. STOLL ET AL., *op. cit.*, p. 54.

La base giuridica per l'estensione extraterritoriale delle sanzioni USA contro Cuba e contro la Federazione Russa, oltretutto, non deriva (come, d'altronde, le sanzioni stesse) da una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU e tanto meno può essere giustificata sulla base delle norme sulla responsabilità dello Stato in qualità di rappresaglia contro precedenti violazioni del diritto internazionale, dato che la ritenuta contrarietà al diritto internazionale, tanto della condotta di Cuba quanto di quella della Federazione Russa o di qualsiasi altro Stato, non potrebbe in alcun caso giustificare l'adozione di contromisure contro individui e aziende di Stati terzi del tutto estranei alle condotte contestate assurte a ragione scatenante del varo dei provvedimenti sanzionatori. Anche un'interpretazione che intendesse contemplare quest'ultima pratica come funzionale al rafforzamento dell'efficacia dei provvedimenti sanzionatori primari, d'altronde, difficilmente supererebbe l'inerente "test" di legittimità fondato sul requisito della proporzionalità. Al contrario, ognuna di queste misure extraterritoriali, poiché adottate in violazione del diritto internazionale, potrebbe configurare la responsabilità per atti illeciti dello Stato da cui tali provvedimenti promanano e, in fin dei conti, giustificare l'adozione contro di esso di contromisure da parte degli Stati terzi lesi¹¹⁵².

Le sanzioni "secondarie" statunitensi, infatti, mirano esclusivamente a impedire che cittadini di paesi terzi conducano affari con uno Stato individuato come bersaglio delle sanzioni "primarie". Simili misure possono costituire una violazione del divieto di intervento previsto dal diritto internazionale consuetudinario, che vieta per l'appunto l'interferenza negli affari interni di altri Stati e protegge, di conseguenza, l'uguaglianza sovrana tra i medesimi. I regimi sanzionatori extraterritoriali imposti da parte degli Stati Uniti, pertanto, mirano a influenzare il comportamento non solo delle persone fisiche e giuridiche sanzionate in via primaria, ma anche quello dei governi stranieri e dei loro soggetti interni. Nel caso delle sanzioni adottate dagli USA contro la realizzazione del gasdotto *Nord Stream 2* nel Mar Baltico, ad esempio, gli Stati Uniti hanno intenzionalmente ordito una formidabile trama di pressione economica nei confronti degli operatori, soprattutto europei, anche solo potenzialmente interessati al completamento di tale opera infrastrutturale. Tutto ciò, al solo scopo di avversare unilateralmente l'attuazione di una decisione di politica energetica legittimamente assunta da parte di altri Stati sovrani e, in tal modo, asservire la volontà di questi ultimi al perseguimento dei propri interessi geostrategici e dei propri obiettivi di politica estera¹¹⁵³.

Nel contesto della già delicata tematica riguardante la controversa legittimità delle sanzioni internazionali unilaterali, la dimensione extraterritoriale riguarda dunque il fatto che uno Stato possa interferire con la sovranità di Stati terzi prescrivendo la tenuta, da parte di questi ultimi, di determinate condotte commerciali ritenute utili ad "assecondare" l'efficacia del regime sanzionatorio principale adottato nei confronti dello Stato individuato come diretto "bersaglio". La giustificazione giuridica per tali sanzioni "extraterritoriali" (o "secondarie")

¹¹⁵² *Ivi*, p. 55.

¹¹⁵³ Per un inerente approfondimento sul tema, si veda: O. MALHERBE, *U.S. Economic Sanctions against Nord Stream 2 under International Jurisdiction Principles*, in *International Law and Politics*, 2021, vol. 53, pp. 1017-1030.

dovrebbe conseguentemente basarsi su una specifica regola prevista dal diritto consuetudinario, in ogni caso distinta e complementare rispetto a un'ulteriore norma della consuetudine che possa essere eventualmente adottata a fondamento della ritenuta legittimità dell'adozione di sanzioni autonome nel quadro dell'odierno diritto internazionale¹¹⁵⁴.

Finora, le sanzioni "extraterritoriali" o "secondarie" sono state imposte principalmente ad opera degli Stati Uniti e, come visto, hanno suscitato reazioni critiche in tutto il mondo. In simili circostanze, invero, si rivela altamente improbabile il consolidamento di una nuova norma consuetudinaria che, sulla base della prassi generale degli Stati e dell'inerente *opinio iuris sive necessitatis*, possa sanare le pretese statunitensi. Questo, tanto più alla luce degli emergenti standard di controllo che si applicano nei confronti del ricorso, da parte degli Stati partecipanti, alle cd. "eccezioni di sicurezza nazionale" previste nel quadro giuridico dei trattati che integrano il diritto internazionale dell'economia e del commercio, tanto in campo bilaterale (BITs, FTAs, etc.) quanto in ambito multilaterale (OMC). Non va tralasciato, infatti, come l'estensione in chiave extraterritoriale delle sanzioni economiche statunitensi possa contravvenire agli obblighi internazionali altresì assunti da parte di Washington sul piano convenzionale.

Le sanzioni economiche "secondarie" colpiscono i soggetti economici e condizionano le loro scelte operative comminando a questi ultimi il rifiuto dei visti, il congelamento dei beni e il blocco delle transazioni finanziarie o anche solo prefigurando il rischio di incorrere in tali pesanti restrizioni. Tuttavia, le attività intaccate da questi provvedimenti sono coperte e regolate dai vari accordi internazionali in materia economico-commerciale (così come in tema di diritti umani) di cui sono parte anche gli Stati Uniti nonché l'UE e/o i suoi Stati membri. L'ordinamento multilaterale dell'OMC, che si articola in un complesso di trattati interconnessi, assume particolare rilievo in riferimento all'imposizione di sanzioni economiche, giacché prevede l'assunzione, da parte dei propri Membri, di una serie di impegni in materia di commercio internazionale, i quali possono assumersi indebitamente disattesi nei casi che vedano l'imposizione di restrizioni commerciali cd. "secondarie" nei confronti (di operatori) di Stati stranieri terzi, estranei a qualsivoglia (presunta) pregressa emergenza o violazione del diritto internazionale che lo Stato sanzionante lamenti in via "primaria" e pretenda di porre a fondamento della (già controversa) legittimità internazionale del proprio agire sanzionatorio unilaterale.

Per i Membri dell'OMC, tra i quali figurano gli USA, vige del resto l'obbligo di astenersi dall'imposizione di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione¹¹⁵⁵. Il rifiuto

¹¹⁵⁴ Cfr. T. STOLL ET AL., *op. cit.*, p. 56.

¹¹⁵⁵ Art. XI GATT-1994 (*General Elimination of Quantitative Restrictions*): «1. No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party. 2. The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (a) Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party; (b) Import and export prohibitions or restrictions necessary to the application of standards or regulations for the classification, grading or marketing of commodities in international trade; (c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any

delle licenze di esportazione previsto dalla normativa sanzionatoria statunitense, come nel caso del CAATSA, interviene in espresso contrasto con tale disposizione. Inoltre, ai sensi dell'art. XI GATS, un Membro dell'OMC è tenuto a non applicare restrizioni ai trasferimenti internazionali e ai pagamenti per le operazioni correnti relative ai settori degli scambi di servizi in riferimento ai quali vigano per esso impegni specifici¹¹⁵⁶. È pertanto plausibile ritenere che il congelamento dei beni e il blocco delle transazioni finanziarie possano porsi in conflitto con tali previsioni¹¹⁵⁷. Sempre per quanto riguarda gli scambi internazionali di servizi, i Membri dell'OMC devono altresì consentire la circolazione delle persone fisiche (e dunque il rilascio di documenti di ingresso) nei diversi settori rispetto ai quali abbiano assunto speciali obblighi¹¹⁵⁸. Data la loro intrinseca finalità di interferire con le “consuete” dinamiche commerciali in materia di beni e servizi tra Stati membri dell'OMC, le sanzioni statunitensi

form, necessary to the enforcement of governmental measures which operate: (i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted; or (ii) to remove a temporary surplus of the like domestic product, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted, by making the surplus available to certain groups of domestic consumers free of charge or at prices below the current market level; or (iii) to restrict the quantities permitted to be produced of any animal product the production of which is directly dependent, wholly or mainly, on the imported commodity, if the domestic production of that commodity is relatively negligible. Any contracting party applying restrictions on the importation of any product pursuant to subparagraph (c) of this paragraph shall give public notice of the total quantity or value of the product permitted to be imported during a specified future period and of any change in such quantity or value. Moreover, any restrictions applied under (i) above shall not be such as will reduce the total of imports relative to the total of domestic production, as compared with the proportion which might reasonably be expected to rule between the two in the absence of restrictions. In determining this proportion, the contracting party shall pay due regard to the proportion prevailing during a previous representative period and to any special factors which may have affected or may be affecting the trade in the product concerned».

¹¹⁵⁶ Art. XI GATS (Payments and Transfers): «1. Except under the circumstances envisaged in Article XII, a Member shall not apply restrictions on international transfers and payments for current transactions relating to its specific commitments. 2. Nothing in this Agreement shall affect the rights and obligations of the members of the International Monetary Fund under the Articles of Agreement of the Fund, including the use of exchange actions which are in conformity with the Articles of Agreement, provided that a Member shall not impose restrictions on any capital transactions inconsistently with its specific commitments regarding such transactions, except under Article XII or at the request of the Fund».

¹¹⁵⁷ Cfr. T. STOLLET AL., *op. cit.*, p. 56.

¹¹⁵⁸ Cfr. art. XVI, § 1 GATS (Market Access): «With respect to market access through the modes of supply identified in Article I, each Member shall accord services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that provided for under the terms, limitations and conditions agreed and specified in its Schedule». Rileva inoltre la relativa nota 8 contenuta nel testo dell'Accordo: «If a Member undertakes a market-access commitment in relation to the supply of a service through the mode of supply referred to in subparagraph 2(a) of Article I and if the cross-border movement of capital is an essential part of the service itself, that Member is thereby committed to allow such movement of capital. If a Member undertakes a market-access commitment in relation to the supply of a service through the mode of supply referred to in sub-paragraph 2(c) of Article I, it is thereby committed to allow related transfers of capital into its territory».

contrasterebbero anche con l'obbligo del cd. "trattamento della nazione più favorita", di cui agli art. I, § 1 GATT¹¹⁵⁹ e all'art. II GATS¹¹⁶⁰.

La normativa dell'OMC prevede inoltre particolari clausole "d'eccezione", tramite le quali consente ai Membri di tale organizzazione internazionale di adottare misure restrittive, preposte al perseguimento di determinati obiettivi politici e regolatori di carattere eccezionale i quali, altrimenti, si porrebbero in contrasto con gli obblighi ordinari disposti dagli Accordi. Nel novero di tali eccezioni rilevano, in particolare, le cd. *Security Exceptions*, ovvero le "clausole di sicurezza" di cui all'art. XXI GATT¹¹⁶¹ e all'art. XIVbis GATS¹¹⁶². Come testimoniato dal precedente dell'impugnazione della legislazione *Helms-Burton*, intrapresa da parte dell'UE nel quadro del meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC, i regimi sanzionatori "extraterritoriali" imposti da parte degli Stati Uniti potrebbero risultare tuttavia travalicanti anche rispetto alle prerogative eccezionali contemplate dall'ordinamento dell'OMC in riferimento alla materia della sicurezza nazionale¹¹⁶³.

¹¹⁵⁹ Art. I, § 1 GATT-1994 (*General Most-Favoured-Nation Treatment*): «With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III, any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties».

¹¹⁶⁰ Art. II GATS (*Most-Favoured-Nation Treatment*): «1. With respect to any measure covered by this Agreement, each Member shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that it accords to like services and service suppliers of any other country. 2. A Member may maintain a measure inconsistent with paragraph 1 provided that such a measure is listed in, and meets the conditions of, the Annex on Article II Exemptions. 3. The provisions of this Agreement shall not be so construed as to prevent any Member from conferring or according advantages to adjacent countries in order to facilitate exchanges limited to contiguous frontier zones of services that are both locally produced and consumed».

¹¹⁶¹ Art. XXI GATT-1994 (*Security Exceptions*): «Nothing in this Agreement shall be construed (a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or (b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests (i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived; (ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment; (iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or (c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security».

¹¹⁶² Article XIVbis GATS (*Security Exceptions*): «1. Nothing in this Agreement shall be construed: (a) to require any Member to furnish any information, the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or (b) to prevent any Member from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests: (i) relating to the supply of services as carried out directly or indirectly for the purpose of provisioning a military establishment; (ii) relating to fissionable and fusionable materials or the materials from which they are derived; (iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or (c) to prevent any Member from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security. 2. The Council for Trade in Services shall be informed to the fullest extent possible of measures taken under paragraphs 1(b) and (c) and of their termination».

¹¹⁶³ Cfr. T. STOLLET AL., *op. cit.*, p. 57. Per un inerente approfondimento, in questo caso sotto la specifica prospettiva statunitense, si veda: J. A. SPANOGLE JR., *Can Helms-Burton Be Challenged Under Wto?*, in *Stetson Law Review*, 1998, vol. XXVII, pp. 1313-1340.

La giurisprudenza recentemente prodotta dagli organi giudicanti dell'OMC ha infatti chiarito come tali clausole d'eccezione non attribuiscono ai Membri "carta bianca" circa l'adozione di misure concernenti la propria sicurezza nazionale, non limitando al mero "autogiudizio" di quest'ultimi la valutazione obiettiva riguardante la cd. "*non-implausibility*" dei provvedimenti in tal senso attuati rispetto al perseguimento di finalità legittime ai sensi dell'ordinamento di tale organizzazione. Seppur in costanza del riconoscimento dell'ampia discrezionalità che persiste in capo ai Membri con riguardo all'individuazione di situazioni sensibili per la propria sicurezza, risulta quanto meno verosimile supporre che l'arbitraria imposizione (come ai sensi dell'*Helms-Burton Act* o del CAATSA statunitensi) di restrizioni al commercio internazionale nei confronti di Membri dell'OMC – i quali, anche a prescindere da valutazioni critiche circa la presunta legittimità delle misure introdotte in via primaria, non rappresentino neppure l'obiettivo principale, dichiarato e diretto di tali "contromisure" – non possa infatti soddisfare gli emergenti standard di controllo individuati a partire dalla pronuncia del panel costituito dal DSB per la risoluzione del caso *DS512: Russia — Measures Concerning Traffic in Transit*¹¹⁶⁴, con particolare riferimento a criteri cardine della "buona fede" e del "non-abuso del diritto".

Tra l'altro, risulta parimenti plausibile rilevare un conflitto tra le misure statunitensi e gli obblighi vigenti per gli USA in tema di pagamenti e trasferimenti finanziari internazionali ai sensi degli *Articles of Agreement* del FMI¹¹⁶⁵ (nonché degli inerenti standard dell'OCSE in materia di concorrenza e transazioni). Ai sensi delle sezioni 2 e 3 dell'art. VIII, i Membri del FMI sono infatti tenuti a evitare l'imposizione di restrizioni sui pagamenti correnti¹¹⁶⁶ e l'adozione di pratiche valutarie discriminatorie¹¹⁶⁷. Gli Articoli del FMI, inoltre, non contengono una clausola di eccezione esplicitamente connessa alla protezione di interessi essenziali di sicurezza, per quanto già l'art. VIII, sez. 2(b) degli Articoli del Fondo preveda una specifica disposizione in base alla quale i contratti di cambio che coinvolgano la valuta di un qualsiasi Membro e che risultino contrari ai regolamenti di controllo del cambio valutario di quel Membro – laddove questi ultimi siano mantenuti o imposti in conformità con la normativa

¹¹⁶⁴ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 5 aprile 2019 (*adopted*, 26 aprile 2019).

¹¹⁶⁵ Uno degli scopi costitutivi del Fondo Monetario Internazionale è appunto «[t]o assist in the establishment of a multilateral system of payments in respect of current transactions between members and in the elimination of foreign exchange restrictions which hamper the growth of world trade». Art. I, § (iv) degli *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*, 27 dicembre 1945, in *UNTS*, vol. 2, pp. 39 ss.

¹¹⁶⁶ *Ivi*, art. VIII, sez. 2(a) - *Avoidance of restrictions on current payments*: «Subject to the provisions of Article VII, Section 3(b) and Article XIV, Section 2, no member shall, without the approval of the Fund, impose restrictions on the making of payments and transfers for current international transactions».

¹¹⁶⁷ *Ivi*, sez. 3 (*Avoidance of discriminatory currency practices*): «No member shall engage in, or permit any of its fiscal agencies referred to in Article V, Section 1 to engage in, any discriminatory currency arrangements or multiple currency practices, whether within or outside margins under Article IV or prescribed by or under Schedule C, except as authorized under this Agreement or approved by the Fund. If such arrangements and practices are engaged in at the date when this Agreement enters into force, the member concerned shall consult with the Fund as to their progressive removal unless they are maintained or imposed under Article XIV, Section 2, in which case the provisions of Section 3 of that Article shall apply».

del FMI – non siano di conseguenza applicabili nell’ambito delle rispettive giurisdizioni territoriali dei diversi Membri del Fondo Monetario Internazionale¹¹⁶⁸.

Il Consiglio di Amministrazione del Fondo Monetario, attraverso l’adozione di una decisione interpretativa vincolante risalente ai primi anni dall’istituzione del Fondo, ha altresì deciso l’applicazione di una particolare procedura di notifica per l’imposizione, da parte dei Membri, di restrizioni valutarie sulla base di motivi di sicurezza¹¹⁶⁹ le quali, ad ogni modo, non trovano diretta copertura tra le previsioni dell’articolato istitutivo del FMI¹¹⁷⁰. Anche in questo caso, pertanto, non possono che sorgere fondati dubbi circa la legittima applicabilità di restrizioni nei confronti di Stati e di attori economici che non presentino elementi di collegamento rispetto alle ragioni di sicurezza nazionale concretamente addotte a fondamento del varo di sanzioni economiche¹¹⁷¹.

Giova peraltro ricordare come gli Stati Uniti abbiano assunto impegni simili – se non più estesi – rispetto a quelli vigenti per i Membri dell’OMC attraverso la ratifica di numerosi Trattati di amicizia, commercio e navigazione¹¹⁷². Questi trattati FCN, contenenti un esteso novero di obblighi riguardanti il trattamento dei cittadini e delle imprese dei rispettivi paesi aderenti, sono ancora oggi in vigore nella misura in cui le questioni da essi regolate non risultino coperte da accordi conclusi da parte dell’Unione europea. Nei termini previsti dal testo di tali trattati bilaterali, gli Stati Uniti si sono quindi giuridicamente impegnati ad agevolare e tutelare l’attività economica di società e cittadini stranieri all’interno del proprio territorio. Le sanzioni “secondarie” previste dalla legislazione extraterritoriale statunitense

¹¹⁶⁸ Ivi, sez. 2(b): «Exchange contracts which involve the currency of any member and which are contrary to the exchange control regulations of that member maintained or imposed consistently with this Agreement shall be unenforceable in the territories of any member. In addition, members may, by mutual accord, cooperate in measures for the purpose of making the exchange control regulations of either member more effective, provided that such measures and regulations are consistent with this Agreement».

¹¹⁶⁹ FMI, EXECUTIVE BOARD, Decision n°144-(52/51), *Payments Restrictions for Security Reasons: Fund Jurisdiction*, 14 agosto 1952. «More specifically, a member should normally notify the Fund before imposing such measures. The notifications are immediately circulated to the Board. The member may assume that the Fund has no objection unless the Fund informs the member otherwise within 30 days of the notification. The Fund’s approval of an exchange restriction pursuant to Decision No. 144-(52/51) is granted for an unlimited period of time». Cfr. FMI, MONETARY AND FINANCIAL SYSTEMS AND LEGAL DEPARTMENTS, *Article VIII Acceptance by IMF Members: Recent Trends and Implications for the Fund*, 26 maggio 2006, pp. 4-5, nota 10.

¹¹⁷⁰ Infatti, «[e]xchange measures may be legally imposed under Article VIII with the prior approval of the Fund (i.e., the Executive Board). Generally, approval of an exchange measure is granted by a decision of the Executive Board when the Board is satisfied that the measure: (i) is imposed for balance of payments reasons; (ii) is applied in a manner that does not discriminate between Fund members; and (iii) is temporary in the sense that there is a clear timetable for its removal. Approval is granted for a specified period». Ivi, pp. 4-5, punto 12.

¹¹⁷¹ Cfr. T. STOLLE ET AL., *op. cit.*, p. 60.

¹¹⁷² Fino agli anni ‘50, gli Stati Uniti hanno concluso tali trattati bilaterali FCN con molti paesi dell’Europa occidentale, tra i quali Stati oggi Membri dell’UE come Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Spagna e Svezia. Sul tema, cfr.: H. WALKER, *Modern Treaties of Friendship, Commerce and Navigation*, in *Minnesota Law Review*, 1957, vol. 42, pp. 805-824; K. J. VANDEFELDE, *The first bilateral investment treaties: US postwar friendship, commerce and navigation treaties*, Oxford University Press, 2017.

non possono pertanto che stridere sensibilmente con molti di questi obblighi assunti dagli USA nei confronti, in particolare, delle controparti europee¹¹⁷³.

Le sanzioni statunitensi potrebbero altresì entrare in conflitto con le norme internazionali, in materia di investimenti, incluse nei cd. “accordi bilaterali di investimento” (BITs) nonché nei titoli, concernenti la materia degli investimenti, compresi nel testo degli accordi commerciali regionali. Gli USA, infatti, hanno concluso BITs con un’ampia serie di paesi della parte centrale e orientale del continente europeo, molti dei quali hanno successivamente aderito all’UE¹¹⁷⁴. Analogamente ai Trattati FCN – di cui hanno perlopiù preso il posto – i BITs si ergono a protezione delle attività economicamente rilevanti condotte da cittadini o entità dei paesi aderenti che agiscano in qualità di operatore straniero nel territorio dell’altro Stato rispettivamente parte di tale accordo. Tutto ciò, sulla base di previsioni simili a quelle contemplate nel dettato dei loro predecessori storici, per quanto il campo di azione dei BITs si presenti generalmente più ristretto e dettagliato rispetto a quello dei trattati FCN, poiché segnatamente incentrato sulla facilitazione e sulla tutela degli investimenti esteri. Alla luce di tali constatazioni, si può dunque comprendere come i pertinenti BITs in vigore¹¹⁷⁵ prevedano in ogni caso un’ampia gamma di obblighi vincolanti atti ad agevolare e proteggere gli investimenti degli operatori dell’UE negli Stati Uniti e come il ricorso alle “clausole di sicurezza” ricomprese nei rispettivi articolati, nonché la relativa verifica di legittimità da condurre su eventuale istanza della parte interessata, possano comunque richiedere l’applicazione di standard assimilabili a quelli definiti in base ai criteri di controllo da considerare invalsi nell’affine ambito dell’OMC.

Parallelamente ai BITs, i diritti degli investitori esteri possono trovare garanzie anche nel quadro della conclusione di accordi commerciali di matrice regionale. Gli Stati Uniti e l’UE non sono ancora addivenuti alla formalizzazione di un accordo di questo tipo¹¹⁷⁶. Tuttavia, gli Stati Uniti hanno ratificato accordi commerciali con una serie di altri paesi, la maggior parte dei quali annovera capitoli riguardanti l’agevolazione e la protezione degli investimenti stranieri. Pertanto, queste norme possono essere applicate in favore delle filiali locali di società europee che siano state sanzionate o risultino comunque interessate dai divieti di intrattenere rapporti d’affari con persone sottoposte a misure restrittive imposte dagli USA. Le filiali messicane e canadesi di società europee, ad esempio, potrebbero beneficiare dell’accordo commerciale regionale nordamericano tra Stati Uniti, Messico e Canada, deno-

¹¹⁷³ Cfr. T. STOLL ET AL., *op. cit.*, p. 58.

¹¹⁷⁴ Si vedano, tra questi, gli esempi forniti dai BITs siglati da Washington con Bulgaria, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania e Slovacchia.

¹¹⁷⁵ La cd. “*grandfathering regulation*”, a determinate condizioni, consente peraltro agli Stati membri dell’UE di modificare o concludere accordi bilaterali di investimento. In merito, si veda il Regolamento (UE) n°1219/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, datato 12 dicembre 2012, che stabilisce disposizioni transitorie per gli accordi bilaterali conclusi tra Stati membri e paesi terzi in materia di investimenti. Per una disamina dell’attuazione di tale Regolamento, si veda la relazione [COM(2020) 134 final] della Commissione europea.

¹¹⁷⁶ Si considerino le infruttuose trattative che, a partire dal 2013, hanno interessato la possibile conclusione del discusso Trattato Transatlantico sul Commercio e gli Investimenti (TTIP), inizialmente denominato Zona di libero scambio transatlantica (*TransAtlantic Free Trade Area*, TAFTA).

minato USMCA. Tale accordo, infatti, prevede il funzionamento di un meccanismo dedicato di risoluzione delle controversie investitore-Stato (ISDS) che potrebbe essere utilizzato in particolare dalle filiali europee presenti in Messico¹¹⁷⁷.

In ultimo, ma certamente non in secondo piano, giova rammentare come gli Stati Uniti – generalmente restii ad aderire a trattati multilaterali vincolanti in materia di diritti umani – nel 1977 abbiano firmato il Patto internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR) del 1966, ratificandolo nel 1992. Pertanto, le misure degli USA – che risultassero ingiustificatamente imposte nei confronti di destinatari di fatto estranei alla contestazione di una qualsiasi pregressa responsabilità internazionalmente rilevante – ben potrebbero configurare l'indebita compressione delle inerenti garanzie sostanziali sui diritti e sulle libertà fondamentali individuali sancite dall'ICCPR¹¹⁷⁸. L'imposizione di restrizioni ai diritti e alle libertà personali sulla base di criteri di cittadinanza, infatti, potrebbe già di per sé integrare gli estremi di una discriminazione, per motivi di origine nazionale, dei cittadini sanzionati in violazione degli artt. 2, § 1¹¹⁷⁹ e 26¹¹⁸⁰ ICCPR. Certamente non trascurabili, inoltre, sono le implicazioni correlate al fatto che, secondo la legislazione statunitense sulle sanzioni, gli individui presi di mira saranno elencati nei *report* pubblici e inclusi negli elenchi, pubblicamente accessibili, delle persone designate¹¹⁸¹. Tali inserzioni pubbliche possono costituire una violazione del diritto alla riservatezza e alla tutela dell'onore e dell'onorabilità personale, così come tutelate dall'art. 17, § 1 ICCPR¹¹⁸².

L'estensione delle sanzioni alle persone giuridiche e ai loro principali dirigenti, infatti, non può non produrre una compressione della libertà di associazione di cui all'art. 22 ICCPR. La libertà di associazione richiamata in tale articolo, tra l'altro, non tutela solo la costituzione di associazioni di qualsiasi tipo, come altresì di persone giuridiche costituite per scopi commerciali, ma garantisce anche la libertà di tali aggregati umani rispetto alla scelta della propria organizzazione interna nonché in merito alla selezione del personale, dirigenziale e non, da inserire nei relativi organigrammi, mirando inoltre a proteggere il funzionamento di tali entità nel perseguimento dei propri obiettivi costitutivi tramite lo svolgimento di attività economiche preposte all'accumulazione e al godimento della proprietà oltre che alla realizza-

¹¹⁷⁷ Cfr. T. STOLL ET AL., *op. cit.*, pp. 59-60.

¹¹⁷⁸ Cfr.: P. DE WAART, *op. cit.*; M. LUGATO, *op. cit.*;

¹¹⁷⁹ Art. 2, § 1 ICCPR: «*Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status*».

¹¹⁸⁰ Art. 26 ICCPR: «*All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status*».

¹¹⁸¹ Cfr. S. BUSZEWSKI, H. GÖTT, *Avoiding Kadi – 'Pre-emptive Compliance' with Human Rights when Imposing Targeted Sanctions*, in *German Yearbook of International Law*, 2015, vol. 57, pp. 507-540.

¹¹⁸² Art. 17, § 1 ICCPR: «*No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation*».

zione di profitti¹¹⁸³. Le misure che limitano queste attività – come il congelamento dei beni, il divieto di viaggio per il personale aziendale “chiave” o il divieto a terzi di intraprendere attività commerciali con una determinata persona o azienda – non possono che interferire con questi diritti fondamentali¹¹⁸⁴.

Ai sensi dell’art. 22, § 2 ICCPR¹¹⁸⁵, un simile tenore di ingerenza tanto nella libertà associativa, quanto negli aspetti afferenti alla dimensione economica di quest’ultima, può apparire giustificabile soltanto quando la sua applicazione, secondo metodi democratici, si riveli obiettivamente necessaria nell’interesse della sicurezza nazionale, della pubblica sicurezza e dell’ordine pubblico. Anche in questo caso, pertanto, gli Stati Uniti dovrebbero dimostrare la compatibilità della coercizione economica esercitata su Stati terzi, tramite l’estensione extraterritoriale delle proprie sanzioni internazionali, con i requisiti di necessità e proporzionalità inerentemente calibrati in base alle previsioni dell’ICCPR, tanto più fornendo argomentazioni e riscontri qualificabili come “non privi di plausibilità” alla luce degli emergenti standard oggi in via di consolidamento nel quadro della giurisprudenza internazionale.

3.3.4 Uno strumento di difesa contro l’ingerenza extraterritoriale delle *secondary sanctions*: il cd. “Statuto (o Regolamento) di Blocco”

La problematica della legittimità internazionale dell’extraterritorialità delle sanzioni risulta profondamente interconnessa con quella relativa all’invocazione delle “*Exceptions*” contemplate in diversi trattati multilaterali al fine di garantire la necessaria tutela a quegli interessi ritenuti essenziali per gli Stati, in quanto afferenti alla sfera vitale della sicurezza nazionale. Tra i vari esempi, è possibile richiamare la “clausola d’eccezione” in cui in concreto si sostanziano le disposizioni dell’art. VIII sez. 2(b) degli *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*¹¹⁸⁶ o, in particolare, le disposizioni eccezionali in materia di sicurezza nazionale espressamente previste, nell’ambito dell’ordinamento dell’Organizzazione mondiale del commercio, dall’art. XXI GATT-1994.

Di conseguenza, questo fondamentale argomento ha trovato spazio anche dinanzi agli organi dell’Organizzazione mondiale del commercio. Nel caso *United States – The Cuban*

¹¹⁸³ Cfr. S. JOSEPH, M. CASTAN, *op. cit.*; P. TAYLOR, *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights*, Cambridge University Press, 2020.

¹¹⁸⁴ Cfr. T. STOLL ET AL., *op. cit.*, pp. 60-91.

¹¹⁸⁵ Art. 22, § 2 ICCPR: «*No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those which are prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others [...]*».

¹¹⁸⁶ FMI, *Articles of Agreement*, art. VIII - *General Obligations of Members*, sez. 2(b): «*Exchange contracts which involve the currency of any member and which are contrary to the exchange control regulations of that member maintained or imposed consistently with this Agreement shall be unenforceable in the territories of any member*».

*Liberty and Democratic Solidarity Act*¹¹⁸⁷, la CE contestava gli effetti extraterritoriali dell'*Helms-Burton Act*¹¹⁸⁸ statunitense del 1996 in relazione all'imposizione di un divieto commerciale "secondario" implicante l'obbligo per tutti gli operatori economici – statunitensi e non – di attenersi, nelle proprie relazioni con l'Avana, alla normativa statunitense in materia di controllo delle (ri-)esportazioni verso Stati terzi¹¹⁸⁹ e alle limitazioni imposte da Washington sul commercio di beni di origine cubana. Il provvedimento degli USA, inoltre, mirava esplicitamente a colpire tutte le entità straniere impegnate in attività di natura commerciale¹¹⁹⁰ con

¹¹⁸⁷ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, DS38: *United States – The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*, mandato del panel scaduto il 22 aprile 1998.

¹¹⁸⁸ U.S., *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1995 [1996]*, 22 U.S.C., ch. 69A, §§ 6021-6091 ss., P. L. 104-114, 110 Stat. 785. Nello specifico, il Titolo III del provvedimento (denominato *Protection of Property Rights of United States Nationals*) ha configurato, per i soggetti statunitensi danneggiati nei propri diritti di proprietà, la possibilità di agire in giudizio nei confronti dei cittadini stranieri coinvolti in operazioni di compravendita riguardanti beni statunitensi in precedenza confiscati da parte del governo dell'Avana, configurando per tali soggetti una responsabilità «*for Trafficking in Confiscated Property Claimed by United States Nationals*» (Sec. 302). Il Titolo IV della normativa, inoltre, ha disposto il divieto di ingresso nel territorio degli USA «*of aliens who have confiscated property of United States nationals or who traffic in such property*» (Sec. 401). Gli Stati Uniti avevano già in passato predisposto diversi atti regolatori aventi come oggetto l'imposizione di stringenti restrizioni economiche nei confronti del regime cubano [e.g., *Cuban Assets Control Regulations (CACR)*, C.F.R., Title 31, Sub. B, Chapter V, Part 515, in *Federal Register*, 1963, vol. 28, n°132, pp. 6974 ss.; *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993, Cuban Democracy Act [of 1992] (CDA)*, 22 U.S.C. ch. 69 § 6001 ss., P. L. 102-484, 106 Stat. 2315]. Il 24 febbraio 1996, tuttavia, aerei da combattimento cubani abbatterono (se in territorio cubano o nello spazio aereo internazionale è ancora oggetto di dibattito) due aerei privati utilizzati da un gruppo di supporto umanitario internazionale con sede a Miami chiamato *Brothers to the Rescue* (in spagnolo: *Hermanos al Rescate*), impegnati in operazioni di ricerca e soccorso in acque internazionali in aiuto degli esuli cubani, determinando così la reazione di Washington che il 12 marzo 1996 vide il Presidente Bill Clinton promulgare il *LIBERTAD ACT* allo scopo di assicurare *Assistance to a Free and Independent Cuba* (Titolo II) in solidarietà con il popolo cubano «*Toward a Transition Government and a Democratically Elected Government in Cuba*». Il provvedimento mirava primariamente a «*Strengthening International Sanctions against the Castro Government*» (Titolo I) conseguentemente alla dissoluzione del blocco comunista, riaffermando la «*section 1704(a) of the Cuban Democracy Act of 1992, which states that the President should encourage foreign countries to restrict trade and credit relations with Cuba in a manner consistent with the purposes of that Act. [...] The Congress further urges the President to take immediate steps to apply the sanctions described in section 1704(b)(1) of that Act against countries assisting Cuba*». *Ivi*, section 102(a), (1) e (2). Sull'accaduto, si veda anche: ICAO, *Report on the Shooting Down of Two U.S.-Registered Private Civil Aircraft by Cuban Military Aircraft on 24 February 1996*, C-WP/10441, 20 giugno 1996, UNSC doc. S/1996/509, 1° luglio 1996. Sul tema, cfr.: A. F. LOWENFELD, *Congress and Cuba: The Helms-Burton Act*, in *AJIL*, 1996, vol. 90, n°3, pp. 419-434. Inoltre, cfr. H. L. CLARK, *op. cit.*, pp. 61-96.

¹¹⁸⁹ L'EAR proibisce la riesportazione verso Cuba, da parte di qualsiasi soggetto, della maggior parte delle materie prime, dei beni, della tecnologia e del *software* e di origine statunitense che contengano un livello cd. *super-de minimis* (≤ 10%) di componenti di origine statunitense [cfr. 15 C.F.R., 746.2(a), 734.3(3), 734.4(b)]. Il CACR, inoltre, vieta anche le operazioni di riesportazione, insieme alle altre transazioni verso Cuba e nei confronti di cittadini cubani, da parte di persone degli Stati Uniti e di società estere di proprietà o controllate da soggetti statunitensi (in questi casi, senza alcuna limitazione *de minimis*). *Ivi.*, p. 68.

¹¹⁹⁰ «*As used in title III, and except as provided in subparagraph (B), a person "traffics" in confiscated property if that person knowingly and intentionally—(i) sells, transfers, distributes, dispenses, brokers, manages, or otherwise disposes of confiscated property, or purchases, leases, receives, possesses, obtains control of, manages, uses, or otherwise acquires or holds an interest in confiscated property, (ii) engages in a commercial activity using or otherwise benefiting from confiscated property, or (iii) causes, directs, participates in, or profits from, trafficking (as described in clause (i) or (ii)) by another person, or otherwise engages in trafficking [...] through another person,*

Cuba che coinvolgessero le proprietà americane sull'isola caraibica precedentemente nazionalizzate ad opera del regime socialista di Fidel Castro¹¹⁹¹.

Il 3 maggio 1996 la CE, le cui società erano seriamente minacciate dalla normativa extra-territoriale varata da Washington¹¹⁹², avviò pertanto la procedura di consultazione con gli Stati Uniti nel quadro dell'OMC¹¹⁹³, presentando successivamente richiesta per la costituzione di un panel nell'ottobre dello stesso anno¹¹⁹⁴. Tuttavia, la controversia tra le due sponde dell'Atlantico fu infine "accomodata"¹¹⁹⁵ solo mediante negoziati bilaterali¹¹⁹⁶. Non si concretizzò, pertanto,

without the authorization of any United States national who holds a claim to the property». U.S., Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1995 [1996], cit., Sec. 4, 22 U.S.C. § 6023(13).

¹¹⁹¹ Di carattere analogo erano le disposizioni riportate nel cd. *Kennedy-D'Amato Act*, ovvero nell'*Iran and Libya Sanctions Act (ILSA)* varato dagli USA sempre nel 1996. L'ILSA prevedeva l'imposizione di sanzioni secondarie miranti a isolare, principalmente sul piano finanziario, i due paesi obiettivo considerati fiancheggiatori del terrorismo internazionale e responsabili dello sviluppo di armi di distruzione di massa. Il provvedimento, tuttavia, non trovò mai applicazione pratica in conseguenza delle veementi proteste di grandi aziende private. L'ILSA, infatti, prevedeva l'applicazione di sanzioni secondarie nei confronti degli operatori economici stranieri che avessero supportato la Libia e/o l'Iran nello sviluppo di progetti (con un valore annuale superiore ai 40 milioni di dollari USA) nel settore degli idrocarburi. Giova ad ogni modo osservare come la CE non abbia formalizzato in sede OMC le proprie contestazioni nei confronti dell'ILSA, forse anche in considerazione della formale compatibilità delle finalità securitarie e antiterroristiche sottese a tale provvedimento rispetto ad un'attivazione delle *Security Exceptions* previste dagli articolati GATT e GATS. Cfr. U.S., *Iran and Libya Sanctions Act of 1996*, 50 U.S.C. ch. 35 §§ 1701 ss., P. L. 104-172. Sul tema, si vedano: A. V. LOWE, *US Extraterritorial Jurisdiction: The Helms-Burton and D'Amato Acts*, in *ICLQ*, 1997, vol. 46, n°2, pp. 378-390; S. SZUREK, *Le recours aux sanctions*, in H. GHERARI, S. SZUREK (a cura di), *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. A propos des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy*, cit., pp. 25 ss.

¹¹⁹² Si consideri, al riguardo, anche la posizione assunta da parte di altri Stati, come il Canada e il Messico, pesantemente colpiti nei propri interessi commerciali dalla normativa statunitense.

¹¹⁹³ «*The EC claims that US trade restrictions on goods of Cuban origin, as well as the possible refusal of visas and the exclusion of non-US nationals from US territory, are inconsistent with the US obligations under the WTO Agreement. Violations of GATT Articles I, III, V, XI and XIII, and GATS Articles I, III, VI, XVI and XVII are alleged. The EC also alleges that even if these measures by the US may not be in violation of specific provisions of GATT or GATS, they nevertheless nullify or impair its expected benefits under GATT 1994 and GATS and impede the attainment of the objectives of GATT 1994*». OMC, DISPUTE SETTLEMENT, DS38: *United States – The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*, mandato del panel scaduto il 22 aprile 1998, cit.

¹¹⁹⁴ Cfr. OMC, *Request by the European Communities and their member States for the establishment of a panel (WT/DS38/2 and Corr.1)*, 3 ottobre 1996; OMC, DISPUTE SETTLEMENT, *Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard (WT/DSB/M/24)*, 16 ottobre 1996, pp. 5 ss. Inoltre, si veda: ID., *DS38: United States – The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act - Reservation of Third-Party Rights [Canada, Japan, Malaysia, Mexico and Thailand] - Note by the Secretariat (WT/DS38/4)*, 24 febbraio 1997.

¹¹⁹⁵ Da parte statunitense, gli effetti dell'*Helms-Burton Act* sono stati infatti "congelati" tramite la previsione di specifiche deroghe, rinnovate da tutte le amministrazioni insediatesi alla Casa Bianca a far data dal 1996. Soltanto il 2 maggio 2019, dando seguito a precedenti dichiarazioni, il Presidente americano Donald Trump non ha provveduto alla "consueta" reiterazione del *waiver* riguardante il Titolo III del provvedimento. Cfr. THE WHITE HOUSE, *President Donald J. Trump Is Taking A Stand For Democracy and Human Rights In the Western Hemisphere*, in *Fact Sheets*, 17 aprile 2019; U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Secretary of State Michael R. Pompeo's Remarks to the Press*, in *Press Release*, 17 aprile 2019. Inoltre, cfr. CLEARY GOTTLIEB STEEN & HAMILTON LLP, *End of Suspension of Title III of the Helms-Burton Act: Authorization of Claims Under U.S. Law for "Trafficking" In Certain Cuban Properties (Updated)*, Alert Memorandum, 19 aprile 2019.

¹¹⁹⁶ Cfr. *European Union-United States: Memorandum of Understanding Concerning the U.S. Helms-Burton Act and the U.S. Iran and Libya Sanctions Act*, 11 aprile 1997, in *ILM*, 1997, vol. 36, pp. 529 ss. Sul tema, inoltre,

la possibilità di consentire l'esame della misura degli USA da parte di un panel dell'OMC¹¹⁹⁷ e ciò per quanto le motivazioni di natura essenzialmente politica addotte da parte statunitense potessero manifestare, in particolare, chiari profili di incongruenza rispetto ai requisiti richiesti per l'attivazione delle eccezioni previste dal GATT e dal GATS in materia di sicurezza nazionale¹¹⁹⁸. La reazione "pratica" dell'UE al varo di tali sanzioni da parte degli Stati Uniti fu peraltro affidata all'introduzione del Regolamento (CE) n°2271/96 (cd. *Blocking Regulation* o *Blocking Statute*)¹¹⁹⁹ relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dalla applicazione di una normativa adottata da un paese terzo¹²⁰⁰. Di rilievo e incidenza significativamente

si vedano: H. LESGUILLONS, *Helms-Burton and D'Amato Acts: Reactions of the European Union*, in *IBLJ*, 1997, vol. 1, n°1, pp. 95-111; S. SMIS, K. VAN DER BORGH, *The EU-U.S. Compromise on the Helms-Burton and D'Amato Acts*, in *AJIL*, 1999, vol. 93, n°1, pp. 227-236.

¹¹⁹⁷ Sul tema, cfr.: W. S. DODGE, *The Helms-Burton Act and Transnational Legal Process*, in *HICLR*, 1997, vol. 20, n°4, pp. 713-728, X. LAUREOTE, *A propos de l'illicéité internationale de la loi Helms-Burton*, in *Pouvoirs dans la Caraïbe*, 1999, n°11, p. 105-132. Si vedano inoltre: J. ROY, *Cuba, the United States, and the Helms-Burton Doctrine: International Reactions*, University of Florida Press, Gainesville FL, 2000; N. D. WHITE, *Ending the US Embargo of Cuba: International Law in Dispute*, in *Journal of Latin American Studies*, 2019, vol. 51, n°1, pp. 163-186.

¹¹⁹⁸ Gli USA, infatti, lasciarono intendere che avrebbero potuto difendere le proprie misure innanzi al panel facendo ricorso all'invocazione delle esenzioni di sicurezza nazionale previste dal GATT e dal GATS. In conclusione, tuttavia, l'amministrazione Clinton annunciò semplicemente che non avrebbe partecipato alla procedura, rivendicando la discrezionalità degli Stati Uniti nel determinare unilateralmente se le disposizioni di sicurezza nazionale di tali accordi potessero o meno trovare applicazione (e dando di conseguenza adito alle preoccupazioni per la tenuta ordinamentale dell'OMC connesse alla possibile inosservanza, da parte di Washington, di una decisione del panel costituito). Cfr. H. L. CLARK, *op. cit.*, p. 88.

¹¹⁹⁹ Cfr.: UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°2271/96, 22 novembre 1996, *protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting there from*, in *OJEU*, L 309, 29 novembre 1996.

¹²⁰⁰ «Il presente regolamento fornisce protezione e neutralizza gli effetti dell'applicazione extraterritoriale degli atti normativi indicati nell'Allegato del presente regolamento, compresi i regolamenti e gli altri strumenti legislativi e delle azioni su di essi basate o da essi derivanti, qualora tale applicazione leda gli interessi delle persone di cui [all'art. 11] che effettuano scambi internazionali e/o movimenti di capitali e attività commerciali connesse tra la Comunità e i paesi terzi». Ivi, art. 1., co. 1. «[...] **PAESE: STATI UNITI D'AMERICA. ATTI LEGISLATIVI. 1. NATIONAL DEFENSE AUTHORISATION ACT FOR FISCAL YEAR 1993 - Title XVII - CUBAN DEMOCRACY ACT 1992, sections 1704 and 1706. Prescrizioni: Le prescrizioni sono consolidate nel titolo I del CUBAN LIBERTY AND DEMOCRATIC SOLIDARITY ACT DEL 1996 [...]. Possibili pregiudizi per gli interessi dell'UE: Gli obblighi imposti sono ora incorporati nel CUBAN LIBERTY AND DEMOCRATIC SOLIDARITY ACT DEL 1996 [...]. 2. CUBAN LIBERTY AND DEMOCRATIC SOLIDARITY ACT DEL 1996. Titolo I. Prescrizioni: Conformarsi all'embargo economico e finanziario imposto dagli Stati Uniti nei confronti di Cuba, in particolare non esportando negli Stati Uniti beni o servizi di origine cubana o contenenti materiali o beni provenienti da Cuba o direttamente o attraverso paesi terzi, non trattando merci che si trovano o si trovavano precedentemente a Cuba o che sono trasportate da o attraverso Cuba, non riesportando negli Stati Uniti zucchero originario di Cuba senza notifica dell'autorità nazionale competente dell'esportatore e non importando negli Stati Uniti prodotti a base di zucchero senza assicurarsi che non sono prodotti cubani, congelando beni cubani e le operazioni finanziarie con Cuba. Possibili pregiudizi per gli interessi dell'UE: Divieto di caricare o scaricare merci da un'imbarcazione in qualsivoglia luogo degli Stati Uniti o di entrare in un porto statunitense; rifiuto di importare prodotti o servizi originari di Cuba e di importare a Cuba prodotti o servizi originari degli Stati Uniti; blocco di operazioni finanziarie coinvolgenti Cuba. Titolo III e Titolo IV. Prescrizioni: Porre fine a "operazioni" ("trafficking") con beni precedentemente di proprietà di statunitensi (compresi cubani che hanno ottenuto la cittadinanza degli Stati Uniti) e espropriati dal regime cubano. (Le**

maggiori rispetto alla dimensione prettamente diplomatica delle dichiarazioni di “protesta”, infatti, è la pratica dell’introduzione dei cd. “statuti (o regolamenti) di blocco”, ovvero di provvedimenti legislativi tramite i quali gli Stati (o le OO.II. regionali)¹²⁰¹ che intendono avversare l’applicazione extraterritoriale delle sanzioni straniere si riservano di (a) imporre sanzioni nei confronti dei soggetti nazionali che aderiscano al regime straniero di sanzioni secondarie, conformandosi alle sue prescrizioni e (b) garantiscono il non-riconoscimento delle decisioni degli organi amministrativi e dei tribunali che diano esecuzione alle misure secondarie contestate¹²⁰².

«operazioni» comprendono: uso, vendita, passaggio di proprietà, controllo, gestione e altre attività a vantaggio di una persona). Possibili pregiudizi per gli interessi dell’UE: Procedimenti giudiziari negli Stati Uniti, basati su responsabilità venute a esistenza, contro cittadini o società dell’UE coinvolti in “operazioni” (“trafficking”), terminanti con sentenze o decisioni che impongono il pagamento di un indennizzo (multiplo) alla parte statunitense. Rifiuto di ingresso negli Stati Uniti per persone coinvolte in “operazioni” (“trafficking”), compresi coniuge, figli minorenni e rappresentanti. 3. **IRAN AND LIBYA SANCTIONS ACT DEL 1996**. Prescrizioni: Divieto di investire in Iran o Libia un importo superiore a 40 milioni di dollari USA durante un periodo di dodici mesi, che contribuisca in modo diretto e significativo ad accrescere la capacità dell’Iran o della Libia di sviluppare le rispettive risorse petrolifere. (Investimento destinato alla stipulazione di un contratto per detto sviluppo, a garantire lo stesso, a trarne profitto, o ad acquistare parte della relativa proprietà). N.B.: Non sono presi in considerazione gli investimenti fatti nel quadro di contratti esistenti prima del 5 agosto 1996. Rispetto dell’embargo nei confronti della Libia decretato dalle risoluzioni 748 (1992) e 883 (1993) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (2). Possibili pregiudizi per gli interessi dell’UE: Misure adottate dal Presidente USA per limitare le importazioni negli Stati Uniti o i contratti d’appalto per tale paese; divieto di essere designati come operatore primario o depositario di fondi governativi statunitensi; diniego di accesso a prestiti erogati da enti finanziari statunitensi; restrizioni di esportazione imposte dagli Stati Uniti; rifiuto di assistenza da parte della Export-Import Bank. **REGOLAMENTI**. 1. 1 CFR (Code of Federal Regulations) Ch. V (ed. 7-1-95 edition) Part 515 - Cuban Assets Control Regulations, subpart B (Prohibitions), E (Licenses, Authorizations and Statements of Licensing Policy) and G (Penalties). Prescrizioni: I divieti sono consolidati nel titolo I del **CUBAN LIBERTY AND DEMOCRATIC SOLIDARITY ACT DEL 1996** [...]. Inoltre sono prescritte licenze e/o autorizzazioni per attività economiche concernenti Cuba. Possibili pregiudizi per gli interessi dell’UE: Sanzioni pecuniarie, confisca, carcerazione in caso di violazione [...]. Ivi, Allegato (enfasi aggiunta).

¹²⁰¹ Parte rilevante della dottrina, oltretutto, ritiene che i provvedimenti di blocco delle sanzioni secondarie straniere, come lo Statuto di Blocco dell’UE, rientrino tecnicamente nella nozione di misure “ritorsive”, vale a dire misure “ostili” che non si traducono in atti internazionalmente illeciti in quanto tali, giacché non violano le regole della giurisdizione riconosciute dal diritto internazionale. Cfr. T. RUYS, C. M. J. RYNGAERT, *op. cit.*, p. 82.

¹²⁰² Al riguardo, si consideri anche l’esempio del *Foreign Extraterritorial Measures Act* canadese, noto anche come FEMA, introdotto nel 1985 per contrastare le pervasive implicazioni connesse all’applicazione della legislazione *antitrust* statunitense ed emendato nel 1996 allo scopo di includere nel proprio raggio d’azione le *foreign trade laws*, a partire dalle misure decise da Washington nei confronti di Cuba: «Canada has measures in place under its *Foreign Extraterritorial Measures Act (FEMA)* to help protect Canadians and Canadian businesses from extraterritorial application of foreign laws. FEMA protects Canadian sovereignty, including Canada’s international trading and commercial interests, by allowing the Canadian government to respond to unacceptable extraterritorial assertions of foreign jurisdiction. As stated in FEMA, no judgment issued under Title III of the Helms-Burton Act shall be recognized or enforced in any manner in Canada. FEMA also allows Canadians to use Canadian courts to sue the person who has instituted an action under the Helms-Burton Act, even while proceedings are ongoing in the United States. This will allow Canadians to claim any amounts that have been obtained against them, including legal expenses, and losses or damages incurred». Cfr.: CANADA, *Foreign Extraterritorial Measures Act (FEMA)*, R.S.C. (1985), cf. F-29; CANADA, DEPARTMENT OF JUSTICE, *Foreign Extraterritorial Measures Act (FEMA)*, in *Fact Sheets - Update on the Helms-Burton Act and Canadians doing business in Cuba*, ult. agg. 16 luglio 2019. Per un approfondimento sul tema, si veda: P. GLOSSOP,

D'altronde, la prassi concernente il varo di misure con estensione extraterritoriale – se non adeguatamente contrastata sul piano giuridico – potrebbe col tempo assurgere a fondamento della liceità di tale tipologia di sanzioni. In tale contesto, la legislazione di blocco rappresenta indubbiamente uno strumento utile al fine di evitare (o quanto meno contrastare) il formale consolidamento consuetudinario della legittimità dell'adozione di sanzioni extraterritoriali seppur manifestando, a livello sostanziale, un'efficacia piuttosto limitata nel fattuale contro-bilanciamento della forza operativa di provvedimenti complessi e pervasivi come quelli di una super-potenza economica e militare come gli Stati Uniti, tanto più in assenza di un auspicabile coordinamento con idonee iniziative di supporto “esterno” (quali *fora* negoziali, conferenze internazionali, convenzioni *ad hoc*, etc.) atte a far sì che l'iniziativa di opposizione nei confronti delle rivendicazioni giurisdizionali straniere non si limiti al solo ambito normativo interno (tanto più prettamente “privatistico”) del soggetto internazionale “dissenziante”. Tutto ciò, all'ombra di un'economia globale che – al netto dell'ascesa di “nuove” grandi Potenze e di un moto di progressiva “multipolarizzazione” – si presenta ancora decisamente “americanizzata”, considerato che è proprio il “consueto” utilizzo del dollaro USA nelle consolidate vesti di valuta internazionale *de facto* a fornire con maggiore frequenza agli Stati Uniti il più efficace dei pretesti da invocare quale criterio di collegamento fattuale per l'esercizio extraterritoriale della giurisdizione statunitense.

Il summenzionato provvedimento del Consiglio¹²⁰³, dunque, è stato successivamente emendato, nel giugno 2018, con l'adozione del Regolamento delegato (UE) n°2018/1100

Canada's Foreign Extraterritorial Measures Act and U.S. Restrictions on Trade with Cuba, in *The International Lawyer*, 1998, vol. 32, n°1. pp. 93-118. Rileva, di conseguenza, anche l'inerente dichiarazione programmatica rilasciata dal Canada e da Cuba nel 1997 con riguardo alle reciproche relazioni bilaterali (anche sul piano commerciale): *Canada-Cuba Joint Declaration on Cooperation on Political, Economic, and Social Issues*, 22 gennaio 1997, in *ILM.*, 1997, vol. 36, n°1, pp. 210-212. In tenore analogo alle disposizioni canadesi, si consideri il provvedimento varato dal Messico: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Ley de protección al comercio y la inversión de normas extranjeras que contravengan el derecho internacional*, in *Diario Oficial de la Federación*, 23 ottobre 1996. Resta da sottolineare come, nel giugno 1996, Canada e Messico avessero annunciato la loro intenzione di impugnare l'*Helms-Burton Act* ai sensi del NAFTA. Cfr. H. L. CLARK, *op. cit.*, p. 91.

¹²⁰³ Come già menzionato, il Regolamento di Blocco dell'Unione europea non è l'unico atto adottato per contrastare l'extraterritorialità del diritto statunitense. Ad ogni modo, esso ha funto da modello per provvedimenti analoghi come, ad esempio, nel caso della Repubblica popolare cinese. La normativa di Pechino, tuttavia, non contrasta specifiche misure sanzionatorie adottate ad opera di paesi terzi ma, in generale, si attiva «*where the extra-territorial application of foreign legislation and other measures, in violation of international law and the basic principles of international relations, unjustifiably prohibits or restricts the citizens, legal persons or other organisations of China from engaging in normal economic, trade and related activities with a third State (or region) or its citizens, legal persons or other organisations*». MINISTRY OF COMMERCE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, *Order No. 1 of 2021 on Rules on Counteracting Unjustified Extraterritorial Application of Foreign Legislation and Other Measures*, 9 gennaio 2021, art. 2. La legge consente ai cittadini e alle organizzazioni cinesi di avviare azioni legali (per far cessare le violazioni e recuperare i danni) contro qualsiasi soggetto che abbia attuato o coadiuvato l'attuazione di misure discriminatorie e restrittive di paesi stranieri contro la Cina. Inoltre, risulta rilevante in materia il dettato dell'art. 48 della *Export Control Law* della Repubblica popolare, in base al quale «*[w]here any country or region endangers the national security or interest of the People's Republic of China by abusing export control measures, the People's Republic of China may take counter measures against such a country or region according to the actual circumstances*». NATIONAL PEOPLE'S

della Commissione¹²⁰⁴ in risposta al ritiro degli Stati Uniti dall'Accordo sul nucleare iraniano (JCPOA). L'UE, promotrice del JCPOA, ha infatti confermato la sua intenzione di rispettare gli accordi internazionali siglati con l'Iran e, fin dal principio, ha definito come illegittimo il recesso unilaterale degli USA dai medesimi, annunciato nel maggio 2018. Pertanto, il Regolamento della Commissione è intervenuto ad aggiornare l'elenco delle norme extraterritoriali degli USA che figura nell'Allegato del Regolamento n°2271/96 del Consiglio. Il "Regolamento di Blocco", così come integrato dalle recenti modifiche, contiene pertanto la lista delle sanzioni di portata extraterritoriale che l'UE considera illecite – e dalla cui applicazione intende quindi proteggere i propri soggetti interni¹²⁰⁵ – definite come misure legislative o regolamentari intese a essere applicate al di fuori del territorio di un paese sovrano e che non presentano un sufficiente legame con tale paese, utile a giustificarne l'inerente esercizio della giurisdizione¹²⁰⁶.

CONGRESS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, *Export Control Law of the People's Republic of China*, Order of the President of the People's Republic of China, n°58, 17 ottobre 2020 (in vigore dal 1° dicembre 2020). Sul tema, cfr. J. WANG, *Can China's New "Blocking Statute" Combat Foreign Sanctions?*, in *Conflict of Laws.net*, 30 gennaio 2021.

¹²⁰⁴ UE, COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento delegato (UE) n°2018/1100, 6 giugno 2018, *amending the Annex to Council Regulation (EC) No 2271/96 protecting against the effects of extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom*, in *OJEU*, LI 199/1, 7 agosto 2018.

¹²⁰⁵ «L'UE ha introdotto il Regolamento di Blocco nel 1996, in risposta alla normativa extraterritoriale adottata dagli Stati Uniti d'America per imporre sanzioni contro Cuba, Iran e Libia. Si tratta di un risultato importante dell'azione unificata dell'UE contro gli effetti illegittimi di atti normativi extraterritoriali di paesi terzi. Il regolamento di blocco mira a neutralizzare gli effetti illegittimi delle sanzioni extraterritoriali di paesi terzi sulle persone fisiche e giuridiche di cui al suo articolo 11 [...]. Il suo obiettivo principale è infatti proteggere gli operatori dell'UE che effettuano scambi internazionali e/o movimenti di capitali legittimi e attività commerciali connesse con i paesi terzi conformemente al diritto dell'Unione. Il Regolamento di Blocco si applica con riferimento agli atti normativi extraterritoriali che figurano nel suo allegato [...], ossia attualmente le misure statunitensi contro Cuba e Iran. Il principio di base del regolamento di blocco è che gli operatori dell'UE non devono rispettare gli atti normativi extraterritoriali elencati, o le decisioni, le sentenze o le decisioni arbitrali basate su di essi, dato che l'UE non ne riconosce l'applicabilità agli operatori dell'UE o gli effetti su di essi (articolo 5, primo comma). Il Regolamento di Blocco prevede anche che gli operatori dell'UE informino la Commissione europea entro 30 giorni dal verificarsi dei fatti, dovuti agli atti normativi extraterritoriali elencati o ad azioni su di essi basate o da essi derivanti, che ledono, direttamente o indirettamente, i loro interessi economici o finanziari (articolo 2, primo comma). Possono farlo direttamente o tramite le autorità competenti degli Stati membri. La Commissione europea informa le autorità competenti dello Stato membro in cui l'operatore che trasmette le informazioni è residente o è registrato del ricevimento delle informazioni (articolo 2, terzo comma). Per quanto riguarda le persone giuridiche, tale obbligo ricade sugli amministratori, i dirigenti o altre persone aventi responsabilità di gestione». UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Nota di orientamento - Domande e risposte: adozione dell'aggiornamento del Regolamento di Blocco (2018/C 277 V/03)*, in *OJEU*, CI 277/4, 7 agosto 2018.

¹²⁰⁶ «**LEGGI, REGOLAMENTI E ALTRI STRUMENTI LEGISLATIVI. PAESE: STATI UNITI D'AMERICA.** [...] **4. IRAN FREEDOM AND COUNTER-PROLIFERATION ACT DEL 2012.** Prescrizioni: divieto di: i) fornire consapevolmente un sostegno significativo, anche facilitando operazioni finanziarie rilevanti, oppure beni o servizi, a o per conto di certe persone che operano nei settori portuale, dell'energia, del trasporto marittimo o della cantieristica in Iran, o a qualsiasi persona iraniana che figura nell'elenco dei cittadini specificamente designati e delle persone i cui attivi sono congelati; ii) commerciare consapevolmente con l'Iran beni e servizi significativi utilizzati in relazione ai settori iraniani dell'energia, del trasporto marittimo o della cantieristica; iii) acquistare consapevolmente petrolio e prodotti petroliferi dall'Iran ed effettuare operazioni finanziarie ad essi connesse, in circostanze specifiche; iv) effettuare o facilitare consapevolmente operazioni per

Tale normativa dispone dunque il divieto, per le aziende dell'Unione, di agire in cd. "compliance" con le sanzioni extraterritoriali degli Stati Uniti, prevedendo a sua volta sanzioni a carico di qualunque persona o entità dell'UE¹²⁰⁷ che, senza l'autorizzazione della

*il commercio di gas naturale da o verso l'Iran (si applica agli enti finanziari stranieri); v) commerciare consapevolmente con l'Iran metalli preziosi, grafite, metalli grezzi o semilavorati o software che potrebbero essere utilizzati in settori specifici o coinvolgere certe persone; facilitare consapevolmente un'operazione finanziaria rilevante in collegamento con tale commercio; vi) prestare consapevolmente servizi di sottoscrizione di emissioni, assicurazione o riassicurazione connessi ad attività specifiche, comprese quelle di cui ai punti i) e ii), o a categorie di persone specifiche. Sono previste determinate deroghe in funzione della natura del commercio o dell'operazione e del livello di diligenza applicato. Possibili pregiudizi per gli interessi dell'UE: misure volte a limitare le importazioni negli Stati Uniti o i contratti d'appalto per tale paese; divieto di essere designati come operatore primario o depositario di fondi governativi statunitensi; diniego di accesso a prestiti erogati da enti finanziari statunitensi o di trasferimenti attraverso tali enti; divieto di operazioni in valuta soggette alla giurisdizione degli Stati Uniti; restrizioni all'esportazione imposte dagli Stati Uniti; divieto di operazioni immobiliari soggette alla giurisdizione degli Stati Uniti; rifiuto di assistenza da parte della ExIM-Bank; divieti e restrizioni relativi all'apertura e alla gestione di conti di corrispondenza negli Stati Uniti. 5. **NATIONAL DEFENSE AUTHORIZATION ACT FOR FISCAL YEAR 2012.** Prescrizioni: divieto di effettuare o facilitare consapevolmente qualsiasi operazione finanziaria rilevante con la Banca centrale dell'Iran o con un altro ente finanziario iraniano designato (si applica agli enti finanziari stranieri). Deroghe per operazioni relative a prodotti alimentari e medicinali e, in casi specifici, per operazioni relative al petrolio. Possibili pregiudizi per gli interessi dell'UE: sanzioni civili e penali; divieti e restrizioni relativi all'apertura e alla gestione di conti di corrispondenza negli Stati Uniti. 6. **IRAN THREAT REDUCTION AND SYRIA HUMAN RIGHTS ACT DEL 2012.** Prescrizioni: divieto di: i) prestare consapevolmente servizi di sottoscrizione di emissioni, assicurazione o riassicurazione a certe persone iraniane; ii) agevolare consapevolmente l'emissione di debito sovrano iraniano o di debito di entità controllate dall'Iran; iii) effettuare consapevolmente, direttamente o indirettamente con il governo dell'Iran o con qualsiasi persona soggetta alla giurisdizione del governo dell'Iran, qualsiasi operazione vietata dal diritto statunitense (si applica alle controllate straniere possedute o controllate da persone statunitensi); iv) prestare consapevolmente servizi specializzati di messaggistica finanziaria, oppure consentire o agevolare l'accesso diretto o indiretto a tali servizi, per la Banca centrale dell'Iran o un ente finanziario i cui interessi nelle proprietà sono congelati in collegamento con le attività di proliferazione dell'Iran. Per quanto riguarda il punto i), sono previste deroghe per la fornitura di assistenza umanitaria, generi alimentari e materiale medico, a seconda del livello di diligenza applicato. Possibili pregiudizi per gli interessi dell'UE: misure volte a limitare le importazioni negli Stati Uniti o i contratti d'appalto per tale paese; divieto di essere designati come operatore primario o depositario di fondi governativi statunitensi; diniego di accesso a prestiti erogati da enti finanziari statunitensi o di trasferimenti attraverso tali enti; divieto di operazioni in valuta soggette alla giurisdizione degli Stati Uniti; restrizioni all'esportazione imposte dagli Stati Uniti; divieto di operazioni immobiliari soggette alla giurisdizione degli Stati Uniti; rifiuto di assistenza da parte della ExIM-Bank; divieti e restrizioni relativi all'apertura e alla gestione di conti di corrispondenza negli Stati Uniti. **REGOLAMENTI: IRANIAN TRANSACTIONS AND SANCTIONS REGULATIONS.** Prescrizioni: divieto di riesportare beni, tecnologia o servizi che a) sono stati esportati dagli Stati Uniti e b) sono soggetti alle norme in materia di controllo delle esportazioni negli Stati Uniti, se l'esportazione è effettuata sapendo o avendo motivo di sapere che è destinata specificamente all'Iran o al suo governo. Il divieto non si applica ai beni trasformati sostanzialmente in un prodotto di produzione estera al di fuori degli Stati Uniti e ai beni incorporati in tale prodotto che rappresentano meno del 10 % del suo valore. Possibili pregiudizi per gli interessi dell'UE: Imposizione di sanzioni civili, ammende e pene detentive». UE, COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento delegato (UE) n°2018/1100, cit., Allegato (enfasi aggiunta) – integrazione dell'Allegato di cui al precedente Regolamento del Consiglio (CE) n°2271/96.*

¹²⁰⁷ UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°2217/96, cit., art. 11: «Il presente regolamento si applica a: 1) qualsiasi persona fisica residente nella Comunità (4) e che ha la cittadinanza di uno Stato membro, 2) qualsiasi persona giuridica registrata nella Comunità, 3) qualsiasi persona fisica o giuridica di cui all'articolo 1, paragrafo 2 del regolamento (CEE) n. 4055/86 (5), 4) qualsiasi altra persona fisica residente nella Comunità,

Commissione, dia attuazione, direttamente o attraverso una consociata o altro intermediario, attivamente o per omissione deliberata, a provvedimenti stranieri di portata extraterritoriale¹²⁰⁸, siano essi: a) sentenze o decisione arbitrali o amministrative di un'autorità esterna all'Unione che, direttamente o indirettamente, rendano efficaci verso un soggetto dell'UE le sanzioni secondarie degli USA; oppure b) atti normativi istitutivi delle sanzioni secondarie degli USA o azioni su di essi basate o da essi derivanti¹²⁰⁹. Qualora gli interessi economici e/o finanziari di un operatore dell'UE siano lesi, direttamente o indirettamente, dagli atti normativi indicati nell'Allegato o da azioni basate sugli stessi o derivanti dai medesimi, il soggetto dell'Unione è inoltre tenuto a informare la Commissione europea entro 30 giorni dall'evento, in via diretta o attraverso le competenti istituzioni nazionali¹²¹⁰.

La Commissione, sulla base di determinati criteri, mantiene tuttavia la facoltà di autorizzare le aziende dell'UE a conformarsi alle sanzioni statunitensi, completamente o in parte, nel caso in cui l'inosservanza di tali misure possa gravemente danneggiare gli interessi di persone fisiche o giuridiche dell'UE o quelli dell'Unione stessa. Il Regolamento, inoltre, prevede per i soggetti dell'Unione europea la possibilità di richiedere, rivolgendosi a un tribunale nazionale, un risarcimento per i danni subiti a causa dell'applicazione extraterritoriale della normativa statunitense o di azioni basate su quella normativa o dalla medesima derivanti¹²¹¹. Il "Regolamento di Blocco" è direttamente applicabile negli Stati membri

fatto salvo il caso in cui tale persona si trovi nel paese di cui ha la cittadinanza, 5) qualsiasi altra persona fisica nel territorio della Comunità, compresi le sue acque territoriali e il suo spazio aereo, e a bordo di qualsiasi aeromobile o nave soggetti alla giurisdizione o al controllo di uno Stato membro, nell'esercizio della sua attività professionale».

¹²⁰⁸ Ivi, art. 5: «Nessuna delle persone di cui all'articolo 11 deve rispettare, direttamente o attraverso una consociata o altro intermediario, attivamente o per omissione deliberata, richieste o divieti, comprese le richieste di tribunali stranieri, basate o derivanti, direttamente o indirettamente, dagli atti normativi indicati nell'allegato o da azioni su di essi basate o da essi derivanti. - Conformemente alle procedure di cui agli articoli 7 e 8, si può essere autorizzati a rispettare, completamente o in parte, le norme contestate se la loro inosservanza può danneggiare seriamente i propri interessi o quelli della Comunità. I criteri di applicazione della presente disposizione sono fissati secondo la procedura di cui all'articolo 8. Qualora sussistano prove sufficienti che l'inosservanza causerebbe gravi danni ad una persona fisica o giuridica, la Commissione sottopone senza indugio al comitato di cui all'articolo 8 un progetto delle misure adeguate da adottare a norma del presente regolamento».

¹²⁰⁹ Ivi, art. 4: «Nessuna sentenza di un tribunale e nessuna decisione di un'autorità amministrativa esterna alla Comunità che, direttamente o indirettamente, renda operative gli atti normativi indicati nell'allegato o azioni su di essi basate o da essi derivanti, è accettata o eseguita in alcun modo».

¹²¹⁰ Ivi, art. 2: «Qualora gli interessi economici e/o finanziari di qualsiasi persona di cui all'articolo 11 siano lesi, direttamente o indirettamente, dagli atti normativi indicati nell'allegato o da azioni su di essi basate o da essi derivanti, tale persona ne informa la Commissione nei 30 giorni successivi alla data in cui le è pervenuta l'informazione; se sono lesi gli interessi di una persona giuridica, tale obbligo incombe ai direttori, dirigenti o altre persone aventi responsabilità direttive. - A richiesta della Commissione, tale persona fornisce tutte le informazioni pertinenti ai fini del presente regolamento conformemente alla richiesta della Commissione entro 30 giorni dalla data di quest'ultima. - Tutte le informazioni sono trasmesse alla Commissione direttamente o tramite le autorità competenti degli Stati membri. Se le informazioni sono trasmesse direttamente alla Commissione, questa ne informa immediatamente le autorità competenti dello Stato membro in cui la persona che ha fornito le informazioni è residente o registrata».

¹²¹¹ Ivi, art. 2: «Qualsiasi persona di cui all'articolo 11, impegnata in un'attività di cui all'articolo 1 ha diritto al risarcimento dei danni, comprese le spese giudiziali, ad essa causati dall'applicazione degli atti normativi indicati

dell'UE e tutti gli operatori economici dell'Unione sono pertanto tenuti a rispettarlo, alla stregua di una legge nazionale¹²¹².

Ad ogni modo, rileva sottolineare come «[...] le tensioni tra i due regimi giuridici [ossia le sanzioni extraterritoriali degli USA e la normativa “di blocco” dell'UE] presentano potenziali problemi geopolitici, non soltanto in termini di conflitto di sovranità, ma anche per quanto

nell'allegato o da azioni su di essi basate o da essi derivanti. - Tale risarcimento può essere ottenuto dalla persona fisica o giuridica o da qualsiasi altra entità che ha causato danni o da qualsiasi persona che agisca per suo conto o altro intermediario. - La convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale si applica ai procedimenti avviati ed alle sentenze rese ai sensi del presente articolo. Il risarcimento può essere ottenuto sulla base delle disposizioni delle sezioni da 2 a 6 del titolo II di tale convenzione, nonché, ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 3 di tale convenzione, tramite procedimenti giudiziari avviati dinanzi ai tribunali di uno Stato membro in cui tale persona, entità, persona che agisce per suo conto o intermediario detiene dei beni. - Fatti salvi altri mezzi disponibili e conformemente alla legislazione applicabile, il risarcimento potrebbe assumere la forma di sequestro e vendita di beni detenuti da tali persone, entità, persone che agiscono per loro conto o altri intermediari nella Comunità, comprese le azioni detenute in una persona giuridica registrata nella Comunità».

¹²¹² Rilevanti, al riguardo, le osservazioni dell'Avvocato generale Hogan «[s]ulla dottrina della “Foreign Sovereign Compulsion” (soggezione alla sovranità straniera) nel diritto statunitense. [Tale] dottrina [...] è un mezzo di difesa riconosciuto dalla Corte suprema degli Stati Uniti nel 1958, nella causa *Société internationale c. Rogers*, 357 U.S. 197 (1958). Tale teoria affonda le sue origini nel principio del giusto processo, nonché nella dottrina della cortesia internazionale, vale a dire del rispetto dell'ordinamento giuridico di un altro Stato sovrano. Secondo tale dottrina, che ha trovato applicazione soprattutto in materia di normativa antitrust, all'amministrazione statale o federale è fatto divieto di esigere che un soggetto: i) compia, in un altro Stato, atti vietati dalla legge dello Stato di cui è cittadino; o ii) si astenga dal compiere, in un altro Stato, un atto che è tenuto a compiere in forza della legge di tale Stato o dello Stato di cui è cittadino. [...] Tuttavia, per quanto riguarda la sua applicazione nell'ambito dei regolamenti di blocco adottati dal Canada, dal Regno Unito e dall'Unione europea, l'*US District Court for the Eastern District of Pennsylvania* [...] ha deciso, nella causa *Stati Uniti c. Brodie*, 174 F. Supp. 2d 294 (E.D. Pa. 2001) che gli imputati in tale causa, i quali avevano effettuato operazioni vietate dal diritto statunitense con la Repubblica di Cuba, non potevano invocare, a loro difesa, la dottrina della soggezione alla sovranità straniera, per due motivi. In primo luogo, se la logica di tale dottrina è il rispetto dovuto agli atti di uno Stato straniero, essa non trova spazio nei procedimenti penali, poiché la violazione dell'ordine pubblico statunitense sovrasta qualsiasi considerazione concernente la cortesia internazionale. In secondo luogo, pur non affermando che tale dottrina non avrebbe mai potuto sollevare problemi in termini di giusto processo in ambito penale, il Tribunale distrettuale statunitense ha statuito che, in tale causa, non si ponevano questioni inerenti al giusto processo, a motivo del fatto che i vari regolamenti di blocco nazionali all'epoca in vigore in Canada, nel Regno Unito e nell'Unione non imponevano, in capo alle società, l'obbligo di effettuare scambi commerciali con la Repubblica di Cuba. Infatti, in casi precedenti in cui tale dottrina era stata giudicata applicabile, i giudici stranieri avevano emanato provvedimenti particolari nei confronti degli imputati, aventi a oggetto specifici obblighi di fare [Nella sentenza *Société internationale c. Rogers*, la Corte suprema degli Stati Uniti ha riformato la decisione di un Tribunale distrettuale statunitense, che aveva constatato la violazione di un ordine di esibizione delle prove, poiché il rischio di essere sottoposto a un procedimento penale in Svizzera per violazione degli obblighi di non divulgazione propri di tale ordinamento aveva impedito al ricorrente, in tale causa, di conformarsi a tale ordine]. In assenza di tali provvedimenti, non vi era il rischio di essere sottoposti a un procedimento penale. Nella causa *Stati Uniti c. Brodie* non erano stati adottati provvedimenti di questo tipo. L'aspetto più importante, probabilmente, consiste nel fatto che, in tale causa, non erano state dedotte prove a sostegno del fatto che i regolamenti di blocco in questione avevano obbligato gli imputati a vendere i loro prodotti alla Repubblica di Cuba. Pertanto, l'elemento coercitivo richiesto dalla dottrina della soggezione alla sovranità straniera era assente [...]. Tuttavia, la Corte suprema degli Stati Uniti non si è mai espressamente pronunciata sull'applicabilità della dottrina della soggezione alla sovranità straniera in relazione al regolamento di blocco dell'Unione [...]». CGUE, case C-124/20, 12 maggio 2021, ECLI: EU:C:2021:386, cit., §§ 32-33, note 19 e 89. Sul tema, cfr. D. WALLACE Jr., J. P. GRIFFIN, *The Restatement and Foreign Sovereign Compulsion: A Plea for Due Process*, in *The International Lawyer*, 1989, vol. 23, pp. 593 ss.

concerne le barriere normative concorrenti nei mercati dell'Unione e degli Stati Uniti. [...] [I]l funzionamento del Regolamento di Blocco dell'Unione è fonte di una serie di problemi giuridici tuttora irrisolti e di una varietà di problemi prettamente pratici, non da ultimo il fatto che le società europee sono poste di fronte a dilemmi di impossibile soluzione, e del tutto iniqui, provocati dall'applicazione di due regimi giuridici diversi e direttamente contrastanti»¹²¹³. Per ciò che concerne la funzione “deterrente” esercitata dal Regolamento di Blocco dell'Unione¹²¹⁴, in quanto tale primariamente mirante a dissuadere le società dell'UE dall'applicazione della normativa statunitense, giova dunque osservare come: «**only if enterprise must expect that the Blocking [statute] will be enforced as vigorously as US sanctions legislations, they will be inclined to align their conduct with the Blocking statute and disobey US law**»¹²¹⁵.

Tuttavia, se si considera la complessa situazione riguardante le entità dell'UE che dispongono di beni negli Stati Uniti e contro le quali le autorità statunitensi possono semplicemente adottare misure di esecuzione territoriali: «*the cumulative effect of firms to avoid fines from the US side while simultaneously not being seen as complying with the sanction may create massive costs (and headaches) for European firms worried about both their overseas and domestic markets. In this sense, the US sanctions will have achieved a desired effect, as they will make it very difficult for any firm to willingly take on political risk from the two directions*»¹²¹⁶. Resta oltretutto da sottolineare come lo Statuto di Blocco europeo, almeno finora, non contempli nel proprio Allegato le misure extraterritoriali varate unilateralmente dagli USA per colpire a livello globale gli interessi economico-finanziari (e strategici) della Federazione Russa (al riguardo, si pensi alla normativa extraterritoriale statunitense contenuta nel CAATSA e nel PEESA), per quanto tali provvedimenti non differiscano – tanto a livello giuridico quanto sul sottostante piano politico – dalle misure degli USA indirizzate a danneggiare l'economia cubana o quella dell'Iran.

Nel gennaio 2021, la Commissione europea ha peraltro annunciato la possibilità di un intervento modificativo sullo “Statuto di blocco”, mirante a scoraggiare e contrastare con maggiore efficacia la pratica – giudicata illegittima – dell'applicazione extraterritoriale di sanzioni agli operatori dell'UE ad opera di Stati esterni all'Unione¹²¹⁷. Storicamente, il

¹²¹³ CGUE, case C-124/20, 12 maggio 2021, ECLI:EU:C:2021:386, cit., § 5. Al riguardo, si vedano: A. DE VRIES, *Council Regulation (EC) No 2271/96 (the EU Blocking Regulation*, in *International Business Lawyer*, 1998, vol. 26, n°8, pp. 345 ss.; L. TRUYENS, S. LOOSVELD, *The EU Blocking Regulation: navigating a diverging sanctions landscape*, in *ICCLR*, 2019, vol. 30, n°9, 2019, pp. 490-501.

¹²¹⁴ Si considerino, al riguardo, le previsioni dell'art. 9 del Regolamento n°2271/96 del Consiglio, in base alle quali: «*Ciascuno Stato membro decide le sanzioni da imporre in caso di violazione delle pertinenti disposizioni del presente regolamento. Tali sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive*».

¹²¹⁵ T. STOLL ET AL., *Extraterritorial Sanctions on trade and investments and European responses* studio richiesto dalla Commissione INTA, Parlamento europeo, Policy Department for External Relations, PE 653.618, novembre 2020, p. 65 (enfasi aggiunta).

¹²¹⁶ *Ivi*, p. 33. Inoltre, cfr. T. RUYNS, C. M. J. RYNGAERT, *op. cit.*, p. 85.

¹²¹⁷ Cfr. UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l'apertura, la forza e la resilienza*, COM(2021) 32 final, 19 gennaio 2021, pp. 18-19.

Regolamento di blocco prevede una risposta unitaria dell'UE all'estensione in chiave extraterritoriale delle sanzioni di paesi terzi con riguardo, segnatamente, alla problematica dell'applicazione delle sanzioni "secondarie" irrogate da questi ultimi. In tale contesto, la proliferazione di simili pratiche sanzionatorie impone la valutazione di opzioni strategiche per modernizzare il pacchetto di strumenti a disposizione dell'Unione al fine di contrastare gli effetti dell'illegittima applicazione extraterritoriale delle sanzioni unilaterali di paesi terzi nei confronti di individui ed entità dell'UE, tra i quali rientri anche un riesame della politica commerciale comunitaria volto a scoraggiare e a contrastare le azioni coercitive illecitamente poste in essere da paesi terzi¹²¹⁸.

Oltre a riflettere su una modifica volta a rafforzare il Regolamento di Blocco ponendo l'accento sulle misure di ritorsione non connesse al commercio, la Commissione prenderà pertanto in considerazione l'adozione di ulteriori strumenti utili a tutelare gli operatori dell'UE nello svolgimento di operazioni legittime ai sensi del diritto unionale, tra i quali: «(I) procedure e norme più chiare per l'applicazione dell'articolo 6 (in particolare per facilitare il recupero dei beni dei convenuti in tutta l'UE); (II) il rafforzamento delle misure nazionali per bloccare il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni e delle sentenze straniere basate sulle misure extraterritoriali elencate (articolo 4); (III) il trattamento semplificato delle domande di autorizzazione a norma dell'articolo 5, paragrafo 2, compreso un riesame delle informazioni richieste; (IV) il possibile coinvolgimento in procedimenti esteri a sostegno delle imprese e dei singoli cittadini dell'UE. Nel valutare l'impatto degli investimenti esteri diretti nell'UE sulla sicurezza e sull'ordine pubblico, la Commissione valuterà anche la probabilità che l'operazione determini l'illegittima applicazione extraterritoriale delle sanzioni adottate da qualsiasi paese terzo nei confronti dell'impresa destinataria dell'UE. Ad esempio, nel riesaminare l'acquisizione del controllo di imprese dell'UE da parte di un investitore estero, la Commissione potrebbe dover valutare, in collaborazione con le autorità nazionali degli Stati membri, se ciò renda l'impresa destinataria dell'UE più incline a rispettare tali sanzioni extraterritoriali, indipendentemente dal paese che le ha imposte. Un simile risultato potrebbe mettere a repentaglio la capacità dell'impresa destinataria dell'UE di mantenere le infrastrutture critiche nell'UE o di garantire la sicurezza e la continuità dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici nell'UE»¹²¹⁹.

È infine utile osservare come la Commissione europea – ancora a mezzo della sua Comunicazione intitolata “*Il sistema economico e finanziario europeo: favorire l'apertura, la forza e la resilienza*” – abbia proseguito nell'illustrare le possibili strategie percorribili da parte dell'Unione europea allo scopo di rafforzare la propria “autonomia strategica aperta” in ambito macroeconomico e finanziario, incentrando il proprio operato “esterno” sulla promozione del

¹²¹⁸ In merito, si vedano: *Ivi.*, p. 21; UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Una politica commerciale rinnovata per un'Europa più forte: Nota di consultazione*, 16 giugno 2020; ID., *Lettera d'intenti al Presidente David Maria Sassoli e alla Cancelliera Angela Merkel*, Stato dell'Unione 2020, Bruxelles, 16 settembre 2020.

¹²¹⁹ UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l'apertura, la forza e la resilienza*, cit., p. 20.

ruolo internazionale dell'euro (quale valuta di “regolamento” nelle transazioni internazionali, nonché emergente bene “rifugio”¹²²⁰), opportunamente coniugata al rafforzamento delle infrastrutture dei mercati finanziari dell'Unione, al miglioramento delle modalità di attuazione dei regimi sanzionatori dell'UE e all'incremento della “resilienza” comunitaria rispetto agli effetti avversi dell'illegittima applicazione “extraterritoriale” delle restrizioni imposte unilateralmente ad opera di Stati terzi. Tutto ciò, con l'obiettivo di aumentare la capacità dell'Unione in termini di promozione e difesa del multilateralismo basato sulla “certezza” delle regole, mirando al contempo all'instaurazione e al mantenimento di relazioni bilaterali stabili e reciprocamente vantaggiose, poste al riparo da pratiche ritenute abusive e sleali.

In particolare, «*il rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro proteggerebbe l'economia dagli shock valutari e ridurrebbe la dipendenza da altre valute, oltre a garantire minori costi di transazione, di finanziamento e di gestione del rischio. Contribuirebbe inoltre a raggiungere obiettivi condivisi a livello mondiale, quali la resilienza del sistema monetario internazionale, un sistema valutario globale più stabile e diversificato e una scelta più ampia per gli operatori di mercato. Inoltre [...] un'attuazione e un'applicazione più rapide, solide ed efficaci delle sanzioni dell'UE, nonché una politica più incisiva per contrastare l'illegittima applicazione extraterritoriale di sanzioni unilaterali e di altre misure da parte dei paesi terzi, favoriranno l'obiettivo di autonomia strategica aperta e di resilienza dell'UE [...]. Il rafforzamento degli strumenti di politica estera dell'UE va di pari passo con il ruolo internazionale dell'euro e con un settore finanziario resiliente, in quanto consente all'UE di difendere i propri interessi a livello internazionale e di battersi per i propri valori ricorrendo a tutti gli strumenti a sua disposizione*»¹²²¹.

3.3.5 La sentenza della CGUE (Grande Sezione) nella causa *Bank Melli Iran v. Telekom Deutschland GmbH*: l'ambito di applicazione dello Statuto di blocco dell'UE

Dopo aver ricevuto il Parere dell'Avvocato generale Hogan nel maggio 2021¹²²², la Corte di Giustizia, il 21 dicembre 2021, si è pronunciata¹²²³ sulla causa *Bank Melli Iran c. Telekom Deutschland GmbH*. La Corte di Lussemburgo, in tale procedimento, è stata posta di fronte alla difficile questione se le società europee – dinanzi all'incombere del rischio di incorrere nelle sanzioni “statunitensi” – possano provvedere alla risoluzione dei contratti intercorrenti

¹²²⁰ «*Il successo dell'euro come valuta stabile e credibile significa che esso svolge già un ruolo importante al di là delle frontiere dell'UE e della zona euro. L'euro è la seconda moneta più utilizzata in termini di quota dei pagamenti globali. Nel novembre 2020 la quota dell'euro nei pagamenti globali era pari a circa il 38%. Attualmente la sua quota nelle riserve mondiali in valuta estera equivale a circa il 20%*». *Ivi*, p. 1-2.

¹²²¹ *Ibidem*.

¹²²² CGUE, case C-124/20, 12 maggio 2021, ECLI:EU:C:2021:386, cit.

¹²²³ CGUE (Grand Chamber), *Bank Melli Iran v. Telekom Deutschland GmbH*, case C-124/20, Request for a preliminary ruling under Article 267 TFEU from the Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg, Sentenza, 21 dicembre 2021, ECLI:EU:C:2021:1035. Al riguardo, si veda anche: CGUE, *Bank Melli Iran v. Telekom Deutschland GmbH*, case 124/20, sintesi della Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 21 dicembre 2021, ECLI:EU:C:2021:1035.

con società sottoposte a sanzioni da parte degli USA, senza fornire a tal fine specifiche motivazioni, oppure se tale risoluzione sia inefficace, in quanto operata in violazione dell'art. 5, co. 1 del Regolamento del Consiglio n°2271/96.

Il caso specifico su cui si è pronunciata la Grande Camera della Corte di giustizia è stato incentrato sul fatto che Telekom Deutschland GmbH – una controllata di Deutsche Telekom AG, società tedesca impegnata in importanti volumi d'affari sul mercato statunitense (per circa la metà del proprio fatturato)¹²²⁴ – ha risolto diversi contratti per la fornitura di servizi nel campo delle telecomunicazioni con Bank Melli Iran, una banca di proprietà dello Stato iraniano. Dopo essersi ritirata dall'Accordo sul nucleare con l'Iran – il cd. *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), firmato a Vienna il 14 luglio 2015 – Washington, l'8 maggio 2018, ha inflitto nuove sanzioni all'Iran in base all'*Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012*¹²²⁵, inserendo Bank Melli Iran nella lista dei soggetti sanzionati (*SDN list*) con effetto a partire dal 5 novembre 2018. Questo elenco comporta anche sanzioni “secondarie”, poiché la legge statunitense vieta a livello globale l'instaurazione di rapporti commerciali, anche non correlati agli Stati Uniti, con entità designate (come Bank Melli Iran). Di conseguenza, una violazione significativa di questo divieto può esporre le società tedesche (e, in generale, europee) al rischio di essere sanzionate da parte delle autorità statunitensi (e di essere addirittura esse stesse inserite nell'elenco SDN degli USA)¹²²⁶.

Al fine di contrastare le violazioni del diritto internazionale connesse all'estensione extraterritoriale delle sanzioni “secondarie” statunitensi – e di evitare, di conseguenza, illegittime restrizioni al commercio internazionale¹²²⁷ – l'art. 5, co. 1 del Regolamento di Blocco dell'UE vieta agli operatori economici di conformarsi alle sanzioni dei paesi terzi elencate nell'annesso Allegato¹²²⁸, così come modificato dal Regolamento delegato n°2018/1100 con l'inclusione,

¹²²⁴ CGUE, case 124/20, Sentenza, 21 dicembre 2021, ECLI:EU:C:2021:1035, cit., § 16.

¹²²⁵ U.S., *Iran Freedom and Counter-Proliferation Act* (IFCA), passed as part of National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013, P. L. 112–239.

¹²²⁶ Cfr. B. SACHS, C. ZIMMERMANN, T. BACHMANN, *EU Blocking Regulation vs. US secondary sanctions: companies increasingly between a rock and a hard place*, in *NOERR News*, 28 dicembre 2021.

¹²²⁷ «L'8 maggio 2018 gli Stati Uniti hanno annunciato che non rinunceranno più ad applicare le loro misure restrittive nazionali nei confronti dell'Iran. Alcune di queste misure hanno un'applicazione extraterritoriale e hanno effetti negativi sugli interessi dell'Unione e sugli interessi delle persone fisiche e giuridiche che esercitano i loro diritti conformemente al trattato sul funzionamento dell'Unione europea». UE, COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento delegato (UE) n°2018/1100, cit, pp. 1 ss., considerando 4. Inoltre, cfr. CGUE, case 124/20, Sentenza, 21 dicembre 2021, ECLI:EU:C:2021:1035, cit., § 38.

¹²²⁸ «[I]l regolamento n. 2271/96 prevede norme di varia natura. In tal senso, al fine di proteggere l'ordinamento giuridico costituito nonché gli interessi dell'Unione, [l'art. 4] di tale regolamento prevede, in sostanza, che nessuna decisione adottata all'esterno dell'Unione, che renda operativi gli atti normativi elencati, o le azioni su di essi basate o da essi derivanti, sia accettata o eseguita. Allo stesso fine, [l'art. 5 co. 1] di detto regolamento vieta, in sostanza, a qualsiasi persona di cui [all'art. 11] dello stesso di rispettare gli atti normativi elencati, o di conformarsi alle azioni su di essi basate o da essi derivanti, mentre [l'art. 5, co. 2 del Regolamento di Blocco] prevede nondimeno che una persona siffatta possa essere autorizzata, in qualsiasi momento, a rispettare completamente o in parte i suddetti atti normativi, se la loro inosservanza può danneggiare seriamente gli interessi di tale persona o quelli dell'Unione. Inoltre, al fine di proteggere gli interessi delle persone di cui [all'art. 11] del Regolamento n. 2271/96, [l'art. 6] di quest'ultimo prevede che quelle tra loro che sono impegnate in un'attività prevista [dall'art.

nel novero dei provvedimenti “bloccati”, della legge statunitense del 2012 sulla libertà e la lotta contro la proliferazione nucleare in Iran¹²²⁹. Ad ogni modo, la Commissione europea può autorizzare deroghe a detto divieto, laddove l’inosservanza delle norme straniere (o degli atti da esse derivanti) possa seriamente compromettere gli interessi dei soggetti rientranti nell’ambito di applicazione del Regolamento o quelli generali dell’Unione¹²³⁰. Per sottolineare la propria volontà di far rispettare integralmente lo Statuto di Blocco¹²³¹, la Commissione ha inoltre adottato un regolamento di attuazione che stabilisce i criteri che saranno presi in considerazione da Bruxelles nel rilascio delle autorizzazioni alla cd. *compliance* nei confronti delle leggi extraterritoriali di cui all’Allegato del Regolamento di Blocco dell’UE¹²³², pubblicando anche una nota di orientamento interpretativo *ad hoc* sull’applicazione di tale Statuto¹²³³.

Poiché, a partire dal 2018, la Telekom Deutschland GmbH aveva proceduto alla risoluzione di tutti i propri contratti in essere con Bank Melli Iran – prima della loro naturale scadenza, senza espressa motivazione e in carenza di un’inerente autorizzazione da parte di

1] di detto regolamento abbiano diritto al risarcimento di tutti i danni ad esse causati dall’applicazione di detti atti normativi o da tali azioni. [...] Quanto [all’art. 9] del Regolamento n. 2271/96, esso assicura che tali disposizioni siano applicate in modo efficace, richiedendo agli Stati membri di decidere le sanzioni da imporre in caso di violazione delle suddette disposizioni, sanzioni che devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive. Siffatte sanzioni devono quindi essere previste, in particolare, quando una persona di cui [all’art. 11] di tale regolamento viola il divieto stabilito [dall’art. 5, co. 1] dello stesso». CGUE, case 124/20, Sentenza, 21 dicembre 2021, ECLI: EU:C:2021:1035, cit., §§ 39-40.

¹²²⁹ UE, COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento delegato (UE) n°2018/1100, 6 giugno 2018, cit. Al riguardo, è utile rammentare come il Regolamento (UE) n°37/2014 abbia emendato il Regolamento di Blocco dell’UE, attribuendo alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati. Tale regolamento, inoltre, ha stabilito che «[a]l fine di adottare le disposizioni necessarie per l’applicazione di tale regolamento, dovrebbe essere delegato alla Commissione il potere di adottare atti conformemente [all’art. 290 TFUE] riguardo all’inserimento o alla soppressione di atti normativi negli allegati di tale regolamento. È di particolare importanza che durante i lavori preparatori la Commissione svolga adeguate consultazioni, anche a livello di esperti. Nella preparazione e nell’elaborazione degli atti delegati la Commissione dovrebbe provvedere alla contestuale, tempestiva e appropriata trasmissione dei documenti pertinenti al Parlamento europeo e al Consiglio. – L’attuazione del Regolamento (CE) n. 2271/96 richiede condizioni uniformi per la definizione di criteri intesi ad autorizzare le persone a conformarsi integralmente o in parte a eventuali prescrizioni o divieti, tra cui le ingiunzioni di tribunali stranieri, nei casi in cui la loro inosservanza pregiudicherebbe gravemente i loro interessi o quelli dell’Unione. Tali misure dovrebbero essere adottate conformemente al Regolamento (UE) n. 182/2011». UE, Regolamento (UE) n°37/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 gennaio 2014, in *OJEU*, L 18/1, 21 gennaio 2014, Allegato, § 6. Cfr. UE, Regolamento (UE) n°182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, 16 febbraio 2011, in *OJEU*, L 55/13, 28 febbraio 2011 (concernente il ruolo dei comitati nelle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione europea)

¹²³⁰ «Conformemente alle procedure di cui [agli artt. 7 e 8], si può essere autorizzati a rispettare, completamente o in parte, le norme contestate se la loro inosservanza può danneggiare seriamente i propri interessi o quelli della Comunità. I criteri di applicazione della presente disposizione sono fissati secondo la procedura di cui [all’art. 8]. Qualora sussistano prove sufficienti che l’inosservanza causerebbe gravi danni ad una persona fisica o giuridica, la Commissione sottopone senza indugio al comitato di cui [all’art. 8] un progetto delle misure adeguate da adottare a norma del presente regolamento». UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°2271/96, cit., art. 5, co. 2.

¹²³¹ Sul tema, cfr. P. VANDER SCHUEREN ET AL., *EU Top Court Issues First-Ever Judgment on the EU Blocking Statute Against US Sanctions*, in *Perspectives & Events*, 22 dicembre 2021.

¹²³² UE, COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento d’esecuzione (UE) n°2018/1101, 3 agosto 2018, in *OJEU*, L 199/7, 7 agosto 2018, pp. 7 ss.

¹²³³ UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Nota di orientamento - Domande e risposte: adozione dell’aggiornamento del Regolamento di Blocco* (2018/C 277 I/03), in *OJEU*, CI 277/4, 7 agosto 2018.

Bruxelles – Bank Melli Iran ha impugnato la risoluzione dei suddetti contratti basando le proprie rivendicazioni sul diritto tedesco, il quale prevede che «[q]ualsiasi atto giuridico contrario ad un divieto disposto per legge è nullo salvo che la legge non disponga diversamente»¹²³⁴. Infatti, secondo Bank Melli Iran, Telekom Deutschland GmbH avrebbe violato il Regolamento di Blocco, giacché la risoluzione dei suddetti contratti sarebbe stata motivata unicamente dalla volontà di conformarsi alla normativa statunitense la cui efficacia extraterritoriale è contrastata dal medesimo Regolamento¹²³⁵. Sicché, «[n]ell’ambito di uno dei procedimenti sommari avviati dalla BMI dinanzi ai giudici tedeschi, il Landgericht Hamburg (Tribunale del Land, Amburgo, Germania) ha disposto, con sentenza del 28 novembre 2018, che la Telekom desse esecuzione ai contratti in corso fino alla scadenza dei termini di risoluzione ordinaria previsti da tali contratti, che scadevano tra il 25 gennaio 2019 e il 7 gennaio 2021»¹²³⁶.

Tuttavia, «[l]’11 dicembre 2018, la Telekom ha nuovamente notificato alla BMI la risoluzione di tutti i suddetti contratti e ciò “dalla prima data utile”. Tale risoluzione non era corredata da alcuna motivazione [...] La BMI ha quindi proposto un ricorso dinanzi al Landgericht Hamburg (Tribunale del Land, Amburgo) per far condannare la Telekom a mantenere attive tutte le connessioni telefoniche e Internet previste contrattualmente. [...] Tale giudice ha condannato la Telekom a dare esecuzione ai contratti di cui trattasi nel procedimento principale fino alla scadenza dei termini di risoluzione ordinari e ha respinto il ricorso quanto al resto. Il giudice ha dichiarato che la risoluzione ordinaria da parte della Telekom di detti contratti era conforme [all’art. 5] del Regolamento n. 2271/96»¹²³⁷.

Bank Melli Iran, quindi, ha adito in appello l’Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg «sostenendo che la risoluzione dei contratti di cui trattasi nel procedimento principale non era conforme [all’art. 5] del Regolamento n. 2271/96. La BMI asserisce che tale risoluzione è dettata esclusivamente dall’intento della Telekom di ottemperare alle sanzioni secondarie adottate dagli Stati Uniti». Il Tribunale regionale superiore di Amburgo, a sua volta, ha interrogato in via pregiudiziale¹²³⁸ la Corte di Giustizia europea ponendo ai giudici di Lussemburgo quattro questioni¹²³⁹ vertenti sull’interpretazione dell’art. 5, co. 1 del Regola-

¹²³⁴ «Ein Rechtsgeschäft, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, ist nichtig, wenn sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt». Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), § 134 - Gesetzliches Verbot. Inoltre, «[...] in base al diritto tedesco, qualsiasi violazione [dell’art. 5, co. 1 del Regolamento di Blocco], costituirebbe un’infrazione amministrativa sanzionabile con un’ammenda fino a EUR 500 000». CGUE, case 124/20, Sentenza, 21 dicembre 2021, ECLI:EU:C:2021:1035, cit., § 30.

¹²³⁵ STUDIO LEGALE PADOVAN, *Sentenza della CGUE sul Regolamento di Blocco – Bank Melli Iran c. Telekom Deutschland GmbH*, in *Export Control e Sanzioni economiche internazionali*, 31 dicembre 2021.

¹²³⁶ CGUE, case 124/20, Sentenza, 21 dicembre 2021, ECLI:EU:C:2021:1035, cit., § 21. Cfr. TRIB. DEL LAND DI AMBURGO (19. Zivilkammer), *Urteil vom 28.11.2018* (319 O 265/18), 28 novembre 2018.

¹²³⁷ CGUE, case 124/20, Sentenza, 21 dicembre 2021, ECLI:EU:C:2021:1035, cit., §§ 22-24.

¹²³⁸ TRIB. SUPERIORE DEL LAND DI AMBURGO, *Beschluss vom 02.03.2020* (11 U 116/19), *referral of questions to the ECJ*, 2 marzo 2020. Inoltre, sul tema, cfr.: G. SCHWENDINGER, R. REHLE, *Iran-Sanktionen: OLG Hamburg legt dem EuGH Fragen zur EU-Blocking-Verordnung vor*, in *GvW - Newsletter*, aprile 2020.

¹²³⁹ «In tale contesto, l’Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Tribunale superiore del Land, Amburgo) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali: “1) Se [l’art. 5, co. 1] del Regolamento n. 2271/96 trovi applicazione solo nel caso in cui l’operatore economico dell’UE ai sensi

mento del Consiglio n°2271/96 alla luce, in particolare, del meccanismo di autorizzazione previsto dall'art. 5, co. 2, del medesimo Regolamento e degli artt. 16 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Grande Sezione della Corte di Giustizia, pertanto, ha preliminarmente osservato come l'art. 5, co. 1 del Regolamento di Blocco dell'UE sia formulato in modo ampio¹²⁴⁰ e ha rilevato come la proibizione – in esso prevista – di rispettare richieste o divieti disposti da atti normativi adottati da uno Stato terzo in violazione del diritto internazionale, si applichi anche in assenza di richieste o, più in generale, di “istruzioni”¹²⁴¹ provenienti in tal senso da parte di un'autorità amministrativa o giudiziaria straniera¹²⁴². Secondo i giudici di Lussemburgo, tale interpretazione è infatti corroborata dalle specifiche finalità del Regolamento di Blocco, il quale «*come risulta dai suoi considerando secondo e sesto, mira, in particolare, a proteggere l'ordinamento giuridico costituito, nonché gli interessi dell'Unione e quelli delle persone fisiche o giuridiche che esercitano i loro diritti conformemente al Trattato FUE, al fine di conseguire, nella maggiore misura possibile, l'obiettivo della libera circolazione di capitali tra gli Stati membri e i paesi terzi*»¹²⁴³.

[dell'art. 11] del Regolamento medesimo sia stato destinatario, direttamente o indirettamente, di provvedimenti amministrativi o giudiziari da parte degli Stati Uniti (...) o se sia sufficiente che, anche in assenza di provvedimenti del genere, la condotta dell'operatore sia diretta ad ottemperare a sanzioni secondarie. 2) Ove la Corte risponda alla prima questione nel senso della seconda alternativa: se [l'art. 5, co. 1] del Regolamento n. 2271/96 osti a un'interpretazione del diritto nazionale nel senso che la parte che proceda alla risoluzione possa parimenti risolvere qualsiasi rapporto obbligatorio di durata indeterminata nei confronti della controparte contrattuale inserita dall'Ufficio [di controllo dei beni stranieri] nell'elenco [SDN] – procedendo quindi ad una risoluzione volta ad ottemperare al rispetto delle sanzioni disposte dagli USA – senza che sia a tal fine necessario indicare un motivo di risoluzione e, pertanto, senza dover dichiarare e provare in sede giudiziale civile che il motivo di risoluzione non risiederebbe, in ogni caso, nell'ottemperanza [a tali sanzioni]. 3) Ove la Corte risponda in senso affermativo alla seconda questione: se una disdetta ordinaria in violazione [dell'art. 5, co. 1] del Regolamento n. 2271/96, debba necessariamente essere considerata come inefficace o se la ratio del regolamento sia soddisfatta mediante l'imposizione di sanzioni differenti quali, ad esempio, l'imposizione di un'ammenda. 4) Ove la Corte risponda alla terza questione nel senso della prima alternativa: se, alla luce [degli artt. 16 e 52] della Carta (...), da un lato, e della possibilità di concedere deroghe straordinarie a norma [dell'art. 5, co. 2] del Regolamento n. 2271/96, dall'altro, ciò valga anche quando il mantenimento del rapporto negoziale con la controparte contrattuale inserita nell'elenco implichi per l'operatore economico dell'UE il rischio di considerevoli perdite economiche sul mercato statunitense (nella specie: 50% del fatturato di gruppo)»». CGUE, EU:C:2021:1035, cit., § 34, nn°1-4.

¹²⁴⁰ «[S]econdo una giurisprudenza costante, per quanto riguarda l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto del tenore letterale della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte [sentenza del 12 maggio 2021, Bundesrepublik Deutschland (Avviso rosso dell'Interpol), C-505/19, EU:C:2021:376, punto 77 e giurisprudenza ivi citata]». Ivi, § 43.

¹²⁴¹ Si tenga presente che «[i]l giudice del rinvio precisa, in primo luogo, che la BMI non ha sostenuto che la risoluzione dei contratti di cui trattasi nel procedimento principale da parte della Telekom avvenisse a seguito di istruzioni, dirette o indirette, delle autorità amministrative o giudiziarie degli Stati Uniti. Orbene, con sentenza del 7 febbraio 2020, l'Oberlandesgericht Köln (Tribunale superiore del Land, Colonia, Germania) avrebbe dichiarato che, in una situazione del genere, [l'art. 5, co. 1] del Regolamento n. 2271/96 non era applicabile». Ivi, § 26.

¹²⁴² «In considerazione di quanto precede, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che [l'art. 5, co. 1] del Regolamento n. 2271/96 deve essere interpretato nel senso che esso vieta alle persone di cui [all'art. 11] di tale regolamento di rispettare richieste o divieti previsti dagli atti normativi elencati, anche in assenza di istruzioni delle autorità amministrative o giudiziarie dei paesi terzi che hanno adottato tali atti normativi e dirette a garantirne il rispetto». Ivi, § 51.

¹²⁴³ Ivi, § 48.

La CGUE, in primo luogo¹²⁴⁴, ha quindi specificato come il Regolamento di Blocco dell'Unione non risulterebbe di per sé idoneo a neutralizzare gli effetti delle misure extra-territoriali contrastate¹²⁴⁵ qualora il divieto previsto dal suo art. 5, co. 1 fosse subordinato all'adozione di "istruzioni"¹²⁴⁶ da parte di un'autorità amministrativa o giudiziaria estera, dato che gli atti normativi elencati nel suo Allegato possono – come in sostanza rilevato dall'Avvocato generale ai paragrafi 63 e 64 delle sue *Conclusioni* – «produrre i loro effetti, in particolare, mediante la semplice minaccia di conseguenze giuridiche che possono insorgere in caso di inosservanza di tali atti normativi da parte delle persone di cui [all'art. 11] del suddetto regolamento»¹²⁴⁷.

¹²⁴⁴ «Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se [l'art. 5, co. 1] del Regolamento n. 2271/96 debba essere interpretato nel senso che esso vieta alle persone di cui [all'art. 11] di tale regolamento di rispettare richieste o divieti previsti dagli atti normativi elencati, anche in assenza di istruzioni delle autorità amministrative o giudiziarie dei paesi terzi che hanno adottato tali atti normativi dirette a garantirne il rispetto». *Ivi*, § 42.

¹²⁴⁵ «Il presente regolamento fornisce protezione e neutralizza gli effetti dell'applicazione extraterritoriale degli atti normativi indicati nell'allegato del presente regolamento, compresi i regolamenti e gli altri strumenti legislativi e delle azioni su di essi basate o da essi derivanti, qualora tale applicazione leda gli interessi delle persone di cui [all'art. 11] che effettuano scambi internazionali e/o movimenti di capitali e attività commerciali connesse tra la Comunità e i paesi terzi. - Il Consiglio, deliberando conformemente alle pertinenti disposizioni del trattato e nonostante le disposizioni [dell'art. 7, lett. c)], può inserire o sopprimere atti normativi dall'allegato del presente regolamento». UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°2271/96, 22 novembre 1996, cit., art. 1.

¹²⁴⁶ «Come risulta da tale formulazione, [l'art. 5, co. 1] del Regolamento di Blocco dell'Unione menziona le "richieste di tribunali stranieri" semplicemente come un esempio delle molteplici "richieste e divieti" previsti dagli atti normativi elencati nel suo allegato e ai quali le persone di cui [all'art. 11] di tale regolamento sono tenute a non conformarsi. Ciò implica, quanto meno, che [l'art. 5] del Regolamento di Blocco dell'Unione non si applica soltanto quando un'autorità giudiziaria abbia, di fatto, emesso una richiesta o impartito istruzioni. Si potrebbe osservare altresì che tale articolo vieta il rispetto di qualsiasi "richiesta" prevista in una delle leggi specificate nell'allegato del regolamento di blocco dell'Unione, poiché il termine "richiesta" fa riferimento, in termini giuridici, a un obbligo imposto da qualsiasi atto giuridico, indipendentemente dal fatto che si tratti di un trattato, di una convenzione, di una legge, di un regolamento o di una decisione giudiziaria. Alla luce di questi due elementi, è chiaro che la formulazione [dell'art. 5, co. 1] del Regolamento di Blocco dell'Unione conferma l'interpretazione secondo cui tale disposizione si applica anche in assenza di istruzioni o di richieste provenienti da un'autorità amministrativa o giudiziaria. [...] Secondo una giurisprudenza costante della Corte, ai fini dell'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione si deve tener conto anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte [...] Per quanto riguarda il contesto in cui si inserisce [l'art. 5, co. 1] del Regolamento di Blocco dell'Unione, si può osservare che, ogniqualvolta tale regolamento preveda una disposizione che richiede l'esistenza di una decisione amministrativa o giudiziaria ai fini della sua applicazione, esso si riferisce espressamente a tale tipo di atti, e non a nozioni più generali quali quelle di "richiesta" o "divieto". Pertanto, poiché, sulla base di un confronto, [l'art. 5] del regolamento è formulato in modo ampio, ritengo che tale disposizione non si applichi soltanto quando un'autorità amministrativa o giudiziaria di un paese i cui atti normativi e regolamentari sono elencati nell'allegato del regolamento di blocco dell'Unione abbia impartito istruzioni, direttamente o indirettamente, a una persona di cui [all'art. 11] di tale regolamento. Inoltre, poiché [l'art. 4] del Regolamento di Blocco dell'Unione esclude la possibilità che istruzioni impartite da un'autorità amministrativa o giudiziaria situata al di fuori dell'Unione possano produrre effetti al suo interno, [l'art. 5, co. 1] del Regolamento di Blocco dell'Unione sarebbe privo di portata autonoma se tale disposizione richiedesse, per far scattare l'applicazione di tale disposizione, che siano state impartite istruzioni alle persone di cui [all'art. 11] di tale regolamento». CGUE, EU:C:2021:386, cit., §§ 55-57. Inoltre, cfr. CGUE, EU:C:2021:1035, cit., §§ 46-47.

¹²⁴⁷ *Ivi*, § 49.

In secondo luogo¹²⁴⁸, la Corte di Giustizia ha riscontrato come il divieto previsto dall'art. 5, co. 1, sia formulato in termini chiari, precisi e incondizionati¹²⁴⁹, prestandosi di conseguenza ad essere invocato in un giudizio civile come quello portato alla sua attenzione¹²⁵⁰. I giudici dell'UE hanno dunque confermato come un soggetto rientrante tra i destinatari del Regolamento, in base all'art. 5, co. 1 di quest'ultimo, possa porre termine ai contratti intercorrenti con un soggetto figurante nella lista SDN statunitense senza fornire ragioni a sostegno di tale decisione, e ciò anche in assenza dell'inerente autorizzazione della Commissione europea. Del resto, «*occorre rilevare che né [dall'5, co. 1] del Regolamento n. 2271/96 né da qualsiasi altra disposizione di tale regolamento risulta che una persona di cui [all'art. 11] di quest'ultimo debba corredare di motivazione la risoluzione di un contratto commerciale con una persona inserita nell'elenco SDN. [Dunque] si deve ritenere che [l'art. 5, co. 1] del Regolamento n. 2271/96 non osti ad una normativa nazionale ai sensi della quale una persona di cui [all'art. 11] di tale regolamento, priva di autorizzazione ai sensi del secondo comma del medesimo [art. 5], può risolvere i contratti che ha concluso con una persona inserita nell'elenco SDN, senza dover corredare di motivazione tale risoluzione*»¹²⁵¹.

Ad ogni modo, come indicato dalla Corte, al fine di garantire la piena efficacia dell'art. 5, co. 1 del Regolamento n°2271/96 si deve ritenere che, qualora – nell'ambito di un giudizio civile relativo all'asserita violazione dei requisiti previsti dall'art. 5, co. 1 del Regolamento n°2271/96 – tutti gli elementi di prova a disposizione del giudice nazionale tendano ad indicare *prima facie* che, con la risoluzione dei contratti in questione, una persona di cui all'art. 11 di tale Regolamento – priva di autorizzazione a tal fine, ai sensi dell'art. 5, co. 2 del suddetto Regolamento – ha rispettato gli atti normativi elencati, «*spetta a quest'ultima persona dimostrare in modo giuridicamente sufficiente, che la sua condotta non era finalizzata al rispetto di detti atti normativi*»¹²⁵².

¹²⁴⁸ «*Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se [l'art. 5, co. 1] del Regolamento n. 2271/96 debba essere interpretato nel senso che esso osta a che una persona di cui [all'art. 11] di tale regolamento, priva di autorizzazione, ai sensi [dell'art. 5, co. 2] dello stesso regolamento, possa risolvere i contratti conclusi con una persona inserita nell'elenco SDN, senza corredare di motivazione siffatta risoluzione*». Ivi, § 52.

¹²⁴⁹ Ivi, § 57. Inoltre, «*[è] pur vero che [l'art. 9] del Regolamento n. 2271/96 affida agli Stati membri il compito di decidere le sanzioni da imporre in caso di violazione di detto regolamento, le quali devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive. Tale competenza non può, tuttavia, avere l'effetto di modificare la portata di altre disposizioni del regolamento n. 2271/96, che prevedono obblighi o divieti chiari, precisi e incondizionati, dei quali, come rilevato al punto 55 della presente sentenza, i giudici nazionali sono tenuti a garantire la piena efficacia nelle controversie ad essi sottoposte*». Ivi, § 60.

¹²⁵⁰ «*Poiché, come risulta dal punto 55 della presente sentenza, spetta ai giudici nazionali garantire la piena efficacia del Regolamento n. 2271/96, l'osservanza del divieto previsto [dall'art. 5, co. 1] di tale regolamento deve poter essere garantita nell'ambito di un procedimento civile, come il procedimento principale, avviato da una persona nei confronti di una persona destinataria di tale divieto (v., per analogia, sentenza del 17 settembre 2002, Muñoz e Superior Fruticola, C-253/00, EU:C:2002:497, punto 30)*». Ivi, § 59.

¹²⁵¹ Ivi, §§ 62-63. Per quanto «*[d]etta interpretazione [dell'art. 5] del Regolamento n. 2271/96 non [possa] essere rimessa in discussione, contrariamente a quanto sostenuto dalla Telekom, dalla nota di orientamento della Commissione [...]*». Ivi, § 61.

¹²⁵² Ivi, § 67.

La CGUE, infatti, ha osservato come il codice civile tedesco consenta alla parte che sostiene che un atto giuridico sia nullo a causa della violazione di un divieto di legge (come quello previsto dall'art. 5, co. 1 del regolamento in questione) di far valere tale nullità in giudizio¹²⁵³. Nondimeno, i giudici dell'UE hanno sottolineato come il diritto tedesco, in una simile situazione, preveda che l'onere della prova gravi interamente sul soggetto che faccia valere la nullità dell'atto giuridico, benché l'accesso ad elementi di prova all'uopo rilevanti possa risultare generalmente precluso a tale parte attrice¹²⁵⁴. Tutto ciò, dunque, renderebbe difficoltoso l'accertamento giudiziale della violazione del divieto previsto dall'art. 5, co. 1 del Regolamento n°2271/96, rischiando di pregiudicare – a meno della suddetta inversione dell'onere probatorio¹²⁵⁵ – la *ratio* sottesa alla normativa “di blocco”.

Pertanto, secondo i giudici di Lussemburgo, l'art. 5, co. 1 del Regolamento n°2271/96 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che una persona di cui all'art. 11 di tale Regolamento – priva di autorizzazione ai sensi dell'art. 5, co. 2, del succitato Regolamento – possa risolvere i contratti conclusi con una persona inserita nell'elenco SDN, senza corredare di motivazione siffatta risoluzione. Tuttavia, l'art. 5, co. 1 dello stesso Regolamento richiede che – nell'ambito di un giudizio civile vertente sull'asserita violazione del divieto previsto da tale disposizione – qualora tutti gli elementi di prova a disposizione del giudice nazionale tendano a indicare *prima facie* che una persona di cui all'art. 11 del Regolamento n°2271/96, senza

¹²⁵³ *Ivi*, § § 64.

¹²⁵⁴ *Ivi*, § §§ 65-66.

¹²⁵⁵ In merito, anche «il giudice del rinvio ritiene che [...] la Telekom dovrebbe, in via eccezionale, addurre i motivi della risoluzione dei contratti di cui trattasi nel procedimento principale e, in ogni caso, precisare o addirittura, all'occorrenza, dimostrare che la decisione di porre fine a tali contratti non è stata adottata per timore di eventuali ripercussioni negative per la Telekom sul mercato statunitense» e ciò in virtù della considerazione che «[l]a risoluzione dei contratti non violi [l'art. 5, co. 1] del Regolamento n. 2271/96, in quanto è dettata da ragioni puramente economiche, prive di nesso concreto con le sanzioni inflitte da paesi terzi». *Ivi*, § 29. La Corte, inoltre, rileva che «risulta dalla decisione di rinvio che la Telekom, basandosi sul punto 5 della nota di orientamento della Commissione, intitolata “Domande e risposte: adozione dell'aggiornamento del Regolamento di Blocco”, del 7 agosto 2018 (GU 2018, C 277 I, pag. 4), sostiene che [l'art. 5, co. 1] del Regolamento n. 2271/96 le riconosce la facoltà imprenditoriale di porre fine in qualsiasi momento ai contratti conclusi con la BMI per qualsiasi motivo, come avrebbero dichiarato alcuni giudici tedeschi, in particolare l'Oberlandesgericht Köln (Tribunale superiore del Land, Colonia) che, con ordinanza del 1° ottobre 2019, avrebbe affermato che era possibile porre fine a un contratto per «motivi legati alla politica estera degli Stati Uniti». *Ivi*, § 28. Ad ogni modo, «[p]er quanto riguarda [l'art. 5, co. 1] del Regolamento di Blocco dell'Unione, i terzi avranno evidentemente maggiori difficoltà nel produrre la prova che la decisione di non instaurare o di non proseguire un rapporto commerciale è conseguenza della volontà di una persona di cui [all'art. 11] di tale regolamento di rispettare il diritto statunitense. Al di là dell'ipotesi poco probabile che una persona contemplata in quest'ultimo articolo possa, ad esempio, ammettere pubblicamente la sua volontà di rispettare la normativa elencata nell'allegato di tale regolamento, non vedo quali elementi di prova potrebbero essere forniti dai ricorrenti. Potrebbe trattarsi, forse, di una concomitanza di decisioni che pongono fine o rifiutano di instaurare rapporti commerciali con soggetti sottoposti a sanzioni primarie. Tuttavia, in pratica, il segreto commerciale renderebbe estremamente difficile, per una società, venire a conoscenza delle reali decisioni adottate da un prestatore per quanto concerne altre società. [...] Altri elementi, come il fatto che la società organizzi una formazione interna del suo personale sulla normativa in questione, che essa possieda una politica connessa a siffatta normativa o che utilizzi o faccia ricorso a strumenti di controllo, sembrano costituire prove che i terzi difficilmente potrebbero fornire». CGUE, case C-124/20, 12 maggio 2021, ECLI:EU:C:2021:386, cit., § 95 e nota 55.

disporre di un'autorizzazione a tal fine, ha rispettato gli atti normativi elencati, «*spetti a tale persona dimostrare in modo giuridicamente sufficiente che la sua condotta non era finalizzata al rispetto di detti atti normativi*»¹²⁵⁶.

In terzo e ultimo luogo¹²⁵⁷, infine, la Corte ha sottolineato che il Regolamento n°2271/96 (in particolare i suoi artt. 5 e 9) letto alla luce dell'art. 16 e dell'art. 52, § 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che sia annullata la risoluzione dei contratti – effettuata da una persona di cui all'art. 11 di tale Regolamento, per rispettare richieste o divieti derivanti dagli atti normativi elencati – quando tale persona non dispone di un'autorizzazione, ai sensi dell'art. 5, co. 2 di detto Regolamento, «*purché tale annullamento non comporti per la suddetta persona effetti sproporzionati rispetto agli obiettivi del medesimo regolamento, consistenti nella protezione dell'ordinamento giuridico costituito e degli interessi dell'Unione in generale*»¹²⁵⁸.

Nel caso di specie, in assenza di un'autorizzazione rilasciata dalla Commissione ai sensi dell'art. 5, co. 2 del Regolamento, se la risoluzione in questione risultasse contraria all'art. 5, co. 1 del Regolamento, essa sarebbe nulla in base al diritto tedesco. Tuttavia, se siffatto annullamento è tale da comportare una limitazione della libertà d'impresa¹²⁵⁹, esso può essere previsto soltanto nel rispetto delle condizioni stabilite dall'art. 52, § 1 della Carta¹²⁶⁰, giacché

¹²⁵⁶ CGUE, case 124/20, Sentenza, 21 dicembre 2021, ECLI:EU:C:2021:1035, cit., § 68.

¹²⁵⁷ «*Con le questioni terza e quarta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il Regolamento n. 2271/96, in particolare i suoi [artt. 5 e 9], letti alla luce degli [artt. 16 e 52] della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che sia annullata la risoluzione dei contratti effettuata da una persona di cui [all'art. 11] di tale regolamento per rispettare le richieste o i divieti derivanti dagli atti normativi elencati, quando essa non dispone di un'autorizzazione, ai sensi [dell'art. 5, co. 2] del medesimo regolamento, qualora vi sia il rischio che detta persona subisca perdite economiche rilevanti a causa di tale annullamento*». Ivi, § 69.

¹²⁵⁸ Ivi, § 95.

¹²⁵⁹ «*A questo proposito si deve rammentare che il diritto alla libertà d'impresa comprende segnatamente il diritto di ogni impresa di poter disporre liberamente, nei limiti della responsabilità per le proprie azioni, delle risorse economiche, tecniche e finanziarie di cui dispone (sentenza del 30 giugno 2016, Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, punto 27). La tutela conferita [dall'art. 16] della Carta implica la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza (sentenza del 16 luglio 2020, Adusbefe e a., C-686/18, EU:C:2020:567, punto 82 e giurisprudenza ivi citata) e si riferisce, in particolare, alla libera scelta della controparte economica nonché alla libertà di determinare il prezzo richiesto per una prestazione [sentenza del 15 aprile 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e a., C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, punto 57]*». Ivi, §§ 78-79.

¹²⁶⁰ «*Tuttavia, la libertà d'impresa sancita [dall'art. 16] della Carta non costituisce una prerogativa assoluta, bensì deve, da un lato, essere presa in considerazione rispetto alla sua funzione nella società (sentenza del 20 dicembre 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, punto 50) e, dall'altro, essere sottoposta ad una ponderazione con gli altri interessi tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 17 ottobre 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punto 60) nonché con i diritti e le libertà altrui (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punto 48). [...] In considerazione del tenore [dell'art. 16] della Carta, il quale stabilisce che è riconosciuta la libertà d'impresa conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, distinguendosi così da quello relativo alle altre libertà fondamentali sancite nel titolo II della stessa pur essendo simile a quello di talune disposizioni del successivo titolo IV, tale libertà può quindi essere soggetta ad un ampio ventaglio di interventi dei poteri pubblici suscettibili di stabilire, nell'interesse generale, limiti all'esercizio dell'attività economica (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2013, Sky Österreich,*

«si deve ricordare che le disposizioni del diritto dell'Unione, quali quelle del regolamento n. 2271/96, devono essere interpretate alla luce dei diritti fondamentali che, secondo una costante giurisprudenza, formano parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza e che sono ormai iscritti nella Carta (v., in tal senso, sentenza del 25 maggio 2016, *Meroni*, C-559/14, EU:C:2016:349, punto 45)»¹²⁶¹.

A questo proposito, per quanto riguarda, in particolare, la condizione relativa al rispetto del contenuto essenziale della libertà d'impresa garantita dall'art. 16 della Carta, la Corte rileva che annullare la risoluzione dei contratti di cui trattasi nel procedimento principale a causa della violazione dell'art. 5 del Regolamento n°2271/96 «avrebbe l'effetto non già di privare la Telekom della facoltà di far valere i propri interessi in generale nell'ambito di un rapporto contrattuale, ma piuttosto di limitare tale facoltà, poiché tale annullamento è giustificato solo nei limiti in cui la Telekom ha proceduto alla suddetta risoluzione al fine di rispettare gli atti normativi elencati»¹²⁶².

Inoltre, la limitazione della libertà d'impresa derivante dall'eventuale annullamento di una risoluzione contrattuale contraria al divieto previsto all'art. 5, co. 1, del Regolamento risulta, in linea di principio, necessaria proprio allo scopo «di fornire protezione e neutralizzare gli effetti dell'applicazione extraterritoriale degli atti normativi elencati e delle azioni su di essi basate o da essi derivanti»¹²⁶³ qualora tale applicazione leda gli interessi delle persone – di cui all'art. 11 – che effettuano scambi internazionali e/o movimenti di capitali e attività commerciali connesse tra l'Unione e i paesi terzi, proteggendo in tal modo l'ordinamento giuridico costituito e gli interessi dell'Unione europea in generale¹²⁶⁴.

La Corte, quindi, ha rilevato che – per quanto concerne la condizione relativa alla proporzionalità della limitazione in parola – poiché l'attività economica della Telekom al di fuori dell'Unione è esposta alle sanzioni previste dagli Stati Uniti nei confronti delle persone che non ottemperino alle sanzioni secondarie adottate da tale paese terzo contro l'Iran, «il giudice del rinvio è tenuto a valutare se tali prime sanzioni possano comportare effetti sproporzionati per la suddetta impresa alla luce degli obiettivi del regolamento n. 2271/96 diretti a proteggere l'ordinamento giuridico costituito e gli interessi dell'Unione in generale, e quindi a conseguire l'obiettivo della libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri e i paesi terzi»¹²⁶⁵. Tuttavia,

C-283/11, EU:C:2013:28, punto 46). [...] Orbene, tale circostanza si riflette, in particolare, nelle modalità con cui occorre valutare la normativa dell'Unione, la legislazione e le prassi nazionali alla luce del principio di proporzionalità ai sensi [dell'art. 52, § 1] della Carta (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punto 47). [...] Ai sensi di quest'ultima disposizione, qualsiasi limitazione all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta deve essere prevista per legge, deve rispettarne il contenuto essenziale e deve, nel rispetto del principio di proporzionalità, essere necessaria e rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui (sentenza del 22 gennaio 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punto 48)». Ivi, §§ 80-83.

¹²⁶¹ Ivi, § 70.

¹²⁶² Ivi, § 88.

¹²⁶³ Ivi, § 36.

¹²⁶⁴ Ivi, §§ 35, 37, 76, 89 e 91. Si vedano, al riguardo, i considerando 1-6 introduttivi del testo del Regolamento n°2271/96.

¹²⁶⁵ CGUE, case 124/20, Sentenza, 21 dicembre 2021, ECLI:EU:C:2021:1035, cit., § 90.

spetta parimenti al giudice del rinvio effettuare una ponderazione, nell'ambito di tale esame della proporzionalità, tra il perseguimento dei suddetti obiettivi del Regolamento n°2271/96 – realizzato mediante l'annullamento di una risoluzione contraria al divieto di cui all'art. 5, co. 1 del suddetto Regolamento – «*e la probabilità che la persona interessata sia esposta a perdite economiche, nonché l'entità di queste ultime nel caso in cui non possa porre fine ai suoi rapporti commerciali con una persona inserita nell'elenco delle persone colpite dalle sanzioni secondarie di cui trattasi derivanti dagli atti normativi elencati*»¹²⁶⁶.

Allo stesso modo, i giudici dell'UE hanno ulteriormente sottolineato che «*la limitazione della libertà d'impresa derivante dalla necessità di rispettare [l'art. 5, co. 1] del Regolamento n. 2271/96 è prevista dalla legge*»¹²⁶⁷. Infatti, nel caso di specie, occorre ricordare che il suddetto art. 5, co. 2 prevede che una persona possa essere autorizzata, conformemente alle procedure previste agli artt. 7 e 8 del Regolamento n°2271/96, «*a rispettare, completamente o in parte, le richieste o i divieti derivanti da tali atti normativi elencati, se la loro inosservanza può danneggiare seriamente gli interessi della persona suddetta o quelli dell'Unione*»¹²⁶⁸. In base a tali procedure, spetta alla Commissione concedere siffatte autorizzazioni, avvalendosi dell'assistenza del Comitato per la legislazione extraterritoriale di cui all'art. 8 del suddetto Regolamento. Pertanto, in conformità al sistema armonizzato istituito da detto Regolamento, «*la Commissione, in linea di principio, è incaricata di valutare, sotto il controllo della Corte, se il mancato rispetto di tali atti normativi elencati possa danneggiare seriamente gli interessi della persona suddetta o quelli dell'Unione, e tale istituzione è tenuta ad osservare il proprio obbligo di rispettare i diritti fondamentali, tra cui la libertà d'impresa*»¹²⁶⁹.

Del resto, in base all'art. 4 del Regolamento d'esecuzione 2018/1101, che stabilisce (a norma del suo art. 1) i criteri di applicazione dell'art. 5, co. 2 del Regolamento n°2271/96, la Commissione è tenuta, in particolare – per valutare se possa insorgere un grave danno agli interessi protetti ai sensi di quest'ultima disposizione – a considerare criteri non cumulativi, come la probabilità che l'interesse protetto sia specificamente a rischio, tenendo conto del contesto, della natura e dell'origine del danno all'interesse protetto; l'esistenza di un legame effettivo con il paese terzo all'origine dell'atto normativo extraterritoriale elencato o delle azioni successive; l'effetto negativo sulle attività economiche, in particolare se la persona di cui all'art. 11 del Regolamento n°2271/96 – che ha richiesto l'autorizzazione prevista dall'art. 5, co. 2 di detto Regolamento – possa subire perdite economiche rilevanti (tali, ad esempio, da comprometterne la sostenibilità economica o da comportare un serio rischio di fallimento); o ancora la probabilità che il godimento dei diritti individuali da parte di tale persona sia ostacolato in maniera rilevante¹²⁷⁰.

¹²⁶⁶ *Ivi*, §§ 92 e 95.

¹²⁶⁷ *Ivi*, § 86.

¹²⁶⁸ *Ivi*, § 84.

¹²⁶⁹ *Ibidem*.

¹²⁷⁰ *Ivi*, § 85.

A tale riguardo, la Corte ha preliminarmente aggiunto «[...] che spetta ai giudici nazionali, gli unici competenti a interpretare e applicare il diritto nazionale, verificare se, tenuto conto di tutte le circostanze del caso di specie, [le] sanzioni soddisfino siffatti requisiti e siano efficaci, proporzionate e dissuasive»¹²⁷¹. La Corte, nel pronunciarsi sul rinvio pregiudiziale, può tuttavia fornire precisazioni dirette a guidare detti giudici nella loro valutazione¹²⁷². Resta oltretutto parimenti rilevante «la circostanza che la Telekom, salvo verifica da parte del giudice del rinvio, non abbia presentato alla Commissione una richiesta di deroga al divieto sancito [dall’art. 5, co. 1] del Regolamento n. 2271/96, e si sia in tal modo privata della possibilità di evitare la limitazione della sua libertà d’impresa che conseguirebbe all’annullamento della risoluzione dei contratti in questione con la BMI derivante dalla sua eventuale inosservanza di tale divieto»¹²⁷³. Infine, quanto alla sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal diritto tedesco, i giudici dell’UE hanno osservato che «il giudice del rinvio non può tenerne conto, in quanto l’importo di tale sanzione, che dovrebbe essere a sua volta proporzionata conformemente [all’art. 9] del Regolamento n. 2271/96, deve essere fissato prendendo in considerazione la situazione individuale dell’autore dell’infrazione e, pertanto, la sanzione eventualmente costituita dall’annullamento della risoluzione contrattuale di cui trattasi»¹²⁷⁴.

3.3.6 [segue] L’impatto sulle società dell’Unione europea

La sentenza sulla causa C-124/20 ha per la prima volta offerto alla Corte di Lussemburgo l’opportunità di fornire chiarimenti circa l’ambito di applicazione dello Statuto di blocco dell’UE e, alla luce di quanto esposto, questa pronuncia della Corte di Giustizia non potrà che rivelarsi foriera di importanti implicazioni, tra cui quella di incentivare ulteriormente i procedimenti civili relativi all’applicazione dello Statuto di blocco. Tuttavia, è parimenti plausibile che gli operatori economici transnazionali dell’Unione seguitino a rimanere intrappolati «*between a rock and a hard place*»¹²⁷⁵ (ossia “tra l’incudine e il martello”) e possano incontrare crescenti difficoltà nel conformare i propri comportamenti alle prescrizioni reciprocamente contraddittorie promananti dalla legislazione degli Stati Uniti, dell’UE e di altre giurisdizioni. Risulta d’altronde ampiamente documentato l’inestricabile dilemma sui rischi della *compliance* al quale, loro malgrado, gli operatori dell’Unione impegnati in attività negli USA sono costretti a soggiacere, continuando a ritrovarsi avvinti tra “Scilla” (il rischio di incorrere nello stigma – pressoché indelebile – delle sanzioni statunitensi) e

¹²⁷¹ *Ivi*, § 74. Inoltre, cfr. *Ivi*, §§ 71-73. Cfr. CGUE (Seconda Sezione), *OPR-Finance s.r.o. v GK*, case C-679/18, Request for a preliminary ruling from the Okresní soud v Ostravě, sentenza, 5 marzo 2020, ECLI:EU:C:2020:167, § 27.

¹²⁷² CGUE, case 124/20, Sentenza, 21 dicembre 2021, ECLI:EU:C:2021:1035, cit., § 75. Cfr. CGUE, case C-679/18, Sentenza, 5 marzo 2020, EU:C:2020:167, cit., § 28.

¹²⁷³ CGUE, case 124/20, Sentenza, 21 dicembre 2021, ECLI:EU:C:2021:1035, cit., § 93.

¹²⁷⁴ *Ivi*, § 94.

¹²⁷⁵ Cfr. B. SACHS, C. ZIMMERMANN, T. BACHMANN, *op. cit.*

“Cariddi” (il divieto di conformarsi a queste ultime determinato dal *Blocking Statute* europeo) senza nessuna “bussola” che possa fornire loro certezze per la navigazione in acque tempestose, sferzate dalle correnti originate da Washington, dalle scelte di politica estera dell’Unione europea, dai tribunali nazionali, dalle autorità amministrative e, adesso ancor più, dagli stessi soggetti sanzionati¹²⁷⁶.

Benché le autorità competenti degli Stati membri dell’UE ne abbiano segnalato un’applicazione scarsa o assente, i soggetti privati hanno del resto riposto crescente affidamento nei confronti dello Statuto di blocco al cospetto dei tribunali interni. Nel settembre 2021, la Commissione europea ha censito dieci procedimenti giudiziari incentrati sulle previsioni dello Statuto di blocco, condotti innanzi alle corti nazionali dei paesi dell’UE. Gli esempi richiamati alla Commissione, peraltro, hanno riguardato impugnazioni vertenti sulla risoluzione di contratti o sul rifiuto di porre in essere determinate transazioni con soggetti inclusi nella lista SDN americana e, perciò, presumibilmente connesse all’estensione extraterritoriale della normativa statunitense nonché, di conseguenza, incompatibili con il *Blocking Statute*¹²⁷⁷.

¹²⁷⁶ Cfr. STUDIO LEGALE PADOVAN, *Sentenza della CGUE sul Regolamento di Blocco – Bank Melli Iran c. Telekom Deutschland GmbH*, cit.

¹²⁷⁷ Oltre alle articolazioni nazionali del caso *Bank Melli Iran v. Telekom Deutschland GmbH*, qui sottoposto a disamina, «[i]n Germania una banca ha notificato a una società di logistica internazionale che avrebbe cessato i propri servizi, adducendo come motivazione il rischio della possibile applicazione di sanzioni extraterritoriali statunitensi [Landgericht Hamburg, 18a sezione civile, sentenza del 15.10.2018, 318 O 330/18]. Le condizioni generali di contratto della banca la autorizzavano a cessare i propri servizi fornendo una valida motivazione. Il giudice ha ritenuto legittima la cessazione, sostenendo che il regolamento di blocco non obbliga le società dell’UE a continuare a operare con entità iraniane quando ciò è contrario ai loro interessi commerciali. Il giudice ha rilevato che il rischio in questione e il rischio che altre banche corrispondenti cessassero di collaborare per evitare di esporsi a sanzioni extraterritoriali costituissero una motivazione legittima alla risoluzione del contratto. [...] Nei Paesi Bassi un caso ha riguardato un accordo di distribuzione tra Exact B.V. e PAM International N.V. con sede a Curaçao (“PAM”) [PAM International N.V., Curaçao / Exact Software Nederland B.V., sentenza del 25.6.2019, causa n. C-09-573240-KG ZA 19-430.]. PAM distribuiva software forniti da Exact B.V. a società situate a Cuba. Exact B.V. ha risolto l’accordo a seguito della sua acquisizione da parte di una società di investimento con sede negli Stati Uniti. Il giudice ha ordinato a Exact B.V. di continuare a fornire i suoi servizi e ha inoltre rilevato che Exact B.V. potrebbe aver violato il Regolamento di Blocco risolvendo l’accordo. La Commissione è stata informata di due cause avviate in Italia. Nella prima una banca aveva notificato al suo cliente, una società controllata da partner in Iran, che avrebbe cessato i suoi servizi bancari. La società ha avviato un procedimento sommario per ottenere che la banca continuasse a fornire i propri servizi. Il giudice italiano ha stabilito che la cessazione di tali servizi avrebbe costituito una violazione del regolamento di blocco e ha emesso un’ingiunzione provvisoria nei confronti della banca per impedirne la cessazione. Nell’altra causa una società italiana aveva stipulato un contratto di fornitura con una società iraniana che è stata successivamente sottoposta a sanzioni statunitensi. Il pagamento da parte della società iraniana è stato congelato dalla banca della società italiana. Il giudice ha ordinato lo svincolo dei fondi in quanto, ai sensi del regolamento di blocco, l’inserimento da parte degli Stati Uniti della società iraniana nell’elenco dell’OFAC dei cittadini specificamente designati non aveva alcun effetto nell’UE e non era oggetto di sanzioni nell’UE. La Commissione è stata informata di molteplici procedimenti riguardanti la stessa società in Francia. A seguito della conclusione di un contratto per la fornitura di beni all’Iran, la società non ha potuto ricevere il pagamento dovuto. Si tratta di un’annosa questione, in quanto la società ha dovuto far fronte a diverse chiusure dei suoi conti bancari nel corso di molti anni. La banca si è rifiutata di trasferire tali fondi adducendo vari motivi, tra cui la necessità di conformarsi alle sanzioni statunitensi. Nell’ultimo aggiornamento sul

Ad ogni modo, la sentenza qui in esame interviene a riconoscere una “via d’uscita” agli operatori dell’Unione di cui all’art. 11 del Regolamento di blocco dell’UE, laddove questi possano dimostrare che la limitazione alla loro libertà d’impresa, determinata dall’applicazione dell’art. 5, co. 1 del Regolamento, non risulti proporzionata alla luce degli obiettivi del medesimo *Blocking Statute*. La Corte di Giustizia, infatti, ha ritenuto che: (1) spetti ai giudici nazionali stabilire se tale limitazione sia effettivamente proporzionata e, nel condurre tale valutazione, (2) i giudici nazionali devono bilanciare: (a) gli obiettivi perseguiti dallo Statuto di Blocco; e (b) la probabilità che l’operatore dell’Unione possa essere esposto a perdite economiche, congiuntamente all’entità di tali perdite qualora il soggetto dell’UE non sia in grado di porre termine alle relazioni commerciali con soggetti sottoposti alle sanzioni extraterritoriali degli USA; inoltre, (c) il giudice nazionale deve tenere in considerazione il fatto che un operatore dell’Unione abbia o meno chiesto alla Commissione l’autorizzazione di cui all’art. 5, co. 2 del Regolamento n°2271/96, al fine di evitare qualsiasi limitazione alla sua libertà di svolgimento dell’attività economica¹²⁷⁸.

Risulta pertanto evidente che la Corte abbia propeso per un approccio pragmatico, confermando come il rischio del verificarsi di perdite sproporzionate possa assurgere alla funzione di indicatore dirimente nel quadro di un test di proporzionalità atto a determinare quale rimedio debba essere concretamente intrapreso nei riguardi di un’azione attuata in violazione dello Statuto di blocco. Allo stesso tempo – a complicare sul piano operativo le già molteplici difficoltà che gli operatori economici dell’UE sono indotti a fronteggiare in tale frangente¹²⁷⁹ – ne consegue che i tribunali nazionali saranno ora chiamati a scrutinare, alla luce degli obiettivi del Regolamento di Blocco, elementi della condotta commerciale che sarebbero rimasti altrimenti soggetti soltanto alla legge contrattuale e alla libera iniziativa imprenditoriale. Il dettato della sentenza, infatti, ha delegato perlopiù interamente alla discrezionalità del giudice interno la calibrazione degli estremi del principio di proporzionalità all’uopo richiamato dalla CGUE. Tutto ciò, senza la previa indicazione – da parte

procedimento giudiziario pervenuto alla Commissione, il giudice di primo grado ha constatato che la banca non avrebbe dovuto chiudere il conto della società e cessare i suoi servizi senza preavviso. Tuttavia il giudice ha anche ritenuto che la cessazione dei servizi bancari fosse legittima, in quanto la banca si trovava di fronte a vincoli economici e strategici, tra cui l’eventuale imposizione di sanzioni statunitensi». UE, COMMISSIONE EUROPEA, Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa [all’art. 7, lett. a)], del regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio (“Regolamento di Blocco”), COM(2021) 535 final, 3 settembre 2021, § 4.2.

¹²⁷⁸ Cfr. P. VANDER SCHUEREN ET AL., *op. cit.*

¹²⁷⁹ «Le persone e le società dell’UE hanno [...] notificato alla Commissione la loro riluttanza a investire nei paesi cui si applicano gli atti normativi extraterritoriali elencati. In previsione di possibili effetti negativi, sono state dissuase dal perseguire attività lecite e legittime a Cuba e in Iran. Le persone e le società dell’UE che informano la Commissione o la loro autorità nazionale competente hanno anche chiesto rassicurazioni e assistenza prima di prendere una decisione di investimento. Sebbene la Commissione abbia ricevuto solo un numero limitato di notifiche per questi motivi, ritiene che molte altre persone e società dell’UE possano condividere la stessa preoccupazione. La Commissione monitora attentamente tutte le notifiche e invita le persone e le società dell’UE a contattare i suoi servizi affinché siano informati degli effetti negativi degli atti normativi extraterritoriali elencati». UE, COMMISSIONE EUROPEA, Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa [all’art. 7, lett. a)], del Regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio (“Regolamento di Blocco”), *cit.*, § 3.5.

degli stessi giudici dell'Unione – di criteri di riferimento qualitativi e quantitativi atti a sostanziare oggettivamente tale ponderazione, che si aggiungessero al mero valore “indiziario” attribuito all'avvenuto coinvolgimento della Commissione nelle scelte d'impresa assunte dagli operatori dell'UE sui mercati esteri “minati” dalle sanzioni americane¹²⁸⁰.

Ne deriva, purtroppo, che laddove abbiano la “sventura” di annoverare tra i propri interlocutori commerciali un nominativo sanzionato dagli USA, gli operatori dell'UE saranno costretti a considerare tale soggetto orwellianamente “più uguale degli altri”. Gli operatori economici dell'Unione, qualora il contratto preveda una simile opzione (e.g., si pensi ai rapporti di conto corrente bancario), saranno infatti in grado di recedere *ad nutum* nei confronti di tutte le proprie controparti ad eccezione dei soggetti inclusi nell'elenco statunitense, sicché questi ultimi assurgeranno paradossalmente a fruitori primari della protezione offerta dal Regolamento di Blocco (ancorché non contemplati tra i diretti destinatari di tale statuto). Sarà del resto sufficiente che il tribunale interno, ad esito di sommaria delibazione, giudichi *prima facie* che l'operatore dell'UE abbia dato corso alla terminazione del rapporto contrattuale allo scopo di conformarsi alla legislazione extra-territoriale statunitense avversata dal *Blocking Statute*, per determinare un'inversione dell'onere della prova e porre in sostanza il soggetto sanzionato dagli Stati Uniti al di sopra delle disposizioni del contratto cui lo stesso soggetto aveva in precedenza deciso autonomamente di aderire secondo gli schemi del diritto privato¹²⁸¹.

Queste preoccupazioni erano già state riprese nelle *Conclusioni* redatte dall'Avvocato generale Hogan in relazione alla causa C-124/20, nelle quali era stata sottolineata l'evidente antinomia gravante sulle scelte degli attori economici dell'UE operanti al di fuori dei confini dell'Unione, sollecitando il Legislatore di Bruxelles a intervenire¹²⁸². La Corte di Giustizia, in

¹²⁸⁰ Cfr. STUDIO LEGALE PADOVAN, *Sentenza della CGUE sul Regolamento di Blocco – Bank Mellé Iran c. Telekom Deutschland GmbH*, cit.

¹²⁸¹ D'altronde, «[o]ccorre anzitutto rilevare che [l'art. 5, co. 1] del Regolamento di Blocco dell'Unione deve essere interpretato in modo restrittivo, poiché incide gravemente sulla libertà d'impresa. Ad esempio, se tale articolo potesse essere applicato su iniziativa di un ente privato quale la Bank Mellé Iran, esso produrrebbe proprio l'effetto di obbligare un'altra impresa europea, quale la Telekom Deutschland, ad intrattenere con la prima rapporti commerciali. Si tratterebbe, in tal caso, di una notevole ingerenza nelle consuete libertà commerciali. [...] In secondo luogo, nel regolamento di blocco dell'Unione non si rinviene alcun riferimento espresso a diritti che tale regolamento attribuirebbe a persone diverse da quelle di cui al suo [art. 11]. In particolare, si può osservare che, per quanto riguarda [l'art. 5, co. 1] del Regolamento di Blocco dell'Unione, tale disposizione è diretta a vietare una condotta generale richiesta alle imprese di cui [all'art. 11] di tale regolamento, vale a dire conformarsi a uno degli atti normativi elencati nel suo allegato. Tenuto conto del carattere generale di tale divieto e della scelta del legislatore dell'Unione di adottare un regolamento anziché una direttiva, se tale disposizione mirasse ad attribuire diritti individuali, sarebbe legittimo attendersi che essa disciplini le circostanze specifiche nelle quali una parte interessata da uno degli atti legislativi indicati nell'allegato possa fondarsi sul divieto previsto [all'art. 5, co. 1] del Regolamento di Blocco dell'Unione per difendere i propri interessi privati. Tuttavia, non è questo il caso». CGUE, case C-124/20, 12 maggio 2021, ECLI:EU:C:2021:386, cit. §§ 70-71.

¹²⁸² «Nel 1996, l'Unione ha adottato il regolamento di blocco, il cui [art. 5, co. 1] vieta alle società europee di rispettare le misure statunitensi. Tuttavia, le tensioni tra i due regimi giuridici al centro della domanda di rinvio pregiudiziale in esame presentano potenziali problemi geopolitici, non soltanto in termini di conflitto di

ogni caso, è “soltanto” un organo giurisdizionale che, in quanto tale, ha il dovere di applicare norme tanto validamente adottate quanto efficacemente formulate. Ne deriva che l’art. 5, co. 1 del Regolamento di Blocco dell’UE «*produca effetti di ampia portata anche se, nelle circostanze del caso di specie, si può altresì ritenere che dette disposizioni normative scavalchino le libertà di impresa ordinarie in modo inconsueto e invasivo*»¹²⁸³.

Pertanto, finché Bruxelles non si doterà strutturalmente di un assetto regolatorio idoneo a garantire efficacemente la protezione degli operatori economici dell’UE che contravvengano alle prescrizioni extraterritoriali statunitensi – poiché costretti, loro malgrado, a conformarsi agli obiettivi “politici” dello Statuto di Blocco – il rischio continuerà a incombere soprattutto sui soggetti privati dell’UE che abbiano investito o siano impegnati in attività economiche oltreoceano, ai quali si impone di fatto l’immediata ed indiscriminata interruzione di tutte le interazioni d’affari con i soggetti di Stati sottoposti alle misure extraterritoriali di Washington. Tutto ciò, in paradossale contraddizione con le finalità costitutive del Regolamento n°2271/96, che di quelle stesse misure dispone al contrario l’inosservanza *tout court*, dichiarandone la ritenuta illegittimità in base al diritto internazionale¹²⁸⁴.

Al riguardo, come annunciato dalla Commissione europea nel 2021¹²⁸⁵, sono in cantiere provvedimenti di adeguamento dello Statuto di Blocco e della politica commerciale dell’Unione europea: «*La proliferazione di tali sanzioni impone un dibattito più approfondito sulle eventuali misure aggiuntive per aumentare la deterrenza e, se necessario, per contrastarle [avviando] una riflessione generale sulle opzioni strategiche per modernizzare il pacchetto di strumenti dell’Unione inteso a contrastare gli effetti dell’illegittima applicazione extraterritoriale delle sanzioni unilaterali dei paesi terzi nei confronti di persone ed entità dell’UE*»¹²⁸⁶.

sovranità, ma anche per quanto concerne le barriere normative concorrenti nei mercati dell’Unione e degli Stati Uniti. [...] [I]l funzionamento del regolamento di blocco dell’Unione è fonte di una serie di problemi giuridici tuttora irrisolti e di una varietà di problemi prettamente pratici, non da ultimo il fatto che le società europee sono poste di fronte a dilemmi di impossibile soluzione, e del tutto iniqui, provocati dall’applicazione di due regimi giuridici diversi e direttamente contrastanti. Non posso evitare di rilevare che la natura di tali dilemmi, combinata con l’assenza di indicazioni chiare su questioni giuridiche importanti che discendono direttamente dall’applicazione del regolamento di blocco dell’Unione, è tale per cui il legislatore dell’Unione potrebbe trarre vantaggio dalla revisione delle attuali modalità di funzionamento di tale regolamento». Ivi, § 5.

¹²⁸³ Ivi, § 137.

¹²⁸⁴ Cfr. UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°2271/96, cit., considerando 4.

¹²⁸⁵ UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l’apertura, la forza e la resilienza*, COM(2021) 32 final, 19 gennaio 2021. Giova segnalare, in merito, la pubblicazione di una valutazione d’impatto iniziale della nuova strategia dell’UE (2 agosto 2021) e lo svolgimento di una consultazione pubblica sull’argomento, che si è protratta dal 9 settembre 2021 fino al 4 novembre 2021. UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Valutazione d’impatto iniziale: Sanzioni extraterritoriali illegittime – una risposta più forte da parte dell’UE (modifica del Regolamento di Blocco)*, doc. Ares(2021)4911405, 2 agosto 2021; ID., *Consultazione pubblica, Sanzioni extraterritoriali illegittime – una risposta più forte da parte dell’UE (modifica del Regolamento di Blocco)*, 9 settembre 2021 - 4 novembre 2021, doc. Ares(2021)7829130; ID., *Public consultation on the review of the blocking statute (Council Regulation (EC) No. 2271/96) - summary of responses*, 17 dicembre 2021.

¹²⁸⁶ UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa [all’art. 7, lett. a)], del Regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio (“Regolamento di Blocco”)*, cit., § 5, co. 3.

Alla luce degli attuali equilibri euro-atlantici, ad ogni modo, risulta difficile immaginare come l'Unione possa pervenire all'effettivo superamento di una simile problematica per vie esclusivamente giuridiche e unilaterali, prescindendo altresì da un'azione di carattere necessariamente politico che miri alla ridefinizione delle forme e dei contenuti delle relazioni bilaterali di Bruxelles con lo storico alleato americano, insistendo proprio sulla leva delle riforme strutturali annunciate dalla Commissione in campo normativo¹²⁸⁷. Il complesso ordito intessuto, da un lato, dall'alquanto velleitaria pretesa dell'Unione europea di poter condurre una politica estera in modo del tutto avulso – se non apertamente contrario – alle decisioni della nazione indiscussa capofila dell'Occidente (gli USA), e, dall'altro, dalle pervasive inversioni dell'onere della prova e dalle ambigue indicazioni in tema di proporzionalità individuate dai giudici unionali, vede sempre e soltanto i soggetti imprenditoriali dell'UE ancora una volta privati della dovuta tutela da parte delle istituzioni dell'Unione¹²⁸⁸.

Giova inoltre osservare come la Corte di Giustizia abbia confermato la natura non vincolante delle note di orientamento rilasciate dalla Commissione europea¹²⁸⁹, le quali rimangono tuttavia un importante strumento interpretativo a disposizione degli operatori economici dell'Unione. In particolare, nelle “Domande frequenti” riportate a corredo della Nota di orientamento (2018/C 277 I/03) – in risposta alla questione: «*Il regolamento di blocco obbliga gli operatori dell'UE a fare affari con l'Iran o con Cuba? In che modo dovrebbero posizionarsi tra, da una parte, gli atti normativi extraterritoriali elencati e, dall'altra, il regolamento di blocco?*» – la Commissione ha chiarito che: «*Gli operatori dell'UE sono liberi di gestire le loro attività come meglio ritengono, nel rispetto del diritto dell'Unione e del diritto nazionale applicabile. Essi sono pertanto liberi di decidere se avviare, continuare o cessare le attività commerciali in Iran o a Cuba, e se operare in un dato settore economico, sulla base della loro valutazione della situazione economica. La finalità del regolamento di blocco è proprio quella di garantire che tali decisioni commerciali restino libere, vale a dire, che non siano imposte agli operatori dell'UE dagli atti normativi extraterritoriali elencati, che il diritto dell'Unione non riconosce come loro applicabili*»¹²⁹⁰.

È altresì utile riportare come il medesimo documento della Commissione specifichi che: «*Il regolamento di blocco si applica a tutti gli operatori dell'UE, indipendentemente dalle loro*

¹²⁸⁷ In merito, si pensi alla clausola [Section 7503(e)(6)] che esclude i paesi Membri dell'UE e i loro enti governativi «*not operating as a business enterprise*» dalle sanzioni “secondarie” previste dalla normativa del PEESA statunitense. Come già menzionato, tale normativa prevede inoltre che l'amministrazione USA tenga consultazioni con i governi della Norvegia, del Regno Unito, della Svizzera e dei paesi Membri dell'UE prima di procedere all'imposizione di sanzioni [Section 7503(a)(1)(C); Section 7503(i)].

¹²⁸⁸ STUDIO LEGALE PADOVAN, *Sentenza della CGUE sul Regolamento di Blocco – Bank Melli Iran c. Telekom Deutschland GmbH*, cit.

¹²⁸⁹ «*Tale nota non stabilisce infatti né norme né interpretazioni giuridicamente vincolanti. Solo il regolamento n. 2271/96 è vincolante, come indicato al paragrafo 5 del preambolo di detta nota, e solo la Corte può fornire interpretazioni giuridicamente vincolanti degli atti delle istituzioni dell'Unione, come risulta dal paragrafo 6 del preambolo della medesima nota*». CGUE, case 124/20, *Sentenza*, 21 dicembre 2021, ECLI:EU:C:2021:1035, cit., § 61.

¹²⁹⁰ UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Nota di orientamento - Domande e risposte: adozione dell'aggiornamento del Regolamento di Blocco (2018/C 277 I/03)*, cit., Sezione 1 - *Considerazioni Generali*, § 5.

dimensioni e dal settore in cui operano. Oltre che per le misure di protezione elencate nella domanda 4, il regolamento di blocco è utile anche come strumento per individuare gli atti normativi extraterritoriali dei paesi terzi e le loro principali disposizioni, la cui applicazione può avere effetti illegittimi sugli operatori dell'UE. Dette disposizioni sono riassunte nell'allegato. Ciò risulta particolarmente utile per le piccole e medie imprese (PMI), che dispongono di risorse limitate per verificare quali atti normativi extraterritoriali elencati potrebbero avere un impatto sulle loro attività e, ad esempio, per essere in grado di fornire alla Commissione le informazioni pertinenti a norma [dell'art. 2, co. 1]»¹²⁹¹. In tal senso, rileva altresì sottolineare che «[c]on le informazioni raccolte, tra l'altro, mediante la procedura di notifica di cui [all'art. 2] del Regolamento di Blocco, la Commissione è stata tenuta al corrente di una serie di sviluppi politici, giuridici, economici e finanziari che interessano le persone e le società dell'UE e l'Unione nel suo insieme. La Commissione continuerà a monitorare l'impatto degli atti normativi extraterritoriali elencati e a informare il Parlamento europeo e il Consiglio in conformità [dell'art. 7, lett. a)], del Regolamento di Blocco»¹²⁹².

Tuttavia, occorre infine osservare come la richiesta di autorizzazione a conformarsi alle prescrizioni extraterritoriali degli USA – inoltrata alla Commissione europea dagli operatori dell'UE interessati ai sensi dell'art. 5, co. 2 del Regolamento di Blocco – possa in sostanza corrispondere a un'implicita “confessione” della volontà dei soggetti richiedenti di disattendere il Regolamento di Blocco e conformarsi alle prescrizioni statunitensi allo scopo di evitare – o, quanto meno, attutire – l'impatto delle sanzioni “secondarie” americane. E ciò, con tutte le problematiche che – qualora la Commissione non conceda l'autorizzazione – potrebbero conseguire ad una simile *excusatio non petita* determinando di fatto, per l'operatore dell'UE richiedente, l'impossibilità di porre successivamente in essere la suddetta *compliance*. La sentenza della Corte nel caso *Bank Melli Iran c. Telekom Deutschland GmbH*, oltretutto, individua proprio nell'avvenuta richiesta di autorizzazione alla Commissione uno dei parametri sui quali i giudici nazionali possono fondare le valutazioni loro “delegate”, in tema di proporzionalità, dalla Corte di Lussemburgo¹²⁹³.

Resta infatti da sottolineare come criteri fissati dalla Commissione europea per il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 5, co. 2 del Regolamento n°2271/96 siano comunque particolarmente stringenti e possano rendere alquanto incerte negli esiti – se non propriamente “temerarie” – le istanze di autorizzazione presentate alla Commissione da parte dei singoli operatori dell'Unione¹²⁹⁴. Tutto ciò, in particolare, data l'intrinseca difficoltà – per un'istituzione comunque estranea all'ordinaria conduzione dell'attività d'impresa dei soggetti interessati – di determinare compiutamente in sede di valutazione della domanda: «d) se il richiedente possa ragionevolmente adottare misure per evitare o mitigare il danno; e) l'effetto negativo sulle

¹²⁹¹ *Ivi*, § 9.

¹²⁹² UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa [all'art. 7, lett. a)] del Regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio (“Regolamento di Blocco”)*, cit., § 5, co. 2.

¹²⁹³ STUDIO LEGALE PADOVAN, *Sentenza della CGUE sul Regolamento di Blocco – Bank Melli Iran c. Telekom Deutschland GmbH*, cit.

¹²⁹⁴ *Ibidem*.

attività economiche, in particolare se il richiedente possa subire perdite economiche rilevanti, tali, ad esempio, da comprometterne la sostenibilità economica o da comportare un serio rischio di fallimento; f) se l'attività del richiedente sia resa eccessivamente difficile, a causa della perdita di mezzi di produzione o di risorse essenziali che non possono essere ragionevolmente sostituiti»¹²⁹⁵.

3.4 Il coordinamento “multilivello” dei regimi sanzionatori internazionali di Bruxelles e Washington nei confronti della Federazione Russa

Il “complesso” delle sanzioni internazionali adottate nei confronti della Russia risulta essere “poliedrico”¹²⁹⁶ e “multidimensionale”¹²⁹⁷. Esso si compone di due principali impianti sanzionatori, imposti rispettivamente dall'Unione europea e dagli Stati Uniti d'America nei confronti di determinati settori economici e soggetti della Federazione Russa e dell'Ucraina (nonché propriamente della Crimea), con lo scopo dichiarato di preservare l'unità territoriale e l'indipendenza dello Stato ucraino.

Le sanzioni occidentali – formalmente giustificate quale risposta in autotutela (ex art. 51 della Carta dell'ONU), oltre che iscritte giuridicamente nel quadro definito dalle *Security Exceptions* vigenti nell'ordinamento dell'OMC (ex art. XXI GATT-1994) – sono state concepite al fine di inviare un forte segnale di disapprovazione internazionale verso le decisioni poste in essere dal Cremlino nel contesto della crisi sorta in Ucraina, con il chiaro obiettivo di imporre un pesante costo sugli individui e sulle entità della Federazione Russa considerati coinvolti nell'*escalation* che ha caratterizzato la situazione nell'est del paese e nella penisola della Crimea. Di fatto, un'ulteriore finalità intrinseca all'adozione di tutte le misure di natura diplomatica ed economica introdotte nei confronti di Mosca è stata sicuramente la volontà di imporre coattivamente un freno alle attività militari condotte dalla Russia nella regione, nel tentativo – tuttavia alquanto ambizioso – di forzare il Cremlino a tornare indietro nelle sue azioni rivolte contro la sovranità territoriale dell'Ucraina¹²⁹⁸.

Successivamente, altri Stati hanno aderito ai due principali regimi di sanzioni internazionali. Il Giappone, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda; l'Albania ed il Montenegro (due paesi candidati all'accesso all'UE); la Svizzera, la Norvegia, l'Islanda ed il Lichtenstein (paesi EFTA¹²⁹⁹); le repubbliche ex-sovietiche di Georgia e Moldova (oggi incluse in accordi

¹²⁹⁵ UE, COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento di esecuzione (UE) n°2018/1101, cit., art. 4, lettere d), e), f).

¹²⁹⁶ Cfr. S. CAFARO, *Unilateral economic sanctions and the WTO*, cit.

¹²⁹⁷ Cfr. M. SZCZEPAŃSKI, *Economic Impact on the Eu of Sanctions over Ukraine Conflict*, cit., p. 3.

¹²⁹⁸ Cfr. F. GIUMELLI, *Sanctioning Russia: The right questions*, in *Alert - European Union Institute for Security Studies*, 2015, n°10, pp. 1-2.

¹²⁹⁹ I paesi della *European Free Trade Association* (EFTA), dunque, hanno aderito alle posizioni espresse dall'Ue. Cfr. UE, CONSIGLIO, *Dichiarazione dell'Alto rappresentante a nome dell'UE sull'adesione di taluni paesi terzi in relazione alle misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina*, in *Comunicati stampa*, 28 luglio 2015.

di *partnership* con l'Unione europea¹³⁰⁰), unitamente alla stessa Ucraina, hanno dunque inteso in tal modo contribuire all'efficacia delle misure adottate dall'UE e dagli USA contro Mosca. Inoltre, con il progressivo inasprimento delle sanzioni individuali imposte da parte dagli Stati Uniti, le misure restrittive di Washington hanno del tutto proibito la conduzione di transazioni economiche che possano implicare il coinvolgimento di determinati esponenti di spicco dell'apparato statale russo, arrivando pertanto a includere nella lista degli *Special designated nationals* (SDN)¹³⁰¹ anche diversi soggetti considerati comunque vicini a personalità di rilievo del governo della Russia.

Le sanzioni “mirate” americane, di conseguenza, hanno in prima battuta riguardato i dirigenti delle principali aziende di Stato di Mosca per essere poi successivamente estese anche alle figure apicali delle maggiori aziende private russe¹³⁰². Tuttavia, mentre i destinatari delle limitazioni contenute nelle sanzioni settoriali dell'UE sono, in sostanza, proprio i cittadini dell'Unione europea e le aziende registrate nel territorio degli Stati dell'UE, le misure imposte alla Russia dagli USA hanno invece in breve tempo assunto una veste marcatamente *ultra vires* rispetto allo specifico ambito territoriale statunitense. L'*Ukraine freedom support Act*, infatti, prevede che gli Stati Uniti possano imporre discrezionalmente pesanti sanzioni di carattere secondario anche a tutte i soggetti non statunitensi che contravvengano al regime sanzionatorio imposto unilateralmente da Washington alla Federazione Russa¹³⁰³.

In seguito all'intervento del CAATSA, che ha reso vincolanti tali previsioni (prima legate alle scelte discrezionali dell'amministrazione americana), qualsiasi persona o azienda in qualunque parte del mondo è adesso esposta al rischio di incorrere nelle stringenti sanzioni secondarie degli USA in caso di mancata uniformazione alle disposizioni americane¹³⁰⁴. Ne consegue, inoltre, come ciò possa persino sminuire l'effettività di un'eventuale rimozione, da parte dell'UE, delle proprie misure restrittive nei confronti di Mosca. Tanto più in assenza di

¹³⁰⁰ Resta da segnalare il mancato allineamento ai regimi sanzionatori dell'UE deciso da parte di paesi come la Turchia e la Serbia (peraltro storico alleato della Russia), Stati ai quali è riconosciuto ufficialmente lo *status* di paesi candidati all'accesso nell'UE, rispettivamente dal dicembre 1999 e dal marzo 2012. Sul controverso tema dell'allineamento dei paesi partner esterni dell'Unione europea (candidati all'ingresso nell'UE o potenziali tali) alle misure di politica estera varate unilateralmente da Bruxelles, con le (comprensibili) riluttanze di questi ultimi a convergere *sic et simpliciter* verso la polarizzazione normativa promossa dall'UE, cfr.: E. HELLQUIST, *Either with us or against us? Third-country alignment with EU sanctions against Russia/Ukraine*, in *Cambridge Review of International Affairs*, 2016, vol. 29, n°3, pp. 997-1021; C. ECKES, *The Law and Practice of EU Sanctions*, cit., p. 217.

¹³⁰¹ OFAC, *Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN) Human Readable Lists*, in *Resource Center*, ult. agg. 17 febbraio 2022.

¹³⁰² Cfr. N. GOULD-DAVIES, *op. cit.*, p. 9.

¹³⁰³ In particolare, l'*Ukraine freedom support Act* – approvato dall'amministrazione USA il 18 dicembre 2014 e modificato in seguito al varo del CAATSA (2017) – introduce pesanti restrizioni per le istituzioni finanziarie straniere che violino le sanzioni statunitensi.

¹³⁰⁴ Il 18 luglio 2017, d'intesa con le associazioni degli industriali di Germania, Austria, Paesi Bassi, Danimarca e Francia, Confindustria ha sottoscritto una lettera congiunta indirizzata all'allora Presidente della Commissione europea, Junker, e all'allora Alto rappresentante dell'UE, Mogherini, con la quale ha espresso preoccupazione per i rischi connessi all'adozione di tali misure da parte degli USA. Cfr. M. PANUCCI (CONFINDUSTRIA), *Il futuro delle relazioni tra l'Italia e la Federazione Russa*, audizione parlamentare del direttore generale di Confindustria in Commissione “Affari Esteri e Emigrazione” del Senato della Repubblica italiana, 6 novembre 2018, p. 5.

disposizioni compensative *ad hoc* rivolte dall'Unione a "bloccare", sull'esempio delle sanzioni contro Cuba e Iran (cfr. *EU Blocking Statute*, 1996/agg. 2018)¹³⁰⁵, la pervasività extra-territoriale delle sanzioni d'oltreoceano, gli operatori economici dell'UE si ritroverebbero infatti ineludibilmente costretti a scegliere tra la rinnovata abilitazione a interagire con i partner russi e la concreta possibilità di vedere compromessi i propri rapporti con gli interlocutori statunitensi. Tuttavia, se si considerano le gravi conseguenze che questi difficili anni di scontro sulle sanzioni hanno già prodotto nei volumi delle relazioni economico-commerciali tra l'UE e la Russia e se si tiene conto di come l'esclusione dal mercato americano possa a sua volta significare – specialmente in ambito finanziario – anche la più ampia estromissione dal "sistema del dollaro" (data l'estrinseca "extraterritorialità" riconosciuta a livello globale all'utilizzo della valuta statunitense), il suddetto "dilemma" potrebbe ad ogni modo apparire di ovvia soluzione.

D'altronde, l'estrema complessità dell'impianto sanzionatorio "incrociato" – così come delineato nel suo complesso dai provvedimenti combinati dell'UE, degli USA e degli altri Stati che hanno aderito alla "campagna" sanzionatoria contro Mosca – parrebbe già di per sé rappresentare un pressante disincentivo allo sviluppo di relazioni economico-commerciali stabili con la Russia anche in settori non direttamente coinvolti dal raggio d'azione delle sanzioni, e ciò in virtù dell'indubbia azione deterrente, esercitata nei confronti degli operatori occidentali (specialmente di quelli attivi su base transnazionale, con filiali dislocate nell'ambito di differenti giurisdizioni statuali), dal timore delle serie implicazioni legali e reputazionali potenzialmente derivabili da ogni eventuale interazione, anche meramente "colposa", con individui sanzionati e/o entità riconducibili a questi ultimi.

È in tale direzione, ormai divenuta "psicologica"¹³⁰⁶, che d'altra parte si inserisce anche la recente *policy* di repentino abbandono della contrattualistica di lungo periodo (i cd. contratti

¹³⁰⁵ UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°2217/96, cit; UE, COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento delegato (UE) n°2018/1100, cit.

¹³⁰⁶ Si coniughi in tale contesto un'accezione "collaterale" in chiave "ritorsiva" – quale comportamento internazionalmente legittimo ma, al contempo, "inamichevole" verso uno storico fornitore di materie prime energetiche "tradizionali" come la Russia – delle scelte strategiche operate dall'UE in relazione al comparto degli idrocarburi nel quadro della cd. "Transizione ecologica" verso le fonti d'energia "rinnovabile", nonché delle annesse direttrici di investimento previste nell'ambito del cd. "*European Green Deal*" lanciato dall'UE in attuazione dell'accordo di Parigi concluso nel *framework* della UNFCCC. Ferme restando le fondamenta scientifiche sottese a tali decisioni, giacché «[i] cambiamenti climatici e il degrado ambientale sono una minaccia enorme per l'Europa e il mondo», la generale riconversione del sistema produttivo dell'Unione europea verso la nuova "industria sostenibile" si porrebbe infatti come un'occasione per la "liberazione" dei paesi dell'UE dai vincoli energetico-tecnologici che li "legano" alle risorse naturali russe (o, ad esempio, anche a quelle produttive non *environment friendly* del colosso cinese), ponendo rimedio alla suscettibilità dimostrata nel tempo dall'Unione nei riguardi della cd. "leva del gas" tramite la quale Mosca sarebbe solita interferire con le politiche "sovrane" europee. Tutto ciò, si tradurrebbe peraltro in un formidabile strumento di pressione economica nei confronti degli interessi economici e finanziari di Mosca (e di Pechino), nonché in una «[...] *chance to shape the world's climate future in a way that reflects [Western] interests and values*», salvo tuttavia il rischio – sempre latente – di sostituire la vecchia "dipendenza" dal gas e dal petrolio russi con nuove forme di dipendenza economica (e, di conseguenza, politica) verso i fornitori di fonti energetiche sostitutive (si pensi al caso dello *shale gas* statunitense). Cfr.: UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Un Green Deal europeo. Puntare a essere il primo continente a impatto climatico zero*, in *Priorities 2019-2024*, ult. cons. 22 febbraio 2022; U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Tackling the Crisis and Seizing the Opportunity: America's Global Climate Leader-*

“take or pay”, quasi tutti “oil-link”), sposata in ambito UE relativamente alle forniture di gas naturale dalla Russia e incentrata sulla (quanto meno improvvida) scelta di fare affidamento sulle ondivaghe dinamiche dei cd. prezzi “spot” della “borsa del gas”¹³⁰⁷. Una politica, quest’ultima, di certo non estranea allo strenuo tentativo di mettere nuovamente in difficoltà le finanze di Mosca – per di più tacciata, a Bruxelles, di “manipolare” il mercato energetico per i propri obiettivi – ma che diversi analisti, al contrario, identificano proprio tra le principali cause della grave crisi energetica che tuttora imperversa in Europa¹³⁰⁸ congiuntamente, oltretutto, alle annose ritrosie geopolitiche (e giudiziarie) che continuano a gravare sull’entrata in funzione del gasdotto *Nord Stream 2* nel Mar Baltico, forzando il costoso (e sempre più incerto) transito del gas russo attraverso l’Ucraina.

Gli Stati Uniti, inoltre, hanno sottoposto il business e la finanza di Mosca ai propri provvedimenti restrittivi fin dal principio dello scontro sanzionatorio, infliggendo immediatamente un’ampia serie di sanzioni a un novero di soggetti ben più vasto rispetto a quanto previsto dalle misure adottate dall’Unione Europea. Quest’ultima, infatti, pienamente cosciente della propria dipendenza dalla Russia in campo energetico, aveva in principio optato per un approccio più prudente e aperto al dialogo, mirando comunque al recupero dei canali diplomatici con il

*ship. Speech by Antony J. Blinken, Secretary of State, in Press Releases, 19 aprile 2021; UE, Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, 30 giugno 2021, in OJEU, L 243/1, 9 luglio 2021. Inoltre, cfr. A/HRC/31/52. Come confermato dalle parole della commissaria europea per l’Energia, Kadri Simson: «I livelli dei depositi del gas, quest’anno, sono molto più bassi del solito e i flussi dalla Russia si sono ridotti. [...] Completare la transizione energetica verso fonti verdi è l’unico fattore per ridurre la dipendenza dai rischi delle forniture». In base ai dati Eurostat, nel 2019, il 27% del petrolio greggio, il 41% del gas naturale e ben il 47% del carbone, importati nei paesi dell’UE, proveniva dalla Federazione Russa. Le cifre generali registrano poi variazioni da Stato a Stato dell’Unione, con Austria, Ungheria, Italia e Slovacchia che dipendono principalmente dal gas russo, mentre Cipro, Grecia, Malta e Svezia dipendono dalle importazioni di prodotti petroliferi. Cfr.: F. MEDUNIC, *Russia’s ‘gas pivot’ to Asia: How Europe can protect itself and pursue the green transition*, European Council on Foreign Relations, 21 ottobre 2021; ANSA, *UE, Green Deal ci proteggerà da rischi forniture energia*, 22 gennaio 2022; OPENACCESS-GOVERNMENT, *EU plans Green Deal “acceleration” to stop Russian oil dependency*, 7 marzo 2022. Si consideri, del resto, come il Parlamento chieda da tempo insistentemente «che l’Unione riduca la sua dipendenza dall’energia russa [esortando] pertanto le istituzioni dell’UE e tutti gli Stati membri a interrompere il completamento del gasdotto Nord Stream 2 e a chiedere la cessazione della realizzazione delle controverse centrali nucleari costruite da Rosatom». UE, PARLAMENTO EUROPEO, P9_TA(2021)0159, 29 aprile 2021, § 9. Si veda, già in occasione della crisi georgiana, il richiamo «alla necessità di diversificare le fonti di approvvigionamento [energetico]» e a investire su progetti che rappresentino un’«alternativa più seria ai progetti avviati in cooperazione con la Russia, che potrebbero tutti accrescere la dipendenza economica e politica degli Stati membri dalla Russia». ID., P6_TA(2008) 0396, 3 settembre 2008, §§ 29-30. Inoltre: UE, EUROSTAT, *From where do we import energy?*, in *Energy Statistics*, 2021.*

¹³⁰⁷ Nel mercato regionale europeo del gas naturale, fino a poco tempo fa, i cd. contratti *take or pay* erano quasi tutti *oil-link*. Il prezzo del gas, dunque, mutava in base all’andamento dei prezzi di un determinato paniere di prodotti petroliferi – quali, segnatamente, il gasolio da riscaldamento e l’olio combustibile – definito in riferimento al semestre precedente. Questo tipo di contratti erano stati fortemente voluti dai paesi importatori di gas sulla scia dello *shock* petrolifero del 1973 e, pertanto, prevedevano la fornitura/acquisto di predeterminati volumi di gas naturale a un prezzo (in parte) concordato e tendenzialmente stabile, con una durata che poteva raggiungere anche 25-30 anni e la previsione di pesanti penali in caso di inosservanza degli accordi presi dalle parti. Cfr. M. DELL’AGUZZO, [...] *Intervista a Demosthenes Floros*, in *l’Antidiplomatico*, 27 settembre 2021.

¹³⁰⁸ *Ibidem*. Inoltre, cfr.: D. FLOROS, *Guerra e Pace dell’Energia*. [...], Ed. Diarkos, 2020; M. DELL’AGUZZO, *Tutte le contraddizioni dell’Europa su Russia e gas*, in *Start Magazine*, 26 settembre 2021.

Cremlino e cercando di colpire, con i propri provvedimenti, esclusivamente i soggetti ritenuti coinvolti nelle azioni di destabilizzazione dell'Ucraina. Gli Stati Uniti e l'Unione Europea, ad ogni modo, si sono inizialmente coordinati nel varo delle rispettive misure restrittive contro la Federazione Russa tramite la calendarizzazione di incontri regolari tra gli esponenti di riferimento dei rispettivi organi istituzionali competenti per l'imposizione di sanzioni, per poi pervenire nel 2018 ad una definitiva dismissione di tale coordinamento.

Giova peraltro evidenziare come i regimi sanzionatori europeo e statunitense nei confronti della Federazione Russa possano presentare, tra loro, sostanziali differenze proprio in relazione a taluni dei fondamentali “requisiti di legittimità” enunciati nei *Draft Articles* in riferimento all'adozione di “contromisure”. Del resto, se confrontate con i provvedimenti americani, le misure economiche finora introdotte dall'Unione europea nei confronti di Mosca sembrerebbero dimostrare un'aderenza decisamente maggiore rispetto ai parametri richiesti dal diritto internazionale generale e indicati dal Progetto della CDI. Infatti, a differenza di alcune delle sanzioni introdotte da parte dagli Stati Uniti (specialmente in seguito al varo del CAATSA), le misure restrittive adottate da Bruxelles presenterebbero i richiesti attributi di temporaneità, “funzionalità” al ripristino della legalità, proporzionalità, modificabilità e revocabilità, oltre ad essere – come nel caso delle cd. *targeted sanctions* o “sanzioni intelligenti” – suscettibili di impugnazione dinanzi a tribunali interni e a organi giurisdizionali internazionali¹³⁰⁹.

Se paragonate alle omologhe sanzioni concepite oltreoceano dalle autorità di Washington, le misure restrittive adottate dall'UE nei riguardi della Federazione Russa si presenterebbero quindi maggiormente conformi (almeno sul piano formale) ai parametri di legittimità invalsi in materia di responsabilità degli Stati e contromisure nell'attuale quadro giuridico internazionale. I provvedimenti sanzionatori dell'UE, introdotti nel rispetto dei criteri di ammissibilità descritti dal Progetto della CDI, avrebbero pertanto rappresentato una risposta lecita alla necessità – avvertita da parte dell'Unione europea – di reagire al pregiudizio nei confronti di fondamentali interessi e valori collettivi condivisi dall'intera comunità internazionale (*jus cogens*), che la stessa Unione e i suoi Stati membri hanno inteso riscontrare nella condotta posta in essere in Ucraina da parte del Cremlino¹³¹⁰.

¹³⁰⁹ Cfr. M. GESTRI, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, in N. RONZITTI (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, cit., pp. 95-99. In merito, cfr.: R. GORDON, M. SMYTH, T. CORNELL, *Sanctions Law*, cit., 2019, pp. 52-53 e 143-170; M. KAMTO, *The Time Factor in the Application of Countermeasures*, in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON (a cura di), *op. cit.*, pp. 1174-1176. Per l'approfondimento sul tema delle misure “mirate” imposte da parte dell'UE nella “guerra delle sanzioni” che, attualmente, la vede contrapposta alla Federazione Russa si rimanda ai capitoli II e IV del presente lavoro di ricerca. Sul tema, cfr. C. CHALLET, *Reflections on Judicial Review of EU Sanctions Following the Crisis in Ukraine by the Court of Justice of the European Union. Research Paper in Law*, College of Europe, n°4/2020.

¹³¹⁰ Cfr. C. FOCARELLI, *op. cit.*, pp. 817-822.

3.5 Le sanzioni internazionali alla Russia declinate nella prospettiva occidentale: *self-referentiality* e *disguised protectionism* come fattore di criticità

Alla luce delle precedenti riflessioni, si pone quanto meno l'opportunità di rivolgere l'indagine verso i tratti di ritenuta "autoreferenzialità" semantica che alcuni osservatori non hanno mancato di rilevare nell'impostazione giuridico-assiologica assunta dalle sanzioni introdotte in via unilaterale dall'Occidente nei confronti della Federazione Russa¹³¹¹. Un approccio, quest'ultimo, che Mosca non esita peraltro a giudicare "immemore" della dottrina USA della cd. "guerra preventiva"¹³¹² o dei controversi trascorsi militari occidentali in territorio ex-jugoslavo nel 1999 e iracheno nel 2003, con gli interventi armati della NATO e della coalizione a guida statunitense in entrambi i casi privi di legittimità internazionale in assenza di un esplicito pronunciamento autorizzativo *ex ante* da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU¹³¹³.

Un carattere "sostanziale", dunque, quello da taluni attribuito alla *self-referentiality* degli impianti sanzionatori dell'Occidente, oltre che formale e foriero di possibili antinomie. Un approccio ermeneutico, quello occidentale, che a detta di alcuni analisti parrebbe quindi imperniato sulle apparentemente inamovibili posizioni dello stesso Occidente nei confronti di Mosca nonché sull'esclusiva e "ridondante" declinazione degli interessi americani ed europei (spesso, anch'essi, tra loro tutt'altro che conciliabili) in relazione a quella stessa area geografica che la Russia pretenderebbe, invece, di rivendicare come di sua unica pertinenza "storica". Ad ogni modo, le sanzioni degli USA e dell'UE, dopo un'iniziale sincronia, si sono progressivamente differenziate nel tempo fino a differire sostanzialmente nelle tempistiche – oltre che negli ambiti d'applicazione di buona parte dei provvedimenti adottati – e ciò sarebbe avvenuto proprio in conseguenza delle crescenti divergenze riscontrabili nell'evoluzione delle finalità ultime concretamente sottese alla loro imposizione.

Le sanzioni introdotte dall'UE – mirando alla conformità (primariamente sul piano formale) al diritto internazionale consuetudinario, ai principi sanciti nella Carta delle Nazioni Unite e nei *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* della CDI¹³¹⁴ e alle

¹³¹¹ Sul tema, cfr. R. BERMEJO GARCÍA, *La vuelta de Crimea a la madre-patria [...]*, Tirant lo Blanch, 2015, cap. 1.

¹³¹² Anche in Occidente, del resto, autorevole dottrina è giunta a stigmatizzare la "Strategia per la sicurezza nazionale" presentata dal Presidente George W. Bush al Congresso statunitense nel settembre 2002 come una «rozza espressione di forza, condannata e criticata da vari Stati ed anche dal Segretario Generale delle Nazioni Unite innanzi all'Assemblea generale dell'ONU». B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, pp. 423-424.

¹³¹³ Al riguardo: «[I]n his remarks the Secretary-General had reiterated his well-known position that the military action against Iraq was not in conformity with the UN Charter. In the interview, Mr. Annan was repeatedly asked whether the war was "illegal". "Yes", he finally said, "I have indicated it is not in conformity with the UN Charter, from our point of view, and from the Charter point of view it was illegal"». UN, *Lessons of Iraq war underscore importance of UN Charter – Annan*, in *UN News*, 16 settembre 2004. La Federazione Russa, pesantemente colpita nei propri interessi economici ed energetici in territorio libico, ha inoltre contestato la legittimità sostanziale dell'intervento occidentale in Libia nel 2011, considerato "travalicante" rispetto al mandato conferito dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU in base alla Risoluzione 1973 del 17 marzo 2011, adottata peraltro con l'astensione di due Membri permanenti (Cina e Russia). Cfr. A. SÁNCHEZ ORTEGA, *op. cit.*

¹³¹⁴ L'art. 49 DARSIVA (*Object and limits of countermeasures*), al § 2, prevede: «Countermeasures are limited to the non-performance for the time being of international obligations of the State taking the measures towards the responsible State».

disposizioni vigenti nel *framework* giuridico dell'OMC, per di più in ossequio all'afflato costitutivo dell'Unione verso l'affermazione e il consolidamento di una *Rule of Law* internazionale – presentano inoltre un carattere temporalmente limitato. Le prime misure dell'Unione europea, infatti, furono introdotte nel 2014 con un termine di validità inizialmente fissato a 12 mesi. Successivamente, è stato previsto un regime di rinnovo semestrale dei provvedimenti, disposto per decisione unanime dei membri del Consiglio al fine di agevolare il riscontro periodico della necessità e dell'efficacia delle misure adottate¹³¹⁵.

Le misure americane, al contrario, presentano una preoccupante indeterminatezza in riferimento alla propria durata temporale e persino in relazione alla concreta possibilità della propria effettiva rimozione. Il CAATSA, infatti, ha trasferito la competenza in merito alla definizione temporale e all'eventuale cancellazione delle sanzioni dalla Casa Bianca al Congresso degli Stati Uniti d'America¹³¹⁶. Pertanto, l'assai poco rassicurante precedente dell'emendamento *Jackson-Vanik*¹³¹⁷ – rivolto anch'esso contro l'allora Unione Sovietica ma rimasto in vigore nei confronti della Russia fino al 2012¹³¹⁸, ben oltre la dissoluzione dell'URSS¹³¹⁹ – sembrerebbe porre in evidenza come una simile ridefinizione delle prerogative decisionali nel quadro dell'ordinamento

¹³¹⁵ Il 21 giugno 2021 il Consiglio europeo ha deciso all'unanimità di prorogare fino al 23 giugno 2022 le sanzioni adottate in reazione all'annessione della Crimea e di Sebastopoli da parte della Russia. Cfr. UE, CONSIGLIO, *Timeline [...]*, cit.

¹³¹⁶ CAATSA, Section 2016 (*Congressional Review of Certain Actions Relating to Sanctions Imposed with Respect to the Russian Federation*); Section 222, lettere (b), (c) e (d); Section 229; Section 230.

¹³¹⁷ U.S., *The Jackson-Vanik ("freedom-of-emigration") amendment of the Trade Act of 1974*, P. L. 93-618, title IV, §§ 402 ss., 88 Stat. 2056, 3 gennaio 1975. In base a tale provvedimento: «*To assure the continued dedication of the United States to fundamental human rights, and notwithstanding any other provision of law, on or after January 3, 1975, products from any nonmarket economy country shall not be eligible to receive nondiscriminatory treatment (normal trade relations), such country shall not participate in any program of the Government of the United States which extends credits or credit guarantees or investment guarantees, directly or indirectly, and the President of the United States shall not conclude any commercial agreement with any such country, during the period beginning with the date on which the President determines that such country — (1) denies its citizens the right or opportunity to emigrate; (2) imposes more than a nominal tax on emigration or on the visas or other documents required for emigration, for any purpose or cause whatsoever; or (3) imposes more than a nominal tax, levy, fine, fee, or other charge on any citizen as a consequence of the desire of such citizen to emigrate to the country of his choice, and ending on the date on which the President determines that such country is no longer in violation of paragraph (1), (2), or (3). After January 3, 1975, (A) products of a nonmarket economy country may be eligible to receive nondiscriminatory treatment (normal trade relations), (B) such country may participate in any program of the Government of the United States which extends credits or credit guarantees or investment guarantees, and (C) the President may conclude a commercial agreement with such country, only after the President has submitted to the Congress a report indicating that such country is not in violation of paragraph (1), (2), or (3) of subsection (a). Such report with respect to such country shall include information as to the nature and implementation of emigration laws and policies and restrictions or discrimination applied to or against persons wishing to emigrate. The report required by this subsection shall be submitted initially as provided herein and, with current information, on or before each June 30 and December 31 thereafter so long as such treatment is received, such credits or guarantees are extended, or such agreement is in effect*». Ivi, Section 402, 19 U.S. Code § 2432 - *Freedom of emigration in East-West trade*, lettere (a), (b) (enfasi aggiunta).

¹³¹⁸ U.S., *Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012*, cit., 14 dicembre 2012.

¹³¹⁹ Lo smembramento dell'URSS venne sancito attraverso gli accordi sottoscritti a Minsk (8 dicembre 1991) e Alma-Ata (21 dicembre 1991) da parte delle ex-repubbliche socialiste sovietiche, con la conseguente fondazione dalla Comunità degli Stati Indipendenti (CSI).

statunitense possa potenzialmente condurre ad una durata del regime sanzionatorio americano *de facto* indefinita nel tempo¹³²⁰.

Quando l'UE ha introdotto le proprie misure restrittive nei confronti della Federazione Russa nel 2014, in stretto coordinamento con l'amministrazione del Presidente Obama, l'obiettivo era rendere prevedibili le sanzioni. In seguito all'entrata in vigore del CAATSA nell'agosto 2017, invece, i regimi sanzionatori dell'Unione europea e degli Stati Uniti hanno iniziato a perdere l'iniziale sincronia, evidenziando una sempre maggiore divergenza soprattutto nella tipologia di "approccio" sotteso alla stessa imposizione delle sanzioni, pur nella sostanziale identità degli obiettivi, delle entità e degli individui presi di mira. Tutto ciò, di conseguenza, ha causato la fine del sostanziale parallelismo in precedenza rilevabile tra le misure sanzionatorie dell'UE e degli USA contro la Russia¹³²¹. La tempistica delle sanzioni statunitensi, inoltre, è divenuta col tempo effettivamente "imprevedibile" e, in diverse occasioni, si è rivelata più connessa alle controverse dinamiche di politica interna degli Stati Uniti che alle originarie vicende della Crimea e della regione del Donbass. I provvedimenti americani, dunque, hanno cominciato a manifestare un raggio d'azione alquanto "sfuggente" nella dilatazione della propria ampiezza, e ciò unitamente a motivazioni perlopiù vaghe o persino palesemente pretestuose che di fatto non consentirebbero più – tanto a Mosca quanto persino agli stessi alleati dell'Occidente – di prefigurare una concreta e percorribile strategia di uscita dallo scontro sanzionatorio¹³²².

Il 6 aprile 2018 gli Stati Uniti hanno introdotto nuove sanzioni, per la prima volta senza un preventivo coordinamento con le autorità dell'UE. Questo ulteriore pacchetto di misure ha fin da subito assunto particolare rilievo, essendo rivolto contro sette "oligarchi"¹³²³ di particolare importanza nel contesto economico russo, nonché contro «12 companies they own or control»¹³²⁴. Pur in assenza di un diretto collegamento di tali soggetti con la crisi ucraina, i provvedimenti americani hanno incluso nella lista delle sanzioni nuovi esponenti del governo russo insieme ai dirigenti delle maggiori aziende statali della Russia («17 senior Russian government officials»¹³²⁵), tra i quali Alexey Miller, il CEO del gigante del gas GAZPROM. Tutto ciò, peraltro, è avvenuto in palese antitesi rispetto alla filosofia sanzionatoria fin dal principio espressa da parte dell'UE la quale, per chiari motivi geoeconomici, aveva mantenuto il settore strategico del gas indenne dall'imposizione di restrizioni relative al breve periodo.

¹³²⁰ Cfr. N. GOULD-DAVIES, *op. cit.*, p. 10.

¹³²¹ Cfr. G. DI LUCCIA, *op. cit.*

¹³²² Cfr. J. KLUGE, *Taking Stock of U.S. Sanctions on Russia*, in *E-notes Eurasia Program*, Foreign Policy Research Institute, 14 gennaio 2019.

¹³²³ Per un approfondimento generale sul ruolo degli "uomini d'affari" russi che – approfittando del confuso periodo storico delle privatizzazioni seguito, negli anni '90, alla caduta dell'URSS – si sono impadroniti delle maggiori risorse economiche della Russia, cfr. A. FRANCHIN, *Chi sono gli oligarchi russi?*, in *Internazionale*, 27 maggio 2013.

¹³²⁴ U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, *Treasury Designates Russian Oligarchs, Officials, and Entities in Response to Worldwide Malign Activity*, in *Press releases*, 6 aprile 2018. UNGA, Note by the Secretary-General, *Negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights (A/73/175)*, 17 luglio 2018, p. 5.

¹³²⁵ *Ibidem*. Inoltre, cfr. UNGA, Note by the Secretary-General, *Negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights (A/73/175)*, 17 luglio 2018, p. 5.

Secondo l'amministrazione statunitense: «*those who profit from this corrupt system will no longer be insulated from the consequences of their government's destabilizing activities*»¹³²⁶.

Tra le personalità maggiormente colpite dalle nuove misure individuali degli USA figurano anche Suleiman Kerimov, la cui famiglia è il principale produttore di oro della Federazione Russa, e l'oligarca Oleg Deripaska, insieme a otto aziende da quest'ultimo possedute o controllate. La maggiore di queste ultime, RUSAL, una delle più grandi aziende produttrici di alluminio al mondo, è stata di conseguenza travolta dalla repentina esclusione dal mercato mondiale delle materie prime e dall'impossibilità di reperire finanziamenti a causa delle sanzioni. L'inclusione delle grandi compagnie russe, integrate a livello internazionale, nella *blacklist* americana ha inferto indubbiamente un duro colpo anche agli importatori occidentali di materie prime dalla Russia, e ciò specialmente per quanto riguarda i paesi europei¹³²⁷.

La sezione 228 del CAATSA, infatti, prevede l'imposizione di sanzioni secondarie nei confronti di qualsiasi operatore economico straniero che intrattenga transazioni significative con le entità russe sottoposte a sanzioni dagli USA¹³²⁸. Ancora una volta, quindi, gli Stati Uniti dimostrano la strutturalità del proprio potere globale basato sulla possibilità di infliggere pesanti perdite economiche ai propri avversari in virtù del controllo strategico del sistema finanziario mondiale e delle sue dinamiche operative¹³²⁹. Le sanzioni del 6 aprile 2018, inoltre, non hanno costituito una reazione a specifici eventi afferenti alla situazione in Ucraina ma sono state introdotte dagli USA in qualità di onnicomprensiva risposta a un altrettanto generico «*pattern of malign activity around the globe*»¹³³⁰, individuato con riguardo alle presunte interferenze elettorali all'estero e agli attacchi cibernetici transnazionali attribuiti unilateralmente alla Federazione Russa da parte americana, fino a giungere al contestato intervento russo in Siria a sostegno del Presidente siriano Bashar Al-Assad¹³³¹. I toni e

¹³²⁶ Inoltre, a detta dell'allora segretario al Tesoro USA, Steven T. Mnuchin: «*The Russian government operates for the disproportionate benefit of oligarchs and government elites [...]. The Russian government engages in a range of malign activity around the globe, including continuing to occupy Crimea and instigate violence in eastern Ukraine, supplying the Assad regime with material and weaponry as they bomb their own civilians, attempting to subvert Western democracies, and malicious cyber activities. Russian oligarchs and elites who profit from this corrupt system will no longer be insulated from the consequences of their government's destabilizing activities*». U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, *Treasury Designates Russian Oligarchs, Officials [...]*, cit. Cfr. H. GARDINER, *Trump Administration Imposes New Sanctions on Putin Cronies*, in *The New York Times*, 6 aprile 2018.

¹³²⁷ Cfr. S. BELLOMO, *Il mercato dell'alluminio trema per le sanzioni americane alla Russia*, in *il Sole 24 ore*, 10 aprile 2018.

¹³²⁸ Cfr. J. KLUGE, *op. cit.*

¹³²⁹ Cfr. N. GOULD-DAVIES, *op. cit.*, p. 10.

¹³³⁰ Cfr. H. GARDINER, *op. cit.*

¹³³¹ Nel marzo 2019, gli Stati Uniti e l'Unione europea hanno imposto sanzioni coordinate a diverse società e funzionari della Crimea in risposta all'incidente nello Stretto di Kerch' che, nel novembre 2018, ha condotto alla detenzione di alcuni marinai ucraini. Rimane altresì concreto il rischio dell'adozione di nuove sanzioni da parte degli Usa in relazione alle implicazioni della legge firmata dal Presidente russo Putin nell'aprile 2019, riguardante il rilascio di passaporti della Federazione Russa ai cittadini ucraini residenti nella regione separatista del Donbass. Cfr. I. ТКАЧОВ, Y. ПУДОВКИН, *Эксперты оценили риск введения санкций за паспорта Донбассу [Experts assessed the risk of imposing sanctions for passports to Donbass]*, in *RBK News*, 26 aprile 2019.

l'ampiezza delle formulazioni adottate dall'amministrazione statunitense a sostegno delle proprie decisioni in materia di sanzioni alla Russia lascerebbero dunque scarso adito all'ipotesi che, nel breve termine, possano subentrare scenari distensivi nel conflitto tra Mosca e l'occidente in relazione alla situazione in Ucraina¹³³². Sanzioni internazionali così complesse, articolate, ampie e indeterminate nonché di fatto imprevedibili¹³³³ nei propri presupposti¹³³⁴ e nei propri destinatari – come quelle volute da Washington – possono infatti

¹³³² Nell'agosto 2018, gli Stati Uniti hanno imposto ulteriori sanzioni contro la Russia, accusando quest'ultima della violazione del *Chemical and Biological Weapons Act* (CBW) statunitense in relazione all'avvelenamento di Sergey Skripal (un ex-colonnello del GRU, il servizio di *intelligence* militare russo) e di sua figlia a Salisbury, nel Regno Unito, il 4 marzo 2018, tramite l'utilizzo del gas nervino di produzione sovietica "Novichok". Un primo rinnovo di queste sanzioni era stato inizialmente procrastinato, sebbene già previsto in base al CBW. Al Presidente degli Stati Uniti, infatti, è comunque riconosciuta la facoltà di rifiutare, in via eccezionale, il rinnovo di determinate sanzioni o di rimandarle indefinitamente. Il 19 agosto 2019, tuttavia, gli USA hanno previsto l'entrata in vigore di un secondo pacchetto di sanzioni in relazione al caso "Skripal" poiché la Russia, secondo Washington, non avrebbe fornito idonee garanzie e riscontri legali a riprova della propria estraneità all'utilizzo di armi chimiche e biologiche in territorio britannico (con l'evidente ufficializzazione, tra l'altro, di una vera e propria inversione dell'onere della prova). Per le nuove restrizioni è stata prevista un'iniziale validità di "almeno" dodici mesi. Le nuove sanzioni prevedono restrizioni alle transazioni relative ai titoli del debito pubblico russo e l'impegno, da parte americana, a impedire l'erogazione di prestiti o servizi di assistenza da parte di istituzioni finanziarie internazionali (come la Banca mondiale e il FMI) in favore di paesi sottoposti a sanzioni da parte degli Stati Uniti. Alle banche americane, di conseguenza, sarà vietato aderire al collocamento iniziale del debito sovrano russo denominato in rubli e fornire così finanziamenti allo Stato russo in divisa estera. Le nuove misure sanzionatorie, inoltre, introducono un divieto di esportazione verso la Russia di beni e tecnologie *dual-use* che possano essere impiegati per la produzione di armi chimiche e biologiche. Naturalmente, l'annuncio delle nuove sanzioni ha provocato un brusco deprezzamento del rublo sul dollaro, prefigurando un'ulteriore *escalation* nel confronto tra Washington e Mosca. Il 2 marzo 2021, «*the Secretary of State determined that the Government of the Russian Federation has used a chemical weapon against its own nationals, in violation of the Chemical Weapons Convention [CWC]*» con la conseguente conferma delle suddette sanzioni contro la Federazione Russa e l'imposizione di un ulteriore embargo sulle armi insieme alla «*[t]ermination of assistance to Russia under the Foreign Assistance Act of 1961, except for urgent humanitarian assistance and food or other agricultural commodities or products*». Inoltre, è utile osservare che «*[t]he sanctions can only be removed after this 12-month period if the Executive Branch determines and certifies to Congress that the Russian government has met several conditions described in the CBW Act (22 U.S.C. 5605(c))*». Cfr.: U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Determinations Regarding Use of Chemical Weapons by Russia Under the Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act of 1991*, Public Notice: 10519, doc. 2018-18503, in *Federal Register*, vol. 83, n° 166, 27 agosto 2018, pp. 43723-43724; ID., *Second Round of Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act Sanctions on Russia*, in *Press releases*, 2 agosto 2019; IL SOLE 24 ORE, *Caso Skripal, Trump impone nuove sanzioni alla Russia*, 3 agosto 2019. U.S. DEPARTMENT OF STATE, *U.S. Sanctions and Other Measures Imposed on Russia [...]*, in *Press releases*, 2 marzo 2021.

¹³³³ Persino il pervasivo CAATSA, fino al quel momento, aveva fatto riferimento al rispetto degli Accordi di Minsk come presupposto per la rimozione delle sanzioni. Cfr. N. GOULD-DAVIES, *op. cit.*, p. 10.

¹³³⁴ Gli USA sono giunti a sanzionare TNK Trading International SA, la filiale con sede a Ginevra di ROSNEFT PJSC (il più grande produttore russo di petrolio), anche per il presunto sostegno fornito da quest'ultima al Presidente venezuelano, Nicolás Maduro, attraverso la vendita e il trasporto di greggio dal Venezuela. Allo stesso tempo la compagnia petrolifera americana Chevron, nonostante il varo delle sanzioni statunitensi, è diventata uno dei principali estrattori di "oro nero" nel paese sudamericano grazie ad alcune "concessioni" da parte di Washington. Ray Fohr, portavoce della Chevron, ha spiegato che: «*se Chevron è costretta a lasciare il Venezuela, le imprese non americane riempiranno il vuoto e continuerà la produzione di petrolio*». Cfr.: R. MIRANDA, *Chevron aumenta la produzione di petrolio in Venezuela (nonostante le sanzioni USA)*, in *Formiche.net*, 11 febbraio 2020; S. TORRINI, *Venezuela: arrivano sanzioni Usa per la TNK, filiale di ROSNEFT*, in *Energiaoltre.it*, 13 marzo 2020.

essere state introdotte per un solo scopo, ossia al fine di permanere nel tempo, nel quadro di una perdurante “guerra delle sanzioni” congeniata *ad hoc* dagli Stati Uniti per la ridefinizione degli equilibri economici, commerciali¹³³⁵ e militari tra le maggiori potenze del pianeta.

Non a caso, in diversi paesi europei, la convinzione che gli Stati Uniti possano utilizzare le sanzioni come uno strumento al servizio della propria strategia protezionistica, in mercati come quelli dell’alluminio e del gas, è già da tempo più che un mero sospetto¹³³⁶. Allo stesso modo, del resto, l’inclusione di RUSAL nella *blacklist* americana è sopraggiunta a ridosso del varo dei dazi statunitensi sulle importazioni di alluminio dall’UE, alimentando più che semplici dubbi circa la pretestuosità del provvedimento¹³³⁷. Sicuramente rilevante, in merito, è inoltre il caso dell’istituto bancario francese BNP Paribas che, nel maggio 2015, è stato multato per una somma pari a circa nove miliardi di dollari da un tribunale di Manhattan sulla base dell’accusa di aver posto in essere gravi violazioni delle stringenti sanzioni imposte dagli

¹³³⁵ Il volume totale degli scambi commerciali tra gli Stati Uniti e la Federazione Russa ha registrato una notevole contrazione, da 38 miliardi di dollari nel 2013 a 24 miliardi di dollari nel 2015. In particolare, le importazioni di merci russe negli Stati Uniti sono scese da un valore complessivo di 27 miliardi di dollari nel 2013 a 16 miliardi di dollari nel 2015, mentre le esportazioni americane verso la Russia si sono contratte da 11 miliardi di dollari nel 2013 a 7 miliardi di dollari nel 2015. Di conseguenza, anche il *deficit* commerciale statunitense nei confronti della Russia è diminuito del 42%, da 16 miliardi di dollari nel 2013 a 9,3 miliardi di dollari nel 2015, con un sensibile riequilibrio della bilancia commerciale relativa agli scambi tra i due paesi. Cfr. E. MORET, F. GIUMELLI, D. BASTIAT-JAROSZ, *Sanctions on Russia: Impacts and economic costs on the United States*, Graduate Institute of International and Development Studies, Ginevra, 20 marzo 2017, p. 14.

¹³³⁶ Cfr. J. KLUGE, *op. cit.* Sul tema della possibile “strumentalizzazione” in chiave protezionistica, da parte degli Stati, delle proprie misure sanzionatorie internazionali adottate in ambito economico-commerciale, cfr. J. ADOLPHSEN, *The Conflict of Laws in Cartel Matters in a Globalised World: Alternatives to the Effects Doctrine*, in *JPrLL*, 2005, vol. 1, n°1, pp. 151-183.

¹³³⁷ Nel 2018 gli USA, in virtù della sez. 232 del *Trade Expansion Act* del 1962, hanno alzato del 25% e del 10% i dazi doganali sulle importazioni, rispettivamente, di acciaio e di alluminio. Nelle valutazioni dell’amministrazione americana, infatti, l’acciaio e l’alluminio sono materie prime fondamentali per l’industria bellica e, di conseguenza, la dipendenza da produttori stranieri potrebbe compromettere le capacità militari di difesa dello Stato nell’eventualità di una guerra. Tale aumento, preconizzato in due rapporti del *Department of Commerce* del gennaio del 2018 ed entrato in vigore il 23 marzo dello stesso anno, ha determinato l’immediata reazione da parte di diversi paesi. La Cina, ad esempio, ha contestato dinanzi agli organi dell’OMC la matrice giuridica scelta dagli USA per le restrizioni introdotte, ritenendo che queste ultime non possano essere qualificate come misure fondate su motivi di sicurezza nazionale, ai sensi dell’art. XXI GATT. Pechino, al contrario, ritiene che tali provvedimenti costituiscano delle misure di salvaguardia. La disciplina di questa specifica tipologia di misure è trattata nell’art. XIX GATT e nel relativo Accordo sulle misure di salvaguardia, in base ai quali la condizione primaria per l’adozione di simili provvedimenti è un incremento delle importazioni di un determinato prodotto, in termini assoluti o relativamente alla produzione interna, di portata tale da determinare o rischiare di produrre un grave pregiudizio ai produttori nazionali di prodotti similari o direttamente concorrenti. In tale eventualità, lo Stato importatore interessato può introdurre misure volte a scongiurare o a compensare tale danno, favorendo il riequilibrio della situazione venutasi a creare (art. XIX § 1, lett. a) GATT). Cfr.: G. DI DONFRANCESCO, *Dagli USA via ai dazi su acciaio e alluminio contro UE, Canada e Messico*, in *il Sole 24 ore*, 31 maggio 2018; M. MAURO, *Diritto internazionale dell’economia*, cit., pp. 181-182. L’Organo d’appello, inoltre, ha recentemente chiarito il concetto di misura di salvaguardia. Cfr.: OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell’Organo d’appello, *DS496: Indonesia – Safeguard on Certain Iron or Steel Products*, 15 agosto 2018 (*adopted*, 27 agosto 2018), § 5.60; OMC, DISPUTE SETTLEMENT, *DS518: India – Certain Measures on Imports of Iron and Steel Products*, 6 novembre 2018 (*under appeal*, 14 dicembre 2018), § 7.75.

Stati Uniti contro Cuba, Iran e Sudan¹³³⁸. D'altra parte, l'Unione europea insiste nel negare la legittimità di qualsiasi applicazione extraterritoriale delle sanzioni americane o di altri paesi. In tale solco, nel lontano 1996, l'UE aveva già introdotto una propria normativa, la cd. *Blocking Regulation* delineata dal Regolamento (CE) n°2271/96¹³³⁹.

Quest'ultimo, così come recentemente integrato dal Regolamento delegato (UE) n°2018/1100¹³⁴⁰, consente tuttora a Bruxelles di proteggere i propri cittadini e le proprie imprese dagli effetti extraterritoriali dei regimi sanzionatori statunitensi¹³⁴¹. Non sorprende, pertanto, che questa sostanziale divergenza di vedute in riferimento alla ammissibilità stessa dell'attribuzione, in base al diritto internazionale, di una validità extraterritoriale alle sanzioni abbia determinato nel tempo l'insorgere di aspre tensioni tra l'UE e gli USA. Il governo francese, ad esempio, ha aspramente criticato l'ammenda inflitta a BNP Paribas, denunciandone la sostanziale "irragionevolezza".

Nel 2017, inoltre, la Commissione europea non ha tardato a esprimere la propria preoccupazione per le nuove sanzioni introdotte da Washington contro la Federazione Russa. In questo caso particolare, infatti, cinque società dell'UE¹³⁴² coinvolte in una collaborazione con GAZPROM¹³⁴³ – il colosso russo produttore ed esportatore di gas – per la realizzazione del

¹³³⁸ Il 15 aprile 2015, il Tribunale di New York aveva già condannato BNP Paribas in un caso correlato. Il giudice americano, in tale precedente occasione, aveva inflitto alla banca francese una multa pari a 2,24 miliardi di dollari. Come spiegato dal Dipartimento di Giustizia degli USA: «*BNP Paribas S.A. (BNPP), a global financial institution headquartered in Paris, was sentenced today for conspiring to violate the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) and the Trading with the Enemy Act (TWEA) by processing billions of dollars of transactions through the U.S. financial system on behalf of Sudanese, Iranian and Cuban entities subject to U.S. economic sanctions. BNPP was sentenced to a five-year term of probation, and ordered to forfeit \$8,833,600,000 to the United States and to pay a \$140,000,000 fine. Today's sentencing is the first time a financial institution has been convicted and sentenced for violations of U.S. economic sanctions, and the total financial penalty—including the forfeiture and criminal fine—is the largest financial penalty ever imposed in a criminal case*». Già in precedenza tale istituto bancario aveva raggiunto un accordo con il Tesoro statunitense «*to settle potential liability for apparent violations of U.S. sanctions*», per l'ammontare record di 963 milioni di dollari («*the largest OFAC settlement of any kind to date*»). Cfr.: U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, *Settlement Agreement [...]*, in *OFAC Recent Actions*, 30 giugno 2014; U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, *BNP Paribas Sentenced [...]*, in *Office of Public Affairs*, 1° maggio 2015. N. RAYMOND, *BNP Paribas sentenced in \$8.9 billion accord over sanctions violations*, in *Reuters*, 1° maggio 2015.

¹³³⁹ UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°2217/96, cit.

¹³⁴⁰ UE, COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento delegato (UE) n°2018/1100, cit.

¹³⁴¹ Per un inerente approfondimento sul tema, cfr. L. DI LULLO, *L'attuazione nell'Unione europea dei meccanismi di blocco alle sanzioni Extraterritoriali [...]*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 134-150.

¹³⁴² L'austriaca OMV, la britannico-olandese Royal Dutch Shell, le tedesche UNIPER e Wintershall, la francese ENGIE e l'italiana SAIPEM. A queste si aggiunge l'elvetica Allseas SA, proprietaria di navi *ad hoc* per la posa di metanodotti sottomarini la quale, tuttavia, ha annunciato il proprio ritiro dal progetto in seguito al varo delle sanzioni extraterritoriali statunitensi in riferimento alla realizzazione del gasdotto *Nord Stream 2*, con l'opera già completa al 94% e circa sei miliardi di euro già spesi per il suo completamento. Cfr. P. DONAHUE, M. MILLER, *U.S. says sanctions mean Russia can't finish Nord Stream 2 pipeline*, in *World Oil*, 14 febbraio 2020.

¹³⁴³ Già nel 2013 – alla vigilia degli avvenimenti in Crimea e nell'est dell'Ucraina – la Commissione europea aveva riconosciuto come gli accordi bilaterali sul gasdotto *South Stream*, stipulati tra la Russia e una serie di paesi europei (Austria, Bulgaria, Ungheria, Grecia, Slovenia, Croazia e Serbia) violassero la legislazione dell'UE, richiedendo la loro revisione. Uno dei temi controversi, fin dal principio, è stato il fatto che la russa GAZPROM, esportatrice del gas che avrebbe dovuto attraversare il gasdotto, avrebbe gestito anche la *pipeline*, controllandone le tariffe. Nel dicembre 2014, tuttavia, la Russia ha cancellato il progetto *South Stream* in favore del gasdotto *Turkish Stream* verso

gasdotto *Nord Stream 2* (attività consentita dalla normativa dell'Unione europea) potrebbero incorrere nelle pesanti sanzioni secondarie previste dagli Stati Uniti i quali, al contrario, osteggiano risolutamente la realizzazione di tale infrastruttura tra l'UE e la Federazione Russa attraverso l'imposizione di massicce restrizioni al settore energetico russo. Sarà necessario,

la Turchia per via della posizione – definita da Mosca “poco costruttiva” – tenuta dall'Unione europea che, oltre a introdurre sanzioni nei confronti della Federazione Russa in risposta alla crisi in Ucraina, aveva indotto la Bulgaria a bloccare le autorizzazioni per la realizzazione del gasdotto attraverso il proprio territorio. La costruzione del gasdotto *South Stream* era stata intrapresa nel dicembre 2012 nella regione russa di Krasnodar, nei pressi della città di Anapa. Il 15 dicembre 2015 SAIPEM, società italiana partner della russa GAZPROM nella realizzazione del progetto e specializzata nella realizzazione di infrastrutture per l'estrazione di idrocarburi, oleodotti e gasdotti, ha depositato una domanda di arbitrato dinanzi alla ICC di Parigi contestando l'annullamento, da parte russa, del contratto per la posa delle tubature sui fondali del Mar Nero tra la Russia e la Bulgaria e richiedendo un risarcimento danni complessivo di 759,9 milioni di euro (823 milioni di dollari) a titolo di indennizzo dovuto in seguito alla sospensione dei lavori (nel periodo tra dicembre 2014 e maggio 2015) e in relazione alla successiva *termination for convenience* del contratto notificata da parte di South Stream Transport B.V. (SSTBV) l'8 luglio 2015. SAIPEM, società controllata al 43% da ENI, aveva vinto commesse per un valore di circa 2,4 miliardi di euro per la realizzazione del *South Stream*, subendo un crollo dell'11% in Borsa subito dopo lo stop al gasdotto. Un primo ricorso dinanzi alla ICC di Parigi nei confronti della società SSTBV, interamente controllata da GAZPROM dopo la fuoriuscita degli altri partner europei dal progetto, era già stato presentato da parte di SAIPEM il 10 novembre 2015. Facendo seguito alle contestazioni eccepite dalla controparte russa, il 3 novembre 2017 SAIPEM ha successivamente depositato un nuovo *reply memorial* con il quale, in ultimo, ha ridefinito l'ammontare del risarcimento richiesto nella somma di 644,6 milioni di euro. Il 10 marzo 2018, oltre a rigettare le contestazioni della parte italiana, la stessa SSTBV ha presentato domanda riconvenzionale nell'ambito del procedimento arbitrale, includendo una richiesta di risarcimento per 541 milioni di euro. Inoltre, in via principale e alternativa, la parte russa ha avanzato: un'ulteriore richiesta di indennizzo di circa 138 milioni euro in merito ad alcuni pagamenti effettuati in favore di SAIPEM in misura valutata superiore rispetto a quanto contrattualmente pattuito; una richiesta aggiuntiva di circa 48 milioni di euro in relazione a *liquidated damages* connessi ad asseriti ritardi da parte di SAIPEM; una richiesta addizionale di risarcimento per circa 10 milioni di euro correlata al presunto danneggiamento di alcune tubature. Nell'aprile 2019, precorrendo le udienze dell'arbitrato fissate per giugno 2019, SAIPEM e South Stream Transport B.V. hanno infine concordato la risoluzione consensuale in via transattiva della controversia relativa alla mancata realizzazione del progetto *South Stream* per una somma stimata intorno ai 300 milioni di euro, a (parziale) compensazione dei mancati introiti subiti da parte di SAIPEM. In seguito all'interruzione del progetto *South Stream*, ufficializzata all'inizio del dicembre 2014 dal Presidente russo Putin, GAZPROM ha liquidato le quote dei soci del consorzio che avrebbe dovuto procedere alla realizzazione del gasdotto tra la Russia e l'Unione europea attraverso il Mar Nero e i Balcani, rifondendo e remunerando al tasso d'interesse pattuito i capitali investiti da parte dei partner europei. L'italiana ENI, a fronte dei circa 300 milioni di euro investiti nel progetto, deteneva il 20% della società South Stream Transport B.V. (SSTBV), la consociata olandese creata *ad hoc* per la realizzazione dell'infrastruttura. Il 50% delle quote di SSTBV si trovava, invece, sotto il controllo diretto della russa GAZPROM. Il colosso russo del gas, di conseguenza, ha concordato il riacquisto anche dei pacchetti di quote, ciascuno del 15%, detenuti dalla tedesca Wintershall Holding e dalla francese EDF. Ad ogni modo, il progetto *South Stream* è stato solo una delle soluzioni concepite dalla Russia per aggirare il territorio dell'Ucraina nella fornitura di gas ai paesi europei e ampliare il proprio *bargaining power* nelle controversie politiche ed economiche con il governo di Kiev. Entro la fine del 2019, infatti, era già stato pianificato il completamento del gasdotto *Nord Stream 2*, ovvero il raddoppio della *pipeline* che collega i terminal russi sul Mar Baltico con la Germania, lungo un percorso di 1200 km. Cfr.: RIA NOVOSTI, *The Ministry of Energy of RF [...]*, 6 dicembre 2013; IL FATTO QUOTIDIANO, *South Stream [...]*, 29 dicembre 2014; P. MAURI, *Putin sta vincendo la guerra del gas [...]*, in *InsideOver*, 31 gennaio 2018; IL SOLE 24 ORE, *ENI cede a GAZPROM la sua quota [...]*, 29 dicembre 2014; IL FATTO QUOTIDIANO, *SAIPEM crolla dell'11% [...]*, 2 dicembre 2014; OFFSHORE TECHNOLOGIES, *SAIPEM files \$823m claim against GAZPROM [...]*, 1° febbraio 2016; G. NAVACH, *SAIPEM in arbitrato South Stream [...]*, in *Reuters*, 9 aprile 2018; SPUTNIK NEWS, *SAIPEM-GAZPROM, raggiunto accordo [...]*, 18 aprile 2019; IL SOLE 24 ORE, *SAIPEM, accordo con GAZPROM: chiusa vertenza su South Stream*, 18 aprile 2019.

quindi, attendere l'evoluzione degli eventi e verificare se gli Stati Uniti, alla fine, provvederanno effettivamente all'adozione di misure secondarie nei confronti delle imprese dell'UE, attive nella costruzione del gasdotto, che non dovessero interrompere i lavori di realizzazione dell'infrastruttura così come intimato da parte americana (e si consideri, al riguardo, la "moratoria" concessa nel luglio 2021 da parte dell'amministrazione Biden, in "provvisorio" accoglimento delle istanze dell'alleato tedesco circa la necessità di compimento dell'opera)¹³⁴⁴. In tale ultima evenienza, inoltre, non potrà che rivelarsi fondamentale comprendere a quali provvedimenti concreti possa di conseguenza fare ricorso Bruxelles in reazione all'imposizione delle sanzioni extraterritoriali da parte degli Stati Uniti¹³⁴⁵.

Gli USA, invero, ritengono che il raddoppio del gasdotto *Nord Stream* (già esistente) possa incrementare la dipendenza dei paesi dell'UE dal gas russo e ciò a scapito degli impegni assunti da Bruxelles nei confronti di Washington in merito all'importazione di gas naturale liquefatto (GNL) dagli Stati Uniti¹³⁴⁶. Il nuovo gasdotto, attraversando il Mar Baltico in acque russe, finlandesi, svedesi, danesi e tedesche, elude inoltre il territorio dei cd. paesi di Visegrád (Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia e Ungheria), degli Stati baltici e dell'Ucraina, ossia di alcuni dei paesi del continente europeo più legati agli USA attraverso la NATO. In tal senso, dunque, la realizzazione del *Nord Stream 2* sembrerebbe porre un problema strategico ancor più che economico¹³⁴⁷. Un fatto, quest'ultimo, che verrebbe pertanto confermato anche dalla constatazione che le potenziali sanzioni extraterritoriali nei confronti degli operatori coinvolti nella costruzione dell'opera, già nel dicembre 2019, siano state previste dal Senato americano nel quadro del *National Defense Authorization Act* (NDAA), ossia dell'atto legislativo che definisce il *budget* annuale del dipartimento della Difesa degli USA¹³⁴⁸.

In questo contesto, ad ogni modo, è utile ricordare come la Danimarca abbia comunque provveduto, nell'ottobre 2019, a concedere i permessi "tecnici" che risultavano necessari per l'ultimazione del tratto ancora incompiuto dell'infrastruttura e come, al contempo, Mosca si sia dichiarata in possesso delle capacità tecnico-ingegneristiche che le permetterebbero in

¹³⁴⁴ Cfr.: A. SHALAL, T. GARDNER, S. HOLLAND, *op. cit.*

¹³⁴⁵ Cfr. M. RUSSEL, *EU sanctions: A key foreign and security policy instrument*, cit.

¹³⁴⁶ Cfr. F. LUGANO, *Nord stream 2: gli USA sconfitti in questa battaglia per il gas non reagiranno?*, in *Scenari economici*, 31 ottobre 2019.

¹³⁴⁷ In realtà, il varo delle sanzioni americane nei confronti delle società coinvolte nella costruzione del gasdotto *Nord Stream 2* tra la Germania e la Russia celerebbe a sua volta l'intenzione, da parte degli Stati Uniti, di sottrarre a Mosca quote di mercato nella vendita di materie prime energetiche ai paesi dell'UE, fornendo a questi ultimi il proprio *shale gas* in forma liquefatta. L'allora Presidente degli USA, Donald J. Trump, ad esito di un incontro con la cancelliera tedesca, Angela Merkel, aveva infatti affermato di avere del «fantastico gas americano» da vendere al posto di quello russo. Ad ogni modo, il Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, ha specificato che: «*The European Union is ready to facilitate more imports of liquefied natural gas from the U.S. [...] The growing exports of U.S. liquefied natural gas, if priced competitively, could play an increasing and strategic role in EU gas supply [...]*». Cfr.: UE, COMMISSIONE EUROPEA, *EU-U.S. Joint Statement of 25 July: European Union imports of U.S. Liquefied Natural Gas (LNG) are on the rise*, in *Press release*, Bruxelles, 9 agosto 2018; E. ROSSI, *Sanzioni su Nord Stream 2. Gli USA contro l'asse russo-tedesco sul gas*, in *Formiche.net*, 18 dicembre 2019.

¹³⁴⁸ Cfr. M. DINUCCI, *Strategie americane e costi nostri nella nuova guerra dei gasdotti*, in *Il Manifesto – Internazionale*, 22 dicembre 2019.

ogni caso di portare a termine, anche in totale autonomia, la costruzione dell'imponente gasdotto *Nord Stream 2*¹³⁴⁹. Washington, allo scopo di reagire a tali prese di posizione, potrebbe infatti giungere in ogni momento all'adozione di sanzioni aggiuntive nei confronti degli attori coinvolti nel progetto¹³⁵⁰, nonché inasprire ulteriormente la sua attuale politica di contenimento del *surplus* commerciale dell'UE verso gli Stati Uniti¹³⁵¹.

¹³⁴⁹ Il riferimento è alla nave posatubi russa *Akademik Chersky*, attualmente impegnata nelle acque dell'estremo oriente della Russia nonché l'unica della flotta di Mosca in grado di portare a termine la costruzione del gasdotto Nord Stream 2. Cfr.: SPUTNIK NEWS, *Nord Stream 2, per il Cremlino la Russia ha le capacità tecniche per portare a termine il progetto*, 26 dicembre 2019; A. SCOTT, *Putin: abbiamo i mezzi, finiremo Nord Stream 2 da soli*, in *Il Sole 24 ore*, 26 dicembre 2019.

¹³⁵⁰ L'espressione «*facilitating deceptive or structured transactions*», utilizzata nel testo del *Defense Budget* americano (NDAA) per allargare la platea dei comportamenti sanzionabili da parte degli USA in via extraterritoriale, appare ad ogni modo già sufficientemente onnicomprensiva in quanto idonea, nell'interpretazione offerta dall'OFAC, ad aggiungere ai soggetti direttamente coinvolti nelle operazioni di costruzione del gasdotto e nella fornitura della strumentazione a ciò necessaria anche tutti gli operatori che possano indirettamente contribuire all'approvvigionamento di beni e/o servizi finalizzati alla realizzazione del *Nord Stream 2* nelle acque del Baltico. Cfr. J. LINDOP, Z. ULLAH, M. ZEJDEN-ERDMANN, *Update on recent US sanctions developments – Nord Stream 2 sanctions and Exxon Mobil decision*, in *Eversheds-sutherland.com*, 29 gennaio 2020.

¹³⁵¹ Sul tema, sicuro rilievo assumono le vicende che il 14 ottobre 2019 hanno portato l'OMC ad autorizzare l'imposizione, da parte degli Stati Uniti, di dazi per 7,5 miliardi di dollari americani sulle esportazioni dall'Unione europea verso gli USA, in qualità di «*giusta ritorsione*» (i.e.: contromisure) per l'aiuto economico che l'Unione europea avrebbe quindi illegittimamente fornito alla società aerospaziale Airbus nello sviluppo e nel lancio sul mercato di alcuni suoi modelli (A380 e A350). La decisione dell'OMC interviene nella definizione di una controversia che ha visto le due sponde dell'Atlantico contrapporsi per 15 anni. Nel 2004, infatti, gli Stati Uniti hanno accusato le allora Comunità europee e alcuni Stati membri (Regno Unito, Francia, Germania e Spagna) di aver illegalmente sussidiato fin dagli anni '70 Airbus, società partecipata dai governi degli Stati dell'UE coinvolti nella disputa, con aiuti di Stato per un ammontare di 22 miliardi di dollari, considerati illegittimi in base alle norme del GATT-1994. Questo, di conseguenza, avrebbe causato un danno alla compagnia americana Boeing, diretta concorrente di Airbus nel mercato mondiale dell'industria aeronautica. Il 2004, come ha riferito il *Financial Times*, è stato tra l'altro il primo anno in cui Airbus ha superato Boeing nei volumi totali di vendita. Le *European Communities*, pertanto, hanno replicato all'iniziativa statunitense nel 2005, presentando all'OMC un ricorso speculare in relazione agli aiuti illegittimi che gli Stati Uniti avrebbero garantito a Boeing, per un totale di 23 miliardi di dollari. In base alla lista diffusa dall'USTR nell'ottobre 2019, quindi, diversi prodotti *Made in Italy* sono stati colpiti dai dazi americani. Sono stati imposti, infatti, dazi al 25% su liquori e cordiali (ma non sul vino italiano), formaggi (caprini e vaccini), prosciutti e affini oltre che su alcuni succhi di frutta. Un dato preoccupante, dunque, per le aziende italiane se si considera che, nel 2018, l'export complessivo dell'Italia verso gli Stati Uniti ha raggiunto il valore complessivo di 42,45 miliardi di euro. I prodotti dell'agroalimentare italiano, ad ogni modo, sono stati "risparmiati" dai successivi *rounds* di revisione della lista dei dazi degli USA che, a partire dal marzo 2020, hanno principalmente riguardato l'innalzamento dal 10% al 15% dei dazi sui velivoli fabbricati da Airbus e l'inasprimento delle imposizioni tariffarie su varie tipologie di merci importate dai paesi dell'UE aderenti al consorzio. Tuttavia, mentre già nel luglio 2020 l'UE e gli Stati membri interessati si adeguavano pienamente alla decisione dell'OMC nel caso *DS316* (eliminando quindi i presupposti per il mantenimento delle contromisure degli USA) il 26 ottobre 2020, in merito al caso *DS353*, il DSB ha formalmente autorizzato l'UE ad adottare contromisure contro gli USA in risposta ai sussidi illegali concessi alla Boeing, permettendo così l'imposizione di dazi nei confronti di prodotti statunitensi fino al valore di quattro miliardi di dollari. Lo stallo nella nomina dei giudici dell'Organo d'appello dell'OMC, con l'impossibilità di sostituire due dei tre giudici in scadenza a causa del disaccordo tra USA, Cina e UE (coincidenza, tra l'altro, forse non del tutto casuale), segna tuttavia un momento di grave crisi nella vita dell'OMC, con lo scontro *Boeing v. Airbus* tra Stati Uniti e Unione europea che rischia di non poter trovare per il momento una soluzione definitiva. In merito, il Commissario europeo al commercio, Cecilia Maelstrom, ha pertanto

Rimane quindi aperta la questione relativa alle possibili misure di contrasto e compensazione che l'Unione europea potrebbe di conseguenza a sua volta introdurre, tanto al fine di tutelare i propri soggetti economici da un'eventuale nuova ondata di sanzioni extraterritoriali degli USA quanto allo scopo di "punire" gli Stati Uniti per la loro ingerenza in un contesto che, in questo caso, vede come non mai in prima linea gli interessi energetici (e, dunque, industriali) della Germania¹³⁵², ossia del paese che di fatto rappresenta l'asse portante dell'intera architettura politica ed economica dell'Unione. Tutto ciò, sebbene una reazione diretta e speculare (e.g., un adeguamento della *Blocking Regulation*) nei confronti delle sanzioni USA – benché non da escludere – appaia comunque improbabile nel caso del gasdotto *Nord Stream 2*, a causa dell'elevata "tossicità mediatica" che un qualsiasi tentativo di "proteggere" la Russia dagli Stati Uniti finirebbe assai verosimilmente per assumere nell'arena dell'agone politico europeo. L'ex-segretario di Stato americano, John Kerry¹³⁵³, ha oltretutto recentemente dichiarato che l'introduzione, da parte dell'UE, di un regime di "sanzioni sul carbonio" – il quale, a titolo di rappresaglia "tariffaria" contro gli Stati Uniti, finirebbe con l'abbattersi sulle industrie ad alta intensità energetica, come quelle dell'alluminio, dell'acciaio e dei prodotti chimici – parrebbe ormai non essere più una questione di semplice "probabilità" («*It's not whether it's going to happen* –») ma, alla luce del *Green Deal* europeo presentato l'11 dicembre 2019¹³⁵⁴, soltanto "di tempo" («*it's going to happen*») ¹³⁵⁵. In tale contesto, pertanto, risulta in ogni caso evidente il riferimento alla possibilità, ventilata da parte dell'Unione europea, di imporre sanzioni di matrice "ambientale"¹³⁵⁶ nei confronti dei soggetti coinvolti nella costruzione del nuovo gasdotto *Keystone* in via di realizzazione tra gli Stati Uniti e il Canada, un'opera fortemente contestata anche in ambito giudiziario¹³⁵⁷ da parte degli abitanti delle comunità rurali autoctone e degli ambientalisti di entrambi i paesi nordamericani.

sottolineato (la necessità di evitare) il rischio che l'OMC possa divenire "secondario". Cfr.: AGI, *Come nasce la decisione del WTO sui dazi USA [...]*, 4 ottobre 2019; F. LUGANO, *Fine del WTO? Senza nuovi giudici diventerà irrilevante*, in *Scenarieconomici*, 10 dicembre 2019; T. HEPHER, A. SHALAL, *WTO backs EU tariffs on \$4 billion U.S. goods over Boeing subsidies: sources*, in *Reuters*, 30 settembre 2020. Nel merito, si vedano: OMC, DISPUTE SETTLEMENT, *DS316: European Communities and Certain member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, 30 giugno 2010 (adopted, 1 giugno 2011); OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, *DS316: European Communities and Certain member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, 18 maggio 2011 (adopted, 1 giugno 2011); OMC, DISPUTE SETTLEMENT, *DS353: United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft – Second Complaint*, 31 marzo 2011 (adopted, 23 marzo 2012); OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, *DS353: United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft – Second Complaint*, 12 marzo 2012 (adopted, 23 marzo 2012). Inoltre, cfr.: USTR, *Notice of Determination and Action*, in *Federal Register*, vol. 84, n°196, 9 ottobre 2019; MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Nota dazi USA-UE*, in *Informazioni sui mercati esteri*, ult. cons. 26 ottobre 2020.

¹³⁵² SPUTNIK NEWS, "Interferenza negli affari interni" [...], 21 dicembre 2019.

¹³⁵³ Cfr. Z. COLMAN, *Europe threatens U.S. with carbon tariffs to combat climate change*, in *Politico*, 13 dicembre 2019.

¹³⁵⁴ UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Un Green Deal europeo [...]*, in *Priorities 2019-2024*, ult. cons. 22 febbraio 2022.

¹³⁵⁵ Cfr. I. DANILOV, *Vendetta per il Nord Stream 2. [...]*, in *Sputnik News*, 15 gennaio 2020.

¹³⁵⁶ Cfr. B. PANCEVSKI, L. NORMAN, *Germany Calls for European Firewall Against U.S. Sanctions*, in *Wall Street Journal*, 27 dicembre 2019.

¹³⁵⁷ Cfr.: AGENZIA NOVA, *USA: Democratici chiedono revisione gasdotto Keystone dopo sversamento greggio*, 19 novembre 2019; RAI NEWS, *USA, giudice blocca la costruzione del Keystone XL [...]*, 16 aprile 2020.

3.6 Le “contromisure” della Federazione Russa

La Russia introdusse le proprie “contro-sanzioni” nell’agosto del 2014, nella veste di un ampio embargo “selettivo” riguardante alcune tipologie di materie prime, prodotti agricoli e generi alimentari provenienti dai paesi “sanzionanti”¹³⁵⁸ e, pertanto, anche di origine europea¹³⁵⁹. Le misure imposte da Mosca – prevedendo anche il blocco del transito, attraverso il vasto territorio della Federazione, delle merci di provenienza ucraina destinate all’export, come disposto dal Governo russo per mezzo della Risoluzione attuativa n°778/2014¹³⁶⁰ – sono state introdotte dal Cremlino sulla base della Legge federale n°281-FZ “*On Special Economic Measures and Coercive Measures*”¹³⁶¹ e successivamente rinnovate ed estese in

¹³⁵⁸ La Russia, in chiave di “simmetrica” rappresaglia rispetto alle *targeted sanctions* varate dall’Occidente, ha inoltre predisposto una propria “lista delle sanzioni” (blacklist), comprensiva dei nominativi dei soggetti statunitensi e dell’UE che hanno osteggiato le sue azioni e ai quali è stato di conseguenza precluso l’ingresso nel territorio della Federazione Russa. Tuttavia, a differenza di quanto avviene nel caso delle sanzioni “mirate” decise dall’UE, la *blacklist* russa non costituisce un atto ufficialmente pubblicato e ogni possibilità di ricorso giurisdizionale da parte dei soggetti interessati risulta, pertanto, esclusa. A vari deputati del Parlamento europeo, proprio per tale ragione, non è stato consentito l’ingresso in Russia. In risposta alle azioni (ritenute “ostili” da parte del Cremlino) poste in essere dall’Unione europea relativamente al caso “Navalny”, esploso nell’estate 2020, Mosca ha inoltre deciso di ampliare l’elenco dei rappresentanti degli Stati e delle istituzioni dell’Ue a cui è vietato l’ingresso nel territorio della Federazione Russa. Cfr.: M. DAMEN, *Russia*, cit., p. 3; SPUTNIK NEWS, *Mosca estende divieti ai rappresentanti UE di entrare in Russia in risposta a gesti ostili*, 23 settembre 2020.

¹³⁵⁹ Cfr.: PRESIDENT OF RUSSIA, Presidential Executive Order n°560 “*On the application of certain special economic measures to ensure the security of the Russian Federation (dated August 6, 2014 and extended under Presidential executive orders No. 320 of June 24, 2015, No. 305 of June 29, 2016, No. 293 of June 30, 2017 and No. 420 of June 12, 2018)*”, 6 agosto 2014 (e successive modifiche); GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства РФ от 07.08.2014 № 778 (ред. от 17.11.2021) “*О мерах по реализации указов Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560, от 24 июня 2015 г. № 320, от 29 июня 2016 г. № 305, от 30 июня 2017 г. № 293, от 12 июля 2018 г. № 420, от 24 июня 2019 г. № 293, от 21 ноября 2020 г. № 730 и от 20 сентября 2021 г. № 534*” [Resolution n°778, “*On Measures to Implement the Russian President’s Executive Orders No. 560 dated 6 August 2014 (No. 320 dated 24 June 2015, No. 305 dated 29 June 2016, No. 293 dated 30 June 2017, No. 420 dated 12 July 2018, No. 293 dated 24 June 2019, No. 730 dated 21 November 2020 and No. 534 dated 20 September 2021)*], 7 agosto 2014 (e successive modifiche – ult. agg. 17 novembre 2021). I provvedimenti, dunque, sono stati progressivamente estesi *ratione materiae atque temporis* fino all’attuale scadenza provvisoria del 31 dicembre 2022. Cfr.: PRESIDENT OF RUSSIA, *Executive Order on Extending certain Special Economic Measures to Ensure the Russian Federation’s Security*, in *Documents*, 24 giugno 2019; PRESIDENT OF RUSSIA, Указ Президента Российской Федерации от 20.09.2021 № 534, “*О продлении действия отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации*”, 20 settembre 2021.

¹³⁶⁰ La risoluzione del governo della Federazione Russa n°778 del 7 agosto 2014 (e successive modifiche) ha imposto il divieto di importazione di alcuni prodotti agricoli, materie prime, prodotti alimentari elencati dagli Stati Uniti d’America, dai paesi dell’Unione europea, dal Canada, dall’Australia, nonché da Norvegia, Ucraina, Albania, Montenegro, Islanda e Liechtenstein, in attuazione delle disposizioni del sopra citato Ordine esecutivo n°560 del 6 agosto 2014 emesso dal Presidente della Federazione Russa. Cfr.: PRESIDENT OF RUSSIA, Указ Президента РФ от 06.08.2014 № 560, 6 agosto 2014 (e successive modifiche – ult. agg. 15 novembre 2021); GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства РФ от 07.08.2014 № 778, cit., 7 agosto 2014 (ult. agg. 17 novembre 2021); ID., Постановление Правительства РФ от 20 августа 2014 г. № 830 “*О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 7 августа 2014 г. № 778*”.

¹³⁶¹ GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральный закон от 30.12.2006 г. № 281-ФЗ “*О специальных экономических мерах*” [Federal’nyy zakon ot 30.12.2006 g. № 281-FZ “*O spetsial’nykh ekonomicheskikh merakh*”], 31 dicembre 2006. La medesima Legge federale n°281-FZ – congiuntamente alle disposizioni della Costituzione russa che

reazione – proporzionale, sebbene contenutisticamente “asimmetrica”¹³⁶² – al progressivo inasprimento della “offensiva” sanzionatoria unilaterale condotta dall’Occidente¹³⁶³.

tracciano l’ordito della ripartizione del potere tra le istituzioni federali – costituisce la base giuridica per l’attuazione, ad opera della Federazione Russa, dei regimi sanzionatori delle Nazioni Unite. Tra le altre disposizioni di legge richiamate dal Cremlino a fondamento del proprio impianto “contro-sanzionatorio” è possibile annoverare la Legge federale n°390-FZ del 28 dicembre 2010 “*On Security*” e la Legge federale (cd. “*AML/CFT Law*”) n°115-FZ del 7 agosto 2001 “*On Combating Legalization (Laundering) of Criminally Obtained Incomes and Financing of Terrorism*”.

¹³⁶² Cfr.: H. LUBITZSCH, T. DOVGAN, *Russian counter-sanctions: Review of 2018 and outlook for 2019*, in *NOERR – Newsroom*, gennaio 2019; A. MATTILA, *Russia*, in *Eversheds Sutherland – Global Sanctions Guide*, ult. cons. 28 dicembre 2021. I divieti introdotti dalle autorità russe hanno riguardato anche l’esportazione di merci essenziali per il mercato interno della Federazione Russa e per l’esportazione delle quali, in casi eccezionali, la legislazione russa e le regole dell’EAEU prevedono la possibilità di introdurre limitazioni o divieti temporanei. Con riguardo al divieto di esportazione di semilavorati in pelle, cfr. GOVERNMENT OF RUSSIA, *Постановление Правительства РФ от 19.08.2014 № 826 “О введении временного запрета на вывоз кожевенного полу-фабриката с территории Российской Федерации”*, 19 agosto 2014.

¹³⁶³ In tale contesto, si ricordi come lo Stato sottoposto a sanzioni autonome possa non avere interesse a invocare la sospensione o la risoluzione degli accordi in vigore attinti dai provvedimenti della controparte sanzionante (mirando diversamente a reclamare una compensazione per il danno in tal modo unilateralmente infertogli), a meno che tali implicazioni non conseguano alla volontà dello Stato sanzionato di reagire all’imposizione delle sanzioni attraverso il varo di apposite (e ben più agevoli) contromisure, in linea con i principi di riferimento in materia di responsabilità degli Stati. In ogni caso, si consideri la regola *rebus sic stantibus* del diritto dei trattati, così come coniugata (in chiave “negativa”) nella formulazione dell’art. 62 VCLT (*Fundamental change of circumstances*): «1. A fundamental change of circumstances which has occurred with regard to those existing at the time of the conclusion of a treaty, and which was not foreseen by the parties, may not be invoked as a ground for terminating or withdrawing from the treaty unless: (a) the existence of those circumstances constituted an essential basis of the consent of the parties to be bound by the treaty; and (b) the effect of the change is radically to transform the extent of obligations still to be performed under the treaty. 2. A fundamental change of circumstances may not be invoked as a ground for terminating or withdrawing from a treaty: (a) if the treaty establishes a boundary; or (b) if the fundamental change is the result of a breach by the party invoking it either of an obligation under the treaty or of any other international obligation owed to any other party to the treaty. 3. If, under the foregoing paragraphs, a party may invoke a fundamental change of circumstances as a ground for terminating or withdrawing from a treaty it may also invoke the change as a ground for suspending the operation of the treaty». La sopravvenienza di misure restrittive unilaterali (in quanto tali, non coperte dall’art.103 della Carta dell’ONU) può infatti essere fondatamente ricompresa nell’alveo di un’accezione “estensiva” (peraltro, perorata dalla giurisprudenza della CIG) del dirimente “mutamento di circostanze” richiamato dalla norma, tale da alterare radicalmente (ed eccezionalmente) gli “equilibri sinallagmatici” sottesi alla pregressa stipulazione di un accordo tra soggetti del diritto internazionale (Stati e OO.II.). Ad ogni modo, l’operatività della sospensione o della terminazione di un trattato – per i paesi aderenti alla VCLT – rimarrebbe comunque condizionata alla procedura di cui alla quarta sezione della Convenzione di Vienna del 1969, nonché alle disposizioni della clausola arbitrare prevista dal trattato medesimo (nondimeno rilevanti con riguardo alle summenzionate eventuali istanze risarcitorie). Resta da rilevare come, nel contesto di una possibile controversia, uno Stato membro dell’UE possa giustificare una propria inottemperanza eccedendo la natura obbligatoria dei provvedimenti sanzionatori imposti da Bruxelles i quali, purtuttavia, non esprimono alcun effetto giuridicamente vincolante nei confronti di paesi estranei all’Unione, ponendosi alla stregua di “atti interni” non spendibili a livello internazionale dalla parte inadempiente atteso che, *ex art. 27 VCLT (Internal law and observance of treaties)*, «A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty». Si considerino inoltre le possibili implicazioni, sugli accordi giuridici in vigore, connesse all’introduzione di restrizioni alle relazioni diplomatiche e consolari tra gli Stati coinvolti (come, del resto, nel caso della sospensione o terminazione di eventuali accordi concernenti la facilitazione/abolizione del rilascio dei visti consolari in conseguenza del deterioramento dei rapporti sul piano diplomatico). Rileva in merito l’art. 63 VCLT (*Severance of diplomatic or consular relations*), il quale prevede che: «The severance of diplomatic or consular relations between parties to a treaty does not affect the legal relations established between them by the treaty except insofar as the existence of diplomatic or consular relations is indispensable for the application of the treaty». In merito, cfr.: CIG,

Il 4 giugno 2018, segnatamente allo scopo di contrastare i nuovi provvedimenti sanzionatori varati da parte statunitense con l'introduzione del CAATSA, l'amministrazione russa ha quindi introdotto la Legge federale sulle "contro-sanzioni" (cd. "*Counter-Sanctions Law*") n° 127-FZ "*On Measures of Impact (Countermeasures) on the Unfriendly Actions of the United States of America and Other Foreign States*"¹³⁶⁴. In base alle nuove misure – sprovviste di limitazioni sotto il profilo temporale, a differenza di quelle adottate in base alla legislazione russa del 2006 – è stata garantita al Presidente della Federazione Russa la facoltà pienamente discrezionale di imporre provvedimenti restrittivi di natura economico-commerciale¹³⁶⁵ nei confronti di paesi, individui e entità straniere classificati come "ostili": «*Lo scopo di questa legge federale è proteggere gli interessi e la sicurezza della Federazione Russa, la sua sovranità e*

Fisheries Jurisdiction, Jurisdiction, Judgment, 2 febbraio 1973, in *I.C.J. Reports 1973*, p. 3., §§ 30 ss.; CIG, *Gabčikovo-Nagymaros Project*, Judgment, 25 settembre 1997, cit. Sul tema si veda inoltre: CGCE, EU:C:1997:582, §§ 62 e 93; CGCE, Sentenza, 16 giugno 1998, EU:C:1998:293, cit., §§ 55-57, dove la Corte afferma che: «[La] conservazione di una situazione di pace in Jugoslavia, indispensabile per i rapporti di buon vicinato, e l'esistenza di istituzioni capaci di provvedere alla realizzazione della cooperazione perseguita dall'accordo in tutto il territorio della Jugoslavia costituivano una condizione essenziale per iniziare e proseguire la cooperazione prevista dall'accordo medesimo. [...] [N]on risulta che il Consiglio abbia commesso un manifesto errore di valutazione nel rilevare, nel secondo 'considerando' del regolamento controverso, che "il proseguimento delle ostilità e le loro conseguenze per i rapporti economici e commerciali, tanto tra le Repubbliche della Jugoslavia quanto con la Comunità, costituiscono una modifica radicale delle condizioni nelle quali l'accordo di cooperazione fra la Comunità economica europea e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia ed i suoi protocolli sono stati conclusi" e "che essi mettono in causa l'applicazione di questi". [...] Anche se è vero che [...] il commercio con la Jugoslavia, per un determinato volume, doveva proseguire e che la Comunità avrebbe potuto continuare ad accordare concessioni tariffarie, non di meno [...] l'applicazione delle norme di diritto consuetudinario internazionale [la clausola *rebus sic stantibus*] non è subordinata all'impossibilità di adempiere un obbligo e il mantenimento delle preferenze, nell'intenzione di stimolare gli scambi, non aveva più senso dal momento che la Jugoslavia era in via di disfacimento [in una maniera fortemente disapprovata dalla comunità internazionale]». Cfr. A. ATTERITANO, M. B. DELI, *An Overview of International Sanctions' Impact on Treaties and Contracts*, in N. RONZITTI (a cura di), cit., pp. 207-227. Si vedano altresì: M. FITZMAURICE, O. ELIAS, *Contemporary Issues in the Law of Treaties*, Eleven International Publishing, L'Aia, 2005, p. 183; A. VANVOUKOS, *Termination of Treaties in International Law: the Doctrine of Rebus sic Stantibus and Desuetude*, Clarendon Press, Oxford, 1985, p. 194; T. GIEGERICH, *Article 62. Fundamental change of circumstances*, in O. DÖRR, K. SCHMALENBACH (a cura di), *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Springer, Berlino, pp.1067-1104; F. GHODOOSI, *Combating Economic Sanctions: Investment Disputes in Times of Political Hostility [...]*, in *Fordham Int'l L.J.*, 2014, vol. 37, pp. 1731 ss.

¹³⁶⁴ GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральний закон от 04.06.2018 г. № 127-ФЗ "О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств", 4 giugno 2018.

¹³⁶⁵ «In qualità di contro-sanzioni possono essere adottate le seguenti misure: 1) cessazione o sospensione della cooperazione internazionale della Federazione Russa e dei soggetti giuridici russi [...] nei settori individuati in conformità con le determinazioni del Presidente della Federazione Russa; 2) divieto o restrizioni all'importazione di prodotti e (o) materie prime nel territorio della Federazione Russa [...]; 3) divieto o restrizioni all'esportazione di prodotti e (o) materie prime dal territorio della Federazione Russa [...]; 4) divieto o restrizioni all'esecuzione di lavori [e/o] alla fornitura di servizi per soddisfare le esigenze statali e [delle amministrazioni locali], nonché le esigenze di determinate tipologie di persone giuridiche, specificate nella parte 2 dell'art. 1 della Legge federale del 18 luglio 2011 n°223-FZ "Sull'approvvigionamento di beni, lavori, servizi da parte di singoli tipi di persone giuridiche" [...]; 5) divieto o restrizioni alla partecipazione alla privatizzazione di proprietà statali o municipali, nonché nell'esecuzione di lavori [e/o] nella fornitura di servizi [...] per organizzare, a nome della Federazione Russa, la vendita di beni federali e (o) svolgere le funzioni di venditore di beni federali; 6) altre misure decise dal Presidente della Federazione Russa». *Ivi*, § 2, n° 1-6.

*integrità territoriale, i diritti e le libertà dei cittadini della Federazione Russa da azioni ostili degli Stati Uniti d'America e di altri Stati stranieri, compresi quelli che impongano sanzioni politiche o economiche contro la Federazione Russa, cittadini della Federazione Russa o soggetti giuridici russi [o] commettano altre azioni che mettano in pericolo l'integrità territoriale della Federazione Russa o siano finalizzate alla destabilizzazione economica e politica della Federazione Russa*¹³⁶⁶. *Le contro-sanzioni volte a raggiungere [tale] obiettivo [...] possono essere applicate in relazione agli Stati Uniti d'America e ad altri Stati stranieri che commettono azioni ostili nei confronti della Federazione Russa, cittadini della Federazione Russa o entità giuridiche russe [...], nonché nei confronti di organizzazioni poste sotto la giurisdizione di Stati stranieri ostili, controllate direttamente o indirettamente da Stati stranieri ostili o ad esse affiliate [e nei riguardi di] funzionari e cittadini di Stati stranieri ostili nel caso in cui tali organizzazioni, funzionari e cittadini siano coinvolti in azioni ostili contro la Federazione Russa»*¹³⁶⁷.

Nel novembre 2018, pertanto, sono state introdotte sanzioni finanziarie – comprensive del blocco (congelamento) dei beni – contro individui ed entità individuati ai sensi della Legge sulle “contro-sanzioni”. Ad esito delle successive estensioni, l’elenco allegato al Decreto governativo n°1300¹³⁶⁸ comprende attualmente 567 persone fisiche e 75 persone giuridiche¹³⁶⁹, principalmente di nazionalità ucraina (unitamente alle entità giuridiche con sede in Russia da queste controllate), imposte secondo schemi di reciprocità in risposta alle condotte inamichevoli e contrarie al diritto internazionale poste in essere da parte di Kiev nei riguardi di persone fisiche e giuridiche russe¹³⁷⁰. Il Cremlino si è infatti riservato il diritto di annullare tali misure qualora l’Ucraina revochi le proprie restrizioni adottate in relazione a soggetti della Federazione Russa. La lista stilata da Mosca è inclusa in un elenco tenuto dal *Federal Financial Monitoring Service* russo (“ROSFINMONITORING”), congiuntamente all’elenco delle persone e le entità sottoposte a sanzioni da parte delle Nazioni Unite.

In base al Decreto presidenziale n°592¹³⁷¹, l’ordinanza governativa n°1716-83 del 29 dicembre 2018 ha vietato l’importazione in Russia di una varietà di merci originarie o commercializzate dall’Ucraina, con l’inclusione di alcuni prodotti agricoli, materie prime, alimenti, bevande alcoliche, materiali da costruzione, mobili, turbine, macchine agricole e conduttori elettrici. Le merci rientranti in tali categorie, introdotte in Russia prima dell’entrata

¹³⁶⁶ *Ivi*, § 1.1.

¹³⁶⁷ *Ivi*, § 1.2. In ogni caso, «[le misure previste dalla] presente legge federale non si applicano ai beni di importanza vitale, dei quali non siano prodotti analoghi nella Federazione Russa». *Ivi*, § 4.2.

¹³⁶⁸ GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2018 года № 1300 “О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22 октября 2018 г. № 592”, 1 novembre 2018.

¹³⁶⁹ GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2018 № 1656 “О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2018 г. № 1300”, 25 dicembre 2018.

¹³⁷⁰ PRESIDENT OF RUSSIA, Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 2018 года № 592 “О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Украины в отношении граждан и юридических лиц Российской Федерации”, 22 ottobre 2018.

¹³⁷¹ *Ibidem*.

in vigore delle restrizioni, sono state peraltro ritirate dal libero commercio tramite l'intervento delle autorità doganali russe. Regole speciali si applicano al transito di queste merci attraverso il territorio della Federazione Russa¹³⁷².

Già il 6 luglio 2018, con decorrenza dal successivo 6 agosto 2018, l'Ordinanza governativa n°788 aveva del resto aumentato fino a livelli compresi in un raggio tra il 25% e il 40% i dazi doganali imposti sull'importazione in Russia di talune tipologie di merci originarie degli Stati Uniti, includendo mezzi per il trasporto di merci, macchinari per la costruzione di infrastrutture viarie, attrezzature per il settore del petrolio e del gas, strumentazioni per la lavorazione dei metalli e per la perforazione della roccia nonché materiale in fibra ottica¹³⁷³. Tutto ciò, allo scopo di contrastare l'aumento delle tariffe di importazione introdotte da parte degli Stati Uniti, a partire dal 23 marzo 2018, sull'acciaio (25%) e sull'alluminio (10%) provenienti dalla Russia (e da altri Stati). A livello formale, non si tratta quindi di un provvedimento "di rappresaglia" adottato ai sensi della nuova legge-quadro in materia di "contro-sanzioni", ma di una vera e propria contromisura commerciale giuridicamente basata sui principi dell'OMC (seppur in elusione degli inerenti profili procedurali), sul Trattato sull'Unione doganale eurasiatica e sulla Legge federale n°164-FZ "*On the Foundations of State Regulation of Foreign Trade Activities*"¹³⁷⁴.

La Russia ha inoltre imposto divieti di viaggio nei confronti di numerosi esponenti politici e personalità dell'apparato militare (dei paesi) dell'UE, degli USA e del Canada. Tuttavia, a differenza degli elenchi sanzionatori redatti dalle controparti occidentali, questo elenco non risulta pubblicamente accessibile al di fuori dei comunicati del Ministero degli Esteri russo (e, tanto meno, impugnabile innanzi ai tribunali della Federazione a garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali dei soggetti interessati). In base alle dichiarazioni delle autorità di Mosca, queste misure restrizioni mirate sono state imposte in linea con la Legge federale n°114-FZ del 15 agosto 1996 "*On the Procedure for Leaving the Russian Federation and Entering the Russian Federation*"¹³⁷⁵. Nel quadro fin qui definito si inseriscono inoltre le disposizioni introdotte dal testo delle leggi federali n°481-FZ¹³⁷⁶ e n°482-FZ¹³⁷⁷ con le quali, nel dicembre 2017, il Governo russo è stato investito della facoltà di determinare, per mezzo degli inerenti ordini attuativi, i casi in cui la divulgazione di informazioni – altrimenti obbligatoria ai sensi

¹³⁷² GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2018 г. № 1716-83 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22 октября 2018 г. № 592", 29 dicembre 2018 (e successive modifiche).

¹³⁷³ GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства Российской Федерации от 06.07.2018 № 788 "Об утверждении ставок ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных товаров, страной происхождения которых являются Соединенные Штаты Америки", 6 luglio 2018.

¹³⁷⁴ GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральный закон от 08.12.2003 г. № 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности", 8 dicembre 2003.

¹³⁷⁵ GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", 15 agosto 1996.

¹³⁷⁶ GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральный закон от 30.12.2020 № 481-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности", 30 dicembre 2020.

¹³⁷⁷ GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральный закон от 31.12.2017 № 482-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", 31 dicembre 2020.

della legislazione russa, come nell'ambito della materia disciplinata della Legge federale n°39-FZ “*On the securities market*”¹³⁷⁸ – può essere soggetta a limitazioni in riferimento ai dati delle persone fisiche e giuridiche sanzionate e ciò allo scopo di proteggere i partner commerciali delle persone e le entità sanzionate dalle potenziali conseguenze della violazioni delle sanzioni straniere¹³⁷⁹.

Per evitare di incorrere in violazioni delle sanzioni occidentali, diverse società multinazionali che operano in Russia si sono oltretutto preparate al potenziale rischio della futura iscrizione dei loro interlocutori economici russi nella lista dei soggetti “proscritti” predisponendo, ad esempio, speciali diritti di recesso nei loro accordi. Parimenti, gli operatori stranieri attivi in Russia cercano di evitare complicazioni indirette assicurandosi che le proprie controparti russe, a loro volta, non violino le misure restrittive occidentali (ad esempio, rivendendo merci proibite ad altri clienti russi o situati in Crimea). Un simile approccio, per quanto comprensibilmente prudente, potrebbe tuttavia configurare una violazione della legge russa in materia di “*antitrust*”¹³⁸⁰ nei termini in cui possa implicare un'inosservanza del divieto di abusare di una posizione dominante sul mercato o di limitare la rivendita di merci¹³⁸¹. In tale contesto, il *Federal Antimonopoly Service* della Federazione Russa è infatti attivamente impegnato nel reperimento delle informazioni concernenti la potenziale violazione delle norme antimonopolistiche riscontrabile, ad esempio, in riferimento al divieto di vendere merci nella penisola di Crimea¹³⁸² o in relazione all'interruzione unilaterale del funzionamento delle reti di pagamento elettronico Visa e Mastercard a detrimento delle banche russe. Tutto ciò, per quanto già nel settembre 2014 il capo del FAS, Igor Artemyev, abbia dichiarato che il governo russo – coerentemente alla posizione, per adesso immutata, mantenuta dal Cremlino – non avrebbe intenzione di attivare tali strumenti nei confronti dei partner commerciali degli operatori russi, al fine di evitare ulteriori peggioramenti in una situazione internazionale già complessa¹³⁸³.

Giova osservare come il capitolo 16 (rubricato: *Administrative Offences in the Area of Customs Affairs – Breaches of Customs Rules*) del Codice degli illeciti amministrativi della Federazione Russa preveda sanzioni amministrative in relazione all'importazione in territorio russo di prodotti inclusi nella lista delle sanzioni, nonché nel caso in cui le informazioni o i documenti forniti in sede di introduzione della merce all'interno del territorio doganale russo si rivelino non conformi alle misure restrittive stabilite ai sensi dei trattati dell'EAEU, alle decisioni della Commissione economica eurasiatica e/o ai regolamenti della Federazione Russa. L'importo della sanzione prevista varia dai 5.000 ai 20.000 rubli russi per i funzionari

¹³⁷⁸ GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ “О рынке ценных бумаг”, 22 aprile 1996 (e successive modifiche).

¹³⁷⁹ Cfr. H. LUBITZSCH, T. DOVGAN, *op. cit.*, p. 5.

¹³⁸⁰ GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ “О защите конкуренции”, 26 luglio 2006 (e successive modifiche).

¹³⁸¹ Cfr. H. LUBITZSCH, T. DOVGAN, *op. cit.*, p. 7.

¹³⁸² FAS, Решение от 02.03.2018, №АП/14552/18, Дело № 1-11-18/00-22-17, 2 marzo 2018.

¹³⁸³ RIA NOVOSTI, ФАС не заводит дела против компаний Запада, чтобы не ухудшать ситуацию [*FAS does not open cases against Western companies so as not to worsen the situation*], 23 settembre 2014.

e da 50.000 a 300.000 rubli russi per le persone giuridiche, insieme all'eventuale confisca dei beni. La risoluzione del governo federale del 31 luglio 2015 stabilisce infine le procedure per la materiale distruzione dei prodotti importati in violazione delle suddette norme¹³⁸⁴.

In caso di violazione delle norme sul controllo delle esportazioni, la persona giuridica sottoposta a procedimento (e/o i suoi dipendenti) sarebbero parimenti soggetti a sanzioni di carattere amministrativo¹³⁸⁵, oltre che a conseguenze penali. L'art. 14.20 (*Violating the Legislation on Export Control*), § 1 del Codice degli illeciti amministrativi¹³⁸⁶ della Federazione Russa prevede una sanzione amministrativa pari al valore dell'oggetto dell'illecito – insieme all'eventuale confisca di beni implicati – per lo svolgimento di attività di commercio con l'estero concernenti merci sottoposte a regimi di controllo dell'export (e.g., prodotti e servizi dell'industria militare oppure beni cd. *dual-use*) in assenza della speciale licenza statale richiesta dalla normativa¹³⁸⁷. Pertanto, laddove si riscontri che le sue azioni abbiano arrecato pregiudizi sostanziali agli interessi politici ed economici della Federazione Russa o alla difesa e alla sicurezza dello Stato russo, un'entità può anche essere esclusa dell'esercizio di determinati tipi di attività commerciali internazionali¹³⁸⁸.

¹³⁸⁴ GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2015 г. № 774 “Об утверждении Правил уничтожения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, включенных в перечень сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия [...] которые по 31 декабря 2022 г. запрещены к ввозу в Российскую Федерацию”, 31 luglio 2015 (e successive modifiche).

¹³⁸⁵ Art. 14.20 *Code of Administrative Offences of the Russian Federation*, n°195-FZ, 30 dicembre 2001 (e successive modifiche), § 2: «*Failure to observe the established procedure for registering foreign trade transactions regarding commodities, information, works, services or results of intellectual activities for the purpose of export control, as well as violating the established terms for keeping appropriate registration materials - shall entail the imposition of an administrative fine on officials in the amount of one thousand to two thousand roubles, and on legal entities in the amount of ten thousand to twenty thousand roubles*».

¹³⁸⁶ *Ivi*, art. 14.20, § 1 «*Making foreign trade transactions regarding commodities, information, works, services or results of intellectual activities, which may be used for producing weapons of mass destruction, or means of delivery thereof, or other types of weapons and military equipment, and which are under export control, without a special permit (license), where such permit (license) is obligatory, or in defiance of the requirements (conditions or restrictions) established by the permit (license), as well as with the use of a permit (license) obtained unlawfully or by submission of documents containing unreliable information, except for the cases provided for by Articles 16.1, 16.3 and 16.19 of this Code - shall entail the imposition of an administrative fine on citizens, officials and legal entities in the amount of the cost of the commodities, information, works, services or results of intellectual activities which have become the subjects of the administrative offence, with or without confiscation thereof, or shall entail confiscation of the subjects of the administrative offence*».

¹³⁸⁷ È possibile ottenere una licenza dal *Federal Service for Technical and Export Control* della Federazione Russa. Inoltre, il governo russo può rilasciare una licenza generale laddove il richiedente dimostri di mantenere un adeguato programma di controllo interno delle esportazioni e ottenga altresì un certificato di accreditamento statale con riguardo a tale programma. La normativa prevede anche la possibilità di ottenere un permesso dalla *Export Control Commission for temporary exports of goods and technologies*, in base al quale non è tuttavia consentito il trasferimento permanente di beni e tecnologie di produzione russa a una parte straniera e il titolare del permesso è quindi obbligato a riportare in Russia tali prodotti. Secondo i termini di tale permesso, inoltre, le merci e la tecnologia esportate devono essere sempre controllate da un'entità russa. Cfr. A. MATTILA, *op. cit.*

¹³⁸⁸ Inoltre, è utile riportare come gli individui giudicati colpevoli di violazione dell'art. 189 del Codice penale della Federazione Russa (rubricato: *Illegal export from the Russian Federation or transfer of raw materials, materials, equipment, technologies, scientific and technical information, illegal performance of work (provision of services) that can be used to create weapons of mass destruction, weapons and military equipment*) in

3.7 Il programma russo di “sostituzione dell’import” e il cd. “pivot to Asia” di Mosca

La reazione russa alle sanzioni occidentali, tuttavia, non è stata soltanto “negativa”. La risposta di Mosca all’Occidente ha incluso anche il varo di un esteso programma nazionale di “sostituzione dell’import” (in russo: “*importozameshchenie*”¹³⁸⁹), mirante al rinnovamento tecnologico del tessuto industriale e produttivo russo (di derivazione sovietica)¹³⁹⁰, nonché alla ripresa dell’economia¹³⁹¹. Un’altra conseguenza logica della situazione venutasi in tal modo a creare per la Russia, inoltre, è stata la necessità di reperire già nel breve termine nuovi investitori¹³⁹² e

conseguenza di reati commessi da un gruppo organizzato in relazione a materie prime, materiali, attrezzature, tecnologie, informazioni scientifiche e tecniche, lavori (servizi), i quali, consapevolmente per l’autore, possono essere utilizzati nella creazione di armi di distruzione di massa e/o dei loro veicoli di impiego e per i quali sia stato istituito il controllo delle esportazioni (§ 3.1), possono essere puniti con la reclusione da tre a sette anni e con una multa fino a 1.000.000 di rubli russi o per un importo pari a quello di uno stipendio o altro reddito del singolo condannato per un periodo fino a cinque anni (§ 3.2).

¹³⁸⁹ Traslitterazione in caratteri latini del termine russo “импортозамещение”. Il Programma statale russo di sostituzione dell’import (in lingua russa: “Программа Правительства России по импортозамещению”; translitterazione in caratteri latini: *Programma Pravitel’sstva Rossii po importozameshcheniyu*), concepito invero dal Cremlino già in epoca pre-sanzioni (in un clima-paese tuttavia ancora fortemente connotato da una temperie “esterofila” di stampo tipicamente post-sovietico e, pertanto, comprensibilmente poco ricettivo nei confronti della riproposizione di politiche di chiusura e pianificazione dell’economia) ha naturalmente ricevuto un nuovo forte (e, forse, insperato) “impulso” dall’introduzione delle sanzioni occidentali. Il programma è stato rivolto ad abbattere il livello del fabbisogno di beni e servizi di importazione da parte dell’economia russa già entro il 2020, mirando a una ridefinizione (in chiave “autarchica”) degli equilibri della bilancia commerciale nazionale e, al contempo, alla ricostruzione e modernizzazione del tessuto industriale della Federazione Russa nonché alla crescita in termini economici, produttivi e, ovviamente, occupazionali (e di consenso politico interno a tutto ciò intrinsecamente connesso). Principalmente, sono stati adottati provvedimenti su tre macro aree: accesso agli appalti pubblici, divieti di importazione e supporto al settore agro-alimentare. Del resto, indipendentemente dal fatto che si rivelino o meno efficaci nel perseguire i propri obiettivi, le sanzioni economiche limitano sensibilmente i flussi commerciali internazionali finendo di fatto col creare “posizioni di rendita” per i produttori nazionali che, all’interno del paese sottoposto a restrizioni, sono così protetti dalla concorrenza internazionale dei prodotti d’importazione. Cfr.: T. HEIDEMANN, *Practical Guide Import Substitution in Russia*, CMS Russia, 2016; A. POND, *Economic Sanctions and Demand for Protection*, in *Journal of Conflict Resolution*, 2017, vol. 61, n°5, pp. 1073-1094.

¹³⁹⁰ Un programma di sostituzione delle importazioni, collegato alla precedente crisi economica nel 2008, era iniziato già prima delle sanzioni. Nell’agosto del 2013, infatti, era stato adottato un regolamento sugli appalti pubblici che vietava il ricorso a macchinari di produzione straniera in presenza della disponibilità di prodotti equivalenti di origine russa. Il governo russo, inoltre, ha implementato negli anni la creazione di diverse “Zone economiche speciali” (ZES), aree che offrono notevoli agevolazioni fiscali e doganali al fine di favorire la rilocalizzazione di attività produttive straniere sul territorio russo. Cfr. MINISTRY OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION, *Special economic zones in Russia – which and where*, ult. cons. 25 marzo 2020. Alla fine del 2015, si registravano circa 750 imprese italiane con una presenza diretta in Russia, con oltre 57.000 addetti e un fatturato di circa 7,5 miliardi di euro. Nel 2017, lo *stock* totale degli investimenti italiani in Russia ammontava a 11,4 miliardi di euro. Cfr. M. PANUCCI, *Il futuro delle relazioni tra l’Italia e la Federazione Russa*, cit., p. 1.

¹³⁹¹ Il Fondo monetario internazionale, in seguito, ha predetto una sostanziale ripresa del PIL russo a partire dal 2017, con una crescita dell’1% tuttavia ancora non sufficiente a compensare la flessione subita dall’economia della Federazione Russa nel 2014. Cfr. A. ANDRIANOVA, *Russian economy edges near end of recession as contraction eases*, in *Bloomberg*, 28 luglio 2016.

¹³⁹² Tra tutte le sanzioni occidentali, quelle che probabilmente si sono rivelate più afflittive per la Federazione Russa sono state le restrizioni relative al settore finanziario. Queste misure, di fatto, hanno estromesso la Russia dal mercato dei capitali dell’UE e degli USA. Il Cremlino, di conseguenza, ha dovuto esplorare fonti di finanziamento straniere alternative e ha approfondito i legami finanziari con la Cina, preparandosi a emettere

fornitori (ad esempio, in Cina¹³⁹³ e nell'area geografica dell'ASEAN¹³⁹⁴) al fine di sopperire all'improvvisa penuria di approvvigionamenti, ponendo così le basi per la progressiva integra-

obbligazioni sovrane denominate in valuta cinese (renminbi) e a predisporre il collegamento della propria rete di pagamento elettronico nazionale (MIR) al sistema di carte di credito cinese (UnionPay). Anche le società russe, come GAZPROM, hanno ottenuto finanziamenti da parte di istituti di credito cinesi. Cfr. A. THOMS, L. BAUER, *Three years in: Status of the EU sanctions against Russia*, Freshfields Bruckhaus Deringer LLP, 29 luglio 2016.

¹³⁹³ La crisi ucraina non ha solo cambiato il rapporto tra la Russia e l'occidente, ma ha anche portato a una più intensa cooperazione tra Mosca e Pechino. Dopo che l'Unione europea e gli Stati Uniti hanno imposto sanzioni alla Russia, il Presidente russo Vladimir Putin, già nel maggio 2014, ha firmato una serie di intese con la Cina, tra cui un accordo da 400 miliardi di dollari per l'esportazione di gas. Mosca, quindi, ha fin da subito tentato di reagire riorientando la propria economia verso l'Asia, al fine di mitigare l'impatto negativo delle sanzioni occidentali attraverso la "diversificazione" degli sbocchi dell'export della Russia. I contratti che, già nel maggio 2015, hanno seguito la firma del *memorandum* d'intesa sottoscritto da Mosca e Pechino appena sei mesi prima nel 2014, hanno inoltre espressamente previsto la realizzazione della cd. "rotta occidentale", ossia la costruzione del gasdotto *Altai*, progettato per attingere agli stessi giacimenti di gas siberiani cui GAZPROM ricorre per assicurare le forniture ai clienti dell'UE e, pertanto, destinato a porre in competizione la Cina e l'Unione europea per l'approvvigionamento di gas naturale. Non sorprende, di conseguenza, che il Presidente della Commissione europea Barroso, già nel maggio 2014, sia stato indotto dall'evolvere di tali eventi a scrivere al Presidente russo Putin al fine di ottenere rassicurazioni in merito alla continuità dei flussi di gas di Mosca verso i paesi dell'UE attraverso il territorio dell'Ucraina. Per la Cina, quindi, la crisi ucraina ha rappresentato un'opportunità unica per aumentare le proprie possibilità di accesso alle risorse naturali della Russia, in particolare quelle energetiche, ottenendo inoltre diversi contratti per progetti infrastrutturali congiunti e nuovi mercati per la tecnologia cinese (i.e., nell'ambito dell'EAEU). Tra i risultati ottenuti dal Cremlino in seguito alla visita ufficiale del Presidente cinese, Xi Jinping, a Mosca (in occasione della parata del Giorno della Vittoria del 9 maggio 2015), figura anche la promessa di 25 miliardi di dollari di finanziamenti per le imprese russe, preziosi in tempi di sanzioni, insieme a un accordo di collaborazione in agricoltura che potrebbe invece aiutare la Cina a diminuire ulteriormente la propria dipendenza dagli Stati Uniti per le importazioni di mais e altri prodotti agricoli. In tale contesto, assume sicuramente rilevanza l'*Agreement on economic and trade cooperation* concluso nel 2017 tra l'EAEU e la Repubblica Popolare Cinese. La firma dell'accordo tra la Cina e l'EAEU, infatti, rappresenta un passo avanti particolarmente significativo nel contesto dei processi di integrazione economica regionale dell'area eurasiatica, inserendo altresì a pieno titolo i paesi e le strutture istituzionali dell'EAEU nel quadro strategico dell'iniziativa globale cinese nota come "*One Belt – One Road*" (OBOR) o "*Belt and Road Initiative*" (BRI). Cfr.: S. BELLOMO, *Cosa cambia con l'accordo tra Russia e Cina sull'energia*, in *Il Sole 24 ore*, 8 maggio 2015; J. GILIBERTO, *Gas, storico accordo [...]*, in *Il Sole 24 ore*, 21 maggio 2014; A. GABUEV, *A 'soft alliance'?* [...], ECFR, Londra, febbraio 2015; A. T. ZARNADZE, *Взаимодействие России и Китая в Контексте Антироссийских Санкций Стран Запада [Interaction between Russia and China in the Context of Anti-Russian Sanctions of Western Countries]*, in *Научные Труды СЗИУ РАНХиГС*, 2016, Т. 7, n°1 (23). Si veda anche: YU. M. BORISOVA, *Результаты «Поворота» на Восток в Контексте Введения Новых Антироссийских Санкций [Russian Turn to East on the Back of the New Anti-Russian Sanctions]*, in *Международные Отношения и Мировая Политика [International Relations and World Politics]*, 2018, vol. 5, n°1, pp. 50-58. Inoltre, si vedano: EURASIAN ECONOMIC COMMISSION, *Agreement on economic and trade cooperation between the Eurasian Economic Union and its member States, of the one part, and the People's Republic of China, of the other part* (firmato il 17 maggio 2017 ed entrato in vigore nell'ottobre 2019); PRESIDENT OF RUSSIA, *Совместное Заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о Международных Отношениях, Вступающих в Новую Эпоху, и Глобальном Устойчивом Развитии [Joint Statement by the Russian Federation and the People's Republic of China on International Relations Entering a New Era and Global Sustainable Development]*, 4 febbraio 2022.

¹³⁹⁴ Con il varo delle sanzioni occidentali contro la Federazione Russa, dunque, hanno assunto sicura rilevanza gli sviluppi delle intese commerciali siglate tra l'EAEU e l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN). I prodotti dei paesi del gruppo ASEAN, logicamente, si sono fin da subito attestati per Mosca quali principali alternative – disponibili (e accessibili) – per continuare a soddisfare la domanda "repressa" dei consumatori russi verso quelle tipologie di beni che i paesi dell'Unione europea (loro malgrado) non hanno più

zione del sistema economico della Federazione Russa con le infrastrutture finanziarie e logistico-produttive dei paesi, per lo più asiatici, non aderenti ai regimi sanzionatori dell'Occidente. Si rivela dunque agevole comprendere come, dopo il varo delle contromisure da parte del Cremlino, il processo di repentina riconversione dell'economia russa verso l'Asia sia sopraggiunto a ulteriore detrimento delle quote di mercato (anche solo "potenziali") detenute in Russia dai produttori europei e come – soprattutto nel caso dei prodotti alimentari vietati nel territorio della Federazione o di altre merci, anche non direttamente sanzionate, ma comunque caratterizzate da un'elevata "elasticità" della domanda rispetto agli effetti della svalutazione del rublo sull'incremento dei prezzi (e.g., materiale per edilizia, impianti e complementi termoidraulici, mobilia, suppellettili, abbigliamento, calzature, etc.) – il cd. "*pivot to Asia*"¹³⁹⁵ deciso da Mosca abbia particolarmente danneggiato le aziende italiane¹³⁹⁶.

potuto esportare in Russia. Cfr. PAESIEMERGENTI.COM, *Unione Economica Eurasiatica e ASEAN verso un'alleanza strategica che fa gola a Cina e Russia*, 23 Giugno 2019.

¹³⁹⁵ Cfr. K. LIJK, *Russia's "pivot" to Eurasia*, ECFR, Londra, 29 maggio 2014. Risultano ad ogni modo evidenti (e non certo trascurabili) i rischi intrinseci derivanti per la Federazione Russa dal possibile consolidarsi di un'eccessiva dipendenza economica strutturale da Pechino, nell'ambito del processo di progressivo avvicinamento di Mosca alla potenza cinese innescato dagli attriti della Russia con l'Occidente. Cfr. J. MANKOFF, *Russia's Asia Pivot: Confrontation or Cooperation?*, in *Asia Policy*, 2015, n°19, pp. 65-88. Con i dovuti ed imprescindibili distinguo, si consideri al riguardo il suggestivo parallelo instaurabile tra le cause sottese all'attuale "svolta asiatica" operata da Mosca e i risultati prodotti dall'unico episodio storico che ha registrato l'applicazione dell'art. 16 del Patto della *Société des Nations*, con il varo delle celebri «*inique sanzioni*» di marca britannica – imposte al Regno d'Italia tra il 1935 e il 1936 in seguito all'occupazione militare dell'Etiopia – le quali, di fatto, finirono con il rivelarsi un ostacolo al progetto di una difesa comune in seno all'allora Società delle Nazioni contro l'espansionismo fascista dell'epoca. Questi provvedimenti, economica-mente inefficaci data la diffusa inosservanza dei loro vincoli da parte di molti dei 50 paesi della *League* che pure inizialmente ne votarono l'adozione (come gli USA), contribuirono infatti a rafforzare la deriva autoritaria del regime italiano, fomentandone lo spirito nazionalistico e "autarchico" (si pensi alla celebre campagna sul cd. "*Oro alla Patria*") e spingendo definitivamente l'Italia di Benito Mussolini verso lo sciagurato connubio con la Germania nazista ed i suoi tristemente noti esiti per l'umanità. Sul tema, si vedano: LEAGUE OF NATIONS, *Report of the Council under Art. 15, par. 4 of the Covenant*, 7 ottobre 1935 (VII, 16); ROYAL INSTITUTE OF INTER-NATIONAL AFFAIRS, *The League and the Application of Article 16 of the Covenant*, in *Bulletin of International News*, 1935, vol. 12, nn°2-10. Inoltre, cfr. E. DI RIENZO, *Il Gioco Degli Imperi. La guerra d'Etiopia e le origini del secondo conflitto mondiale*, Società ed. Dante Alighieri, Roma, 2016.

¹³⁹⁶ Per il settore agroalimentare italiano, ai danni diretti che, secondo le dogane russe, ammontano per l'anno 2015 (ultimo anno in cui è possibile fare un confronto con la situazione pre-embargo) a -346 milioni di euro, sono da aggiungere i danni indiretti dovuti alla perdita di immagine e di quote mercato provocata dalla diffusione in Russia di prodotti concorrenti o di imitazione. Tra il 2014 e il 2017, la flessione complessiva registrata nei comparti industriali dell'export italiano verso la Russia è stata di oltre un quarto dei volumi pre-sanzioni (-25,7%) [un dato leggermente inferiore alla media europea (-27,8%) e a quello di Germania (-27,7%) e Francia (-27,5%)], con un *trend* in ulteriore ribasso rilevato nel 2018. Anche in Spagna, tuttavia, gli operatori dei settori agricolo e turistico «*no pueden estar contentos*». Cfr.: AGENZIA ICE, *Misure Restrittive Federazione Russa e Sanzioni Unione europea*, ICE, Mosca, maggio 2018); M. PANUCCI (CONFINDUSTRIA), *op. cit.*, pp. 4-5; A. REMIRO BROTONS, *op. cit.*, p. 243. L'utilizzo delle sanzioni economiche come strumento di reazione internazionale nei confronti della condotta russa in Ucraina ha pertanto destato numerose voci critiche tra i leader politici dell'UE (si pensi alle dichiarazioni del premier ungherese Viktor Orban, il quale ha affermato che l'Unione, con le sanzioni contro Mosca, «*si è sparata da sola su un piede*») specialmente nei paesi maggiormente danneggiati dagli effetti "di ritorno" di tali misure, nonché da parte della stessa popolazione europea. Cfr. G. SZAKACS, *Europe 'shot itself in foot' with Russia sanctions: Hungary PM*, in *Reuters*, 14 agosto 2014. Ancora una volta, quindi, la constatazione che «*[w]hile the line of demarcation is not always sharp and sometimes motives are mixed, economic sanctions*

A partire dal 2014, inoltre, la Russia ha progressivamente introdotto stringenti limitazioni alla partecipazione delle imprese straniere (i.e.: dei “paesi sanzionanti”) alle aste per le forniture pubbliche (cd. “*Government procurement*”)¹³⁹⁷ relative alle apparecchiature medicali, ai prodotti farmaceutici, a determinate tipologie di prodotti tessili, alle calzature, ai mezzi di trasporto, ad attrezzature e macchinari per l’industria leggera, ai prodotti alimentari, alla strumentazione radio-elettronica e al *software* informatico. L’adozione di queste ultime restrizioni, in effetti, potrebbe essere annoverata tra i sintomi più gravi e tangibili del deterioramento delle relazioni commerciali tra l’Unione europea e la Russia in confronto allo *status quo ante* e ciò risulta tanto più vero, in particolare, se si tiene conto dell’elevata quota dell’economia direttamente controllata in Russia dallo Stato centrale¹³⁹⁸ e se si considera che, al momento del suo ingresso nell’Organizzazione mondiale del commercio in qualità di 156° Membro, la Federazione Russa si era impegnata ad aderire all’Accordo dell’OMC sugli appalti pubblici (GPA)¹³⁹⁹.

generally are measures taken not for economic gain, and often at commercial sacrifice [on the part of the sender]» (A. F. LOWENFELD, *International Economic Law*, cit., p. 698) troverebbe riscontro nella realtà dei fatti.

La stima di queste perdite per i paesi dello spazio economico comunitario, con l’inclusione della Svizzera, si attesterebbe infatti (in termini di valore aggiunto) tra -34 e -42 miliardi di euro nel breve termine e tra -92 e -113 miliardi di euro nel medio-lungo periodo. Cfr. E. CHRISTENSEN, O. FRITZ e G. STREICHER, *Effects of the EU-Russia economic sanctions on value added and employment in the European Union and Switzerland*, WIFO Austrian Institute of Economic Research, Vienna, giugno 2015, p. 9. Nuovamente, la realtà parrebbe fornire inconfutabile conferma all’assunto secondo il quale: «*[T]hose taking the sanctions may end up shooting themselves in the foot*». M. SMEETS, *Can economic sanctions be effective?*, WTO Staff Working Paper, 15 marzo 2018, p. 15. Per un’analisi dei costi “reciproci” delle *coercive sanctions*, intese nell’accezione di “*non-cooperative bargaining*” tra sanzionante e sanzionato, cfr.: J. EATON, M. ENGBERG, *Sanctions*, in *J. Polit. Econ.*, 1992, vol. 100, n°5, pp. 899-928; ID., *Sanctions: some simple analytics*, in *Am. Econ. Rev.*, 1999, vol. 89, n°2, pp. 409-414. Per un inerente approfondimento, si vedano: A. F. LOWENFELD, *Trade Controls for Political Ends: Four Perspectives*, in *Chi. J. Int’l. L.*, 2003, vol. 4, n°2, pp. 355-369; M. ONDERCO, *Public Support for Coercive Diplomacy: Exploring Public Opinion Data from ten European Countries*, in *European Journal of Political Science*, 2017, vol. 56, n°2, pp. 401-418.

¹³⁹⁷ Al riguardo, cfr.: GOVERNMENT OF RUSSIA, *Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 № 791 “Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, и (или) услуг по прокату таких товаров в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд”*, 11 agosto 2014 (e successive modifiche); ID., *Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 № 656 “Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд”*, 14 luglio 2014 (e successive modifiche).

¹³⁹⁸ Cfr. M. RUSSELL, *Seven economic challenges for Russia Breaking out of stagnation?*, cit., p. 3.

¹³⁹⁹ La Russia si è impegnata ad aderire al *Government Procurement Agreement* dell’OMC (GPA) e a notificare tale intenzione al Comitato per le gare di evidenza pubblica dell’OMC al momento dell’adesione. In base agli accordi, la Russia sarebbe diventata un osservatore del GPA e avrebbe avviato negoziati per l’adesione entro quattro anni dal suo ingresso nell’OMC. Le agenzie governative russe, al momento dell’adesione, si sarebbero inoltre impegnate ad assegnare appalti in modo trasparente. Dal luglio 2014, tuttavia, la Russia ha introdotto restrizioni alla partecipazione di aziende straniere nelle gare pubbliche in diversi settori. Tra i principali, si annoverano i seguenti provvedimenti: a) Accesso agli appalti pubblici: *Procurement Law* (44-FZ); *Industrial Policy Law* (488-FZ); Ordine del Ministero per lo Sviluppo economico della Federazione Russa n°155 del 25 marzo 2014; Risoluzione del governo della Federazione Russa n°832 del 22 agosto 2016; b) Divieti di importazione: Decreto del Presidente della Federazione Russa n°560 del 6 agosto 2014; Decreto del Presidente della Federazione Russa n°391 del 29 luglio 2015; Decreto del Presidente della Federazione Russa n°583 del 28 novembre 2015; Risoluzione del governo della Federazione Russa n°778 del 7 agosto 2014; Risoluzione del governo della Federazione russa n°1296 del 30 novembre 2015; c) Implementazione delle

È interessante pertanto rilevare come parte della ripresa dell'economia russa, ufficialmente registrata dalle istituzioni finanziarie internazionali, come la *World Bank* (+1,6% già nel 2018 con *outlook* all'1,8%), potrebbe essere ricondotta non soltanto al sensibile sviluppo dell'export energetico e dei prodotti – tecnologicamente all'avanguardia – dell'industria meccanica, chimica e militare della Russia verso paesi come India¹⁴⁰⁰ e Turchia¹⁴⁰¹, ma anche all'abile strategia monetaria attuata da parte di Mosca, la quale ha inteso concentrarsi sulla diversificazione dei propri attivi in valuta statunitense attraverso l'aumento delle riserve nazionali in euro, yen e yuan e l'incremento delle riserve auree¹⁴⁰² e ha provveduto a ricollocare gran parte degli *asset* detenuti all'estero dalla Banca centrale russa – stimati, alla fine del 2021, in più di 630,5 miliardi di dollari¹⁴⁰³ – in giurisdizioni estranee alla *longa manus* occidentale. Secondo l'opinione di diversi analisti, tale mossa si sarebbe dimostrata nettamente positiva per l'economia della Federazione Russa che, riducendo progressivamente i propri *asset* in dollari americani, ha di fatto mitigato anche gli effetti delle sanzioni imposte dagli Stati Uniti¹⁴⁰⁴.

Oltretutto, pur approcciando con prudenza il tema dell'allargamento dell'influenza cinese sui territori dell'Asia centrale una volta parte dell'URSS, il Presidente russo Putin ha riconosciuto nella Cina il principale partner della Federazione Russa nel quadro di una strategia coordinata di comune contrasto al predominio globale dell'Occidente e, soprattutto, degli Stati Uniti d'America. La Russia, quindi, ha indubbiamente colto il potenziale intrinseco al dialogo intergovernativo delineato nell'ambito dell'iniziativa cinese “*One Belt – One Road*” (OBOR) – conosciuta anche come “*Belt and Road Initiative*” (BRI) o “Nuova Via della Seta” – per definire numerosi accordi di cooperazione specifica con Pechino nel contesto di una crescente integrazione, a livello economico, tra la Cina e tutti gli Stati dell'area ex-sovietica aderenti all'EAEU in chiave di contro-bilanciamento strategico nei confronti delle azioni ostili di “*containment*” condotte ad opera dell'UE e degli USA¹⁴⁰⁵.

misure di supporto al settore agro-alimentare: Legge federale sullo sviluppo dell'agricoltura n°264-FZ del 29 dicembre 2006; Risoluzione del governo della Federazione Russa n°717 del 14 luglio 2012. Cfr. T. HEIDEMANN, *op. cit.*, p. 8.

¹⁴⁰⁰ Cfr. F.-S. GADY, *India, Russia Sign \$5.5 Billion S-400 Deal During Modi-Putin Summit*, in *The Diplomat*, 5 ottobre 2018; GOVERNMENT OF INDIA, MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS, *India-Russia Relations*, in *Foreign Relations*, giugno 2020.

¹⁴⁰¹ Cfr.: AL JAZEERA, *Russia closes 'crisis chapter' with Turkey*, 29 giugno 2016; A. STILO, *Le complesse relazioni tra Russia e Turchia*, in *Osservatorio Strategico*, 2019, anno XXI, n°3, pp. 40-45; M. KIBAROĞLU, *On Turkey's Missile Defense Strategy: The Four Faces of the S-400 Deal Between Turkey and Russia*, SAM Papers n°16, aprile 2019; M. RUSSELL, *Russia-Turkey relations. A fine line between competition and cooperation*, EPRS - European Parliamentary Research Service, Briefing PE 679.090, febbraio 2021.

¹⁴⁰² Alla fine del 2021, la Banca di Russia ha aumentato le sue riserve in oro fino a 2.300 tonnellate (74 milioni di onces), ovvero circa 133 miliardi di dollari (il 21,3% delle riserve valutarie russe). Cfr. A. AL SABAILEH, S. GIANGREGORIO, C. D'ANGELO, *Il futuro delle relazioni tra l'Italia e la Federazione Russa*, Triage Duepuntozero – Istituto di Ricerca sui Rischi Geopolitici, 13 marzo 2019, pp. 1-2.

¹⁴⁰³ Tale cifra comprende riserve fisiche in oro, diritti speciali di prelievo (DSP), posizione di riserva sul FMI e fondi in valuta estera. Cfr. SPUTNIK NEWS, *Titoli di stato USA, la Banca Centrale Russa non si fida e vende (quasi) tutti quelli che aveva*, 30 gennaio 2022.

¹⁴⁰⁴ Cfr. A. AL SABAILEH, S. GIANGREGORIO, C. D'ANGELO, *op. cit.*, pp. 1-2.

¹⁴⁰⁵ Per un fondamentale approfondimento sulla strategia cinese *Belt and Road Initiative (One Belt – One Road)*, si veda: M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., pp. 34-42.

Nel novero di tali iniziative, assumono particolare importanza gli accordi di cooperazione settoriale in ambito energetico, infrastrutturale, agro-alimentare e militare, nonché i progetti comuni in ambito economico-finanziario, rivolti a rendere le rispettive economie meno vulnerabili alle sanzioni occidentali¹⁴⁰⁶. Tra questi si possono del resto annoverare lo sviluppo di sistemi telematici interbancari alternativi¹⁴⁰⁷ allo standard internazionale SWIFT¹⁴⁰⁸ –

¹⁴⁰⁶ In chiave prospettica, si pensi a come il Parlamento europeo «*esorta la Russia e i separatisti sostenuti dalla stessa a rispettare l'accordo di cessate il fuoco; invita la Russia ad attuare le disposizioni degli accordi di Minsk e a impegnarsi in modo costruttivo nel processo di Normandia e in sede di gruppo di contatto trilaterale; sottolinea la necessità di una soluzione politica al conflitto nell'Ucraina orientale e di un ruolo più incisivo dell'UE nella risoluzione pacifica del conflitto; sottolinea che, di fronte alla possibilità che in futuro questa escalation militare si trasformi in un'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa, l'UE deve affermare chiaramente che il prezzo da pagare per una tale violazione del diritto e delle norme internazionali sarebbe elevato; insiste pertanto sul fatto che, in tali circostanze, le importazioni di petrolio e gas dalla Russia all'UE dovrebbero essere immediatamente interrotte e che la Russia dovrebbe essere esclusa dal sistema di pagamento SWIFT, tutti i beni all'interno dell'UE appartenenti a oligarchi vicini alle autorità russe e alle rispettive famiglie nell'Unione dovrebbero essere congelati e i loro visti dovrebbero essere revocati*». UE, PARLAMENTO EUROPEO, P9_TA(2021)0159, cit., §§ 7-8.

¹⁴⁰⁷ Per quanto concerne i trasferimenti interbancari interni alla Federazione Russa (alla Bielorussia e ai paesi dell'EAEU), SWIFT potrebbe essere sostituito nel medio periodo attraverso l'impiego dell'equivalente russo *System for Transfer of Financial Messages* (SPFS), istituito dalla Banca centrale russa nel 2014 allo scopo di replicare le funzioni del sistema internazionale con sede a Bruxelles. Si pensi, parimenti, all'analogo cinese CIPS (*Cross-Border Interbank Payment System*), dal 2015 strumento centrale della politica di Pechino rivolta alla promozione del ruolo internazionale dello yuan, nonché alle soluzioni elaborate dall'India per il lancio della *Digital Rupee*, la *central bank digital currency* (CBDC) concepita da Nuova Delhi per continuare a commerciare con i paesi sottoposti a sanzioni eludendo le restrizioni unilaterali imposte dall'Occidente. Cfr.: FINANCIAL TRIBUNE, *Russia to Launch Alternative to SWIFT*, 12 novembre 2014; M. SHAGINA, *How Disastrous Would Disconnection From SWIFT Be for Russia?*, in *Carnegie – Commentary*, 28 maggio 2021; SCMP, *China's home-grown cross-border yuan payments system aims to expand reach by end of 2021*, 23 settembre 2021; S. KULKARNI, *What is Digital Rupee, how it works*, in *The Economic Times – India Times*, 17 febbraio 2022.

¹⁴⁰⁸ La *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* è un consorzio internazionale interbancario con sede in Belgio che connette, tramite rete informatica, circa 11.000 istituzioni finanziarie di tutto il mondo. Fino al termine degli anni '90, SWIFT ha operato come una azienda privata e ha tutelato la *privacy* dei propri utenti, opponendosi a qualsiasi richiesta di informazioni avanzata da parte dei governi. Nel 2001, in seguito all'attacco terroristico al *World Trade Center* di New York, il Tesoro USA ha varato il *Terrorist Finance Tracking Program* allo scopo di rintracciare le fonti di finanziamento dei terroristi coinvolti nell'attacco alle Torri Gemelle, richiedendo di conseguenza l'accesso ai dati SWIFT. Nel 2012, sotto le pressioni di Washington, SWIFT ha inoltre disconnesso il sistema bancario dell'Iran nel quadro delle sanzioni imposte dagli USA contro il programma nucleare di Teheran. Nel 2015, in conseguenza dell'uscita degli USA dall'accordo JCPOA e della riattivazione delle sanzioni contro Teheran da parte dell'amministrazione del Presidente Trump, l'UE ha deciso di dotarsi di un sistema che potesse facilitare i pagamenti verso l'Iran, aggirando l'utilizzo di SWIFT. Tale meccanismo, denominato *Instrument in Support of Trade Exchanges* (INSTEX) è stato istituito il 31 gennaio 2019 nelle vesti di società di diritto francese, con sede a Parigi. Tuttavia, è necessario osservare come gli operatori economici dell'UE non vi facciano perlopiù ricorso, temendo di incorrere nelle sanzioni "secondarie" degli USA. Il sistema SWIFT, pertanto, può essere di fatto considerato come l'arma economica più potente a disposizione degli USA, i quali possono in tal modo sfruttare la propria egemonia monetaria per scopi di sicurezza nazionale ma anche per finalità geopolitiche ed economiche. Il sistema internazionale dei pagamenti, infatti, è uno strumento "bellico" estremamente efficace nel "blindare" l'applicazione delle sanzioni internazionali, dato che la sospensione del codice SWIFT di persone fisiche, giuridiche o di interi Stati è sufficiente allo scopo di impossibilitare chiunque ad effettuare pagamenti, tramite i tradizionali canali interbancari, verso il beneficiario identificato in via univoca da tale codice. Il ricorso a SWIFT, inoltre, consente di bloccare agevolmente gli intermediari che, violando le restrizioni, pongano in essere transazioni nei riguardi o per

monopolizzato dagli Stati Uniti e attualmente dominante su scala mondiale – insieme all’istituzione di strumenti finanziari SWAP di conversione diretta tra le rispettive valute (rublo russo–yuan renminbi) e all’introduzione di meccanismi di pagamento sostitutivi del “sistema del dollaro”¹⁴⁰⁹, basati sull’utilizzo dell’euro o della stessa moneta russa in qualità di valuta regolatoria¹⁴¹⁰ nonché fondati, in particolare, sul ricorso a transazioni in rublo “digitale”¹⁴¹¹ (quindi non tracciabili e svincolate dalla preventiva conversione in dollari, sebbene comunque garantite dalla “trasparenza” del registro digitale della cd. “*blockchain*”) e sull’internazionalizzazione della moneta cinese digitale (*e-Yuan* o *e-Cny*)¹⁴¹². Tali strumenti, a patto di poter continuare a contare anche sulla collaborazione di altri importanti *players* globali disponibili ad effettuare operazioni in criptovaluta, potrebbero addirittura rendere il sistema SWIFT obsoleto, ostacolando (se non vanificando) ogni tentativo di escludere la Russia dai circuiti finanziari e dai flussi commerciali mondiali di import-export¹⁴¹³.

Le dichiarazioni pubbliche dei leader russi, d’altro canto, lascerebbero intravedere anche in relazione alle “contro-sanzioni” introdotte dalla Federazione Russa una matrice “protezionistica” sostanzialmente analoga a quella ravvisabile in riferimento ad alcune delle iniziative intraprese da parte dell’Occidente. Un fatto, quest’ultimo, che potrebbe di conseguenza parimenti alimentare fondati dubbi in riferimento alla concreta possibilità di una loro effettiva rimozione, quanto meno nel breve periodo, contribuendo in tal modo ulteriormente a confi-

conto dei destinatari delle sanzioni. In proposito, si pensi al caso di BNP Paribas che, nel 2014, ha concordato con le autorità statunitensi il pagamento di una multa da 8,9 miliardi di dollari ed è stata costretta a sospendere per un anno le sue operazioni di *clearing* in dollari a New York dopo aver ammesso di aver effettuato transazioni con il coinvolgimento di paesi designati nella *blacklist* degli USA. Cfr. L. FANTACCI, L. GOBBI, *La guerra dei sistemi di pagamento*, in *ISPI – Sanzioni Internazionali*, 18 febbraio 2022.

¹⁴⁰⁹ Cfr.: J. FARCHY, *GAZPROM looks to drop the dollar to avoid sanctions’ bite*, in *FT*, 7 aprile 2014; V. SOLDATKIN, F. TAN, *Russian oil firm says Asian buyers willing to use euros*, in *Reuters*, 10 aprile 2014; O. KOBZEVA, *Russia’s GAZPROM hedges currency risk with novel Eurobond clause*, in *Reuters*, 14 novembre 2018; T. PARASKOVA, *Russia’s Largest Oil Company Ditches Dollar in New Oil Deals*, in *OilPrice.com*, 3 ottobre 2019; THE ECONOMIST, *Dethroning the Dollar: America’s Aggressive Use of Sanctions Endangers the Dollar’s Reign*, 18 gennaio 2020.

¹⁴¹⁰ Nel caso in cui la Federazione Russa optasse per la richiesta di pagamenti in rubli per il proprio export di materie prime in campo energetico, minerario ed alimentare, la valuta russa rafforzerebbe ancor più il proprio ruolo di “*Commodity based Currency*”, ovvero di moneta legata all’economia “reale” poiché principalmente funzionale ai traffici commerciali. La moneta necessaria agli scambi sarebbe infatti resa disponibile agli importatori sulla base di meccanismi di prestito valutario al tasso di sconto corrente, sorretti dalla garanzia di depositi (cd. “collaterali”) in valuta estera, da rimborsare attraverso l’esportazione di beni e servizi verso Mosca. Sul tema, cfr. G. SALERNO ALETTA, *La crisi è in Ucraina, lo scontro è sull’Euro*, in *Teleborsa*, 23 febbraio 2022.

¹⁴¹¹ Cfr. V. KOZLOV, *Inside Russia’s Plans for a Digital Ruble*, in *The Moscow Times*, 21 ottobre 2020.

¹⁴¹² Sul tema, cfr.: A. AMIGHINI, *Lasciare il dollaro, missione possibile per Russia e Cina*, in *LaVoce.info*, 23 marzo 2021; EAD., *L’economia cinese nel XXI secolo*, Il Mulino, Bologna, 2021; S. SHEAD, *Russia says it will remove dollar assets from its wealth fund*, in *CNBC*, 3 giugno 2021; R. GREENE, *What Will Be the Impact of China’s State-Sponsored Digital Currency?*, in *Carnegie – Commentary*, 1° luglio 2021; R. M. NELSON, K. M. SUTTER, *De-Dollarization Efforts in China and Russia*, Congressional Research Service, IF11885 – Version 4 New, 23 luglio 2021; T. PARASKOVA, *GAZPROM NEFT Switches to Yuan Payments in China*, in *OilPrice.com*, 6 settembre 2021; A. WANG, *Russia’s GAZPROM NEFT signals shift away from US dollar payments in China*, in *SCMP*, 6 settembre 2021.

¹⁴¹³ Cfr.: A. BAYDAKOVA, *Digital Ruble Could Be Tool Against Sanctions, Bank of Russia Says*, in *Nasdaq*, 19 ottobre 2020; PYMNTS, *Central Bank Of Russia: Electronic Money Could Render SWIFT Obsolete*, 28 dicembre 2020.

gurare l'attuale rigida contrapposizione tra sistemi sanzionatori reciproci come uno stallo di difficile soluzione¹⁴¹⁴. In più occasioni, infatti, i maggiori esponenti politici del governo russo hanno riconosciuto l'introduzione delle contromisure da parte della Russia come una vera e propria opportunità di "risveglio" e sviluppo per il paese, nel quadro di un più ampio programma di sostituzione delle importazioni e ristrutturazione dell'economia russa cui il regime sanzionatorio internazionale ha quindi sicuramente contribuito a dare impulso, in chiave spiccatamente protezionistica (nonché nazionalistica)¹⁴¹⁵. Tutto ciò, a sua volta, si è affermato nel contesto di un generale effetto di cd. «*rally around the flag*»¹⁴¹⁶ in virtù del quale diversi esponenti dell'élite politico-economica russa sono persino giunti ad esibire come segno distintivo del proprio patriottismo e del proprio personale contributo alla "riconquista" della Crimea il fatto di essere stati personalmente raggiunti dalle sanzioni dell'UE e degli Stati Uniti¹⁴¹⁷. Di conseguenza, oltre ad aver determinato nel tempo il consolidamento di una sorta

¹⁴¹⁴ Per un ulteriore approfondimento sulla configurazione assunta dalla normativa russa "anti-sanzioni", cfr. V. STARZHENETSKIY, V. A. BUTYRINA, K. S. KURITSYNA, Российское Антисанкционное Регулирование: Современное Состояние И Пути Совершенствования [*Russian Anti-sanction Regulation: Current State and Ways of Improvement*], in Закон [Law], 2021, vol. 3, n°3, pp. 119-142.

¹⁴¹⁵ Il prolungato isolamento diplomatico ed economico della Federazione Russa ha contribuito a determinare alcuni significativi passi indietro sul piano delle dinamiche del commercio internazionale che stanno in sostanza vanificando l'adesione di Mosca all'OMC, ufficializzata dopo 18 anni di negoziato il 16 dicembre 2011 in occasione dell'ottava Conferenza ministeriale. Il *Global Trade Alert* colloca la Russia al terzo posto fra i paesi del G20 per numero di misure protezionistiche adottate dall'inizio della crisi finanziaria del 2008. La Commissione europea colloca invece la Russia al primo posto per numero di provvedimenti protezionistici adottati tra la fine del 2017 e del 2018 (33 misure). Cfr. M. PANUCCI (CONFINDUSTRIA), *op. cit.*, p. 6.

¹⁴¹⁶ Non può sorprendere, pertanto, il fatto che le elezioni presidenziali tenutesi in Russia nel 2018 abbiano conferito a Vladimir Putin il mandato presidenziale per la quarta volta, con il 76,69 % dei voti. Il leader russo, infatti, è stato percepito dall'opinione pubblica russa come il "difensore della patria" contro l'ennesima "aggressione" occidentale nei confronti della Russia. Nonostante il diffuso malcontento dovuto alla recessione economica comunque indotta dalle sanzioni, un sondaggio del maggio 2017 aveva infatti già rilevato come il 70% dei cittadini russi preferisse che il proprio paese mantenesse comunque inalterati i propri indirizzi di politica estera, a prescindere dalle sanzioni, registrando invece solo un 19% degli intervistati a favore della possibilità di fare concessioni all'occidente, per ottenerne la revoca. Nell'estate 2020, d'altronde, un plebiscito sostanzialmente analogo ha ufficializzato il consenso popolare (il 77,92% dei votanti) nei confronti della riforma costituzionale voluta dal Presidente Putin e già approvata dalla Duma di Stato e dalla Corte costituzionale di San Pietroburgo nella precedente primavera. Tra le diverse innovazioni apportate all'ordinamento russo a mezzo di tale riforma spiccano in particolare il cd. "azzeramento" del numero dei mandati già ricoperti dal Presidente in carica (che consentirebbe dunque al Presidente Putin di potersi ricandidare alla presidenza nel 2024); l'attribuzione al Presidente di un maggiore controllo sull'esecutivo di Mosca; l'inserimento in Costituzione del ruolo del Consiglio di Stato; la destituibilità dei giudici della Corte costituzionale e della Corte suprema su decisione del Presidente; la riaffermazione della preminenza della legge russa sul diritto internazionale; e l'irreversibilità dell'annessione della Crimea attraverso l'introduzione del divieto di cessione di parti del territorio della Federazione. Inoltre, in riferimento alla vittoria dell'URSS nel Secondo conflitto mondiale, il nuovo art. 67.1, § 3 recita: «*La Federazione Russa onora la memoria dei difensori della Patria e protegge la verità storica. Non è consentito [al "revisionismo" storico di matrice occidentale] di sminuire il significato dell'impresa del popolo [russo] nella difesa della Patria*». Cfr.: M. DAMEN, *Russia*, cit. p. 2; M. RUSSEL, *EU sanctions: A key foreign and security policy instrument*, cit., p. 10; M. ALLEVATO, *I russi approvano la nuova Costituzione, per Putin il traguardo è il 2036*, in *Agi.it*, 1° luglio 2020; RAINNEWS, *Russia, vincono i sì. Il 77, 9% dei voti è a favore della riforma costituzionale di Putin*, 2 luglio 2020; THE STATE DUMA (RUSSIAN FEDERATION), *Новый текст Конституции с поправками 2020*, in *News*, 3 luglio 2020.

¹⁴¹⁷ Cfr. S. OXENSTIERN, P. OLSSON, *The economic sanctions against Russia: impact and prospects of success*, in *FOI*, R-4097-SE, Stoccolma, 2015, p. 49. Per un ulteriore approfondimento sul tema in chiave economico-

di autentica “assuefazione” allo “stigma” sanzionatorio – peraltro formalmente disconosciuto ad ogni livello dal corpo sociale, economico e politico russo, poiché giudicato illegittimamente promanante da organi stranieri “aggressori” e privi di qualsiasi autorità in Russia¹⁴¹⁸ – *«rather than shake the public’s support for the government, the sanctions have helped the government to mobilize its citizens»*¹⁴¹⁹.

Nel corso della conferenza stampa di fine anno del dicembre 2018, il Presidente russo Vladimir Putin, pur non negando affatto le conseguenze negative delle restrizioni finanziarie e commerciali imposte dall’occidente (tra le quali figura l’aumento dei prezzi sul mercato interno, soprattutto per i prodotti alimentari), ha quindi sottolineato come per la Russia derivino anche alcuni vantaggi dalle sanzioni: *«Это заставило нас включить мозги»*¹⁴²⁰ (*«Eto zastavilo nas vklyuchit’ mozgi»*), ossia *«Questa situazione ci ha costretto a riattivare il cervello»*). Analoga-

sociologica, volto a porre in rilievo come le persone direttamente interessate dalle implicazioni economiche negative delle sanzioni siano significativamente più propense ad aderire all’impostazione politico-valoriale perorata da parte delle entità “sanzionanti” rispetto agli esponenti dei governi “sanzionati”, al contrario coerenti rispetto agli schemi del *rally-around-the-flag effect*, si veda: W. SEITZ, A. ZAZZARO, *Sanctions and Public Opinion: The Case of the Russia-Ukraine Gas Disputes*, Working paper n°529, CSEF, Napoli, 2019. Inoltre, rimane utile sottolineare come – vista la fattuale ed acclarata carenza di accordo tra i diversi paesi della comunità internazionale su ciò che possa o meno rientrare in una definizione condivisa ed univoca di “normale comportamento” dello Stato – il tentativo di imporre uno stigma tramite l’utilizzo di sanzioni internazionali possa anche arrivare a sortire effetti paradossi, trasformando gli “stigmatizzanti” in “trasgressori” e gli “stigmatizzati” in “vittime” (quando non veri e propri “martiri” o “paladini”, come per certi aspetti nei casi di Cuba e Russia) secondo complesse dinamiche di elaborazione dello stigma riconducibili alle tattiche di “*stigma rejection*” e “*counter-stigmatization*”. Correggendo in parte la persuasione generale secondo cui siano “solo” i valori e le norme comuni a costituire i mattoni dell’ordine internazionale, è possibile osservare come la “comunità degli Stati” sia in parte definita anche attraverso la stigmatizzazione degli Stati “trasgressori” che violano le regole, nonché da modi in cui questi ultimi fronteggiano lo stigma. Gli Stati, del resto, non sono oggetti passivi ma agenti attivi dell’ordine internazionale. Gli stati “stigmatizzati”, pertanto, affrontano strategicamente il loro stigma e possono, in alcuni casi, sfidare, trasformare e persino sovvertire un discorso morale/normativo ritenuto al contrario dominante. Cfr. R. ADLER-NISSEN, *Stigma Management in International Relations: Transgressive Identities, Norms, and Order in International Society*, in *International Organization*, 2014, vol. 68, n°1, pp. 143-176.

¹⁴¹⁸ La Federazione Russa, d’altronde, riconosce esclusivamente in capo al Consiglio di Sicurezza dell’ONU la legittimazione a imporre sanzioni internazionali, individuando nell’UNSC l’unica autorità internazionale cui competono poteri sanzionatori e, pertanto, “stigmatizzanti”. Oltretutto, come dichiarato dal Presidente russo, Vladimir Putin, con riguardo alle iniziative sanzionatorie intraprese unilateralmente dall’Occidente nei confronti di Mosca: *«Sanctions will be imposed anyway. There is some reason today, for example, connected with the events in Ukraine, or there is no such reason - it will be found, because the goal is different, the goal is to slow down the development, in this case, of Russia and Belarus. In pursuit of this goal, there will always be a reason to introduce certain illegitimate restrictions, and this is nothing more than unfair competition. [...] This is a gross violation of international law, which those who are now talking about this [possible new sanctions] care only when it suits them. And when it’s not profitable, they gladly forget about all the norms of public international law. [...] Today it is important for us to raise the level of our economic sovereignty and be more capable, modern, give new impetus to the development of modern areas of the economy»*. TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, Путин уверен, что санкции против России будут вводить в любом случае [*Putin is sure that sanctions against Russia will be introduced in any case*], 18 febbraio 2022 (enfasi aggiunta). Inoltre, cfr. PRESIDENT OF RUSSIA, *Address by the President of the Russian Federation*, in *Events*, 21 febbraio 2022.

¹⁴¹⁹ Cfr. W. WANG, *Impact of Western Sanctions on Russia in the Ukraine Crisis*, in *Journal of Politics and Law*, vol. 8, n°2, 2015, p. 3 (enfasi aggiunta).

¹⁴²⁰ RBK NEWS, Путин пообещал снять контрсанкции в случае отмены ограничений ЕС, 18 marzo 2019.

mente, l'allora Primo ministro Dmitriy Medvedev ha sottolineato come la Russia abbia di fatto trovato nelle sanzioni un «*источник собственного развития*»¹⁴²¹ («*istochnik sobstvennogo razvitiya*»), ovvero «*una fonte per il proprio sviluppo*»). Ad ogni modo, il Presidente russo ha confermato l'apertura del Cremlino nei confronti della possibilità di avviare un dialogo più costruttivo con l'occidente e ha comunque assicurato la disponibilità, da parte di Mosca, a procedere alla rimozione delle proprie “contromisure” adottate nei confronti dell'UE nel caso sopraggiunga l'effettiva revoca delle restrizioni “politicamente distorsive”¹⁴²² imposte alla Federazione Russa dall'Unione europea: «*Если европейские санкции будут сняты, то, конечно, мы со своей стороны будем вынуждены снять ответные меры, потому что не будет изначальных причин, по которым они были введены. [...] Это наносит только ущерб, эти ненормальные экономические отношения, которые испорчены по политическим соображениям или испорчены с применением политических инструментов, таких как недобросовестная конкуренция*»¹⁴²³.

¹⁴²¹ *Ibidem*. Per un ulteriore approfondimento, cfr. J. KRAUSE, *Western Economic and Political Sanctions as Instruments of Strategic Competition with Russia – Opportunities and Risks*, in N. RONZITTI (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, cit., pp. 270-286.

¹⁴²² In tale contesto giova evidenziare come il Cremlino, in base alla Legge federale n°121-FZ entrata in vigore nel 2012, abbia potuto etichettare diverse ONG quali «*agenti stranieri*» e/o «*organizzazioni indesiderate*», insistendo sull'effettiva provenienza estera delle principali fonti di finanziamento di queste ultime. La legge russa sugli “agenti esterni” riguarda tutte quelle Organizzazioni non governative che ricevono supporto economico e/o altre tipologie di assistenza dall'estero. Secondo tale norma, infatti, le ONG impegnate nella «*formazione dell'opinione pubblica*» (in russo: «*в формировании общественного мнения*»; traslitterazione dal cirillico: «*v formirovaniï obshchestvennogo mneniya*») che risultano collegate con paesi stranieri sono obbligate a richiedere agli organi competenti la propria registrazione in uno specifico albo dedicato. In caso contrario, tali entità possono essere sanzionate economicamente o essere chiuse per ordine delle autorità russe. A tutto ciò si devono aggiungere le importanti modifiche apportate al codice penale della Federazione Russa (e alle leggi correlate) ad opera della stessa Legge n°121-FZ e della Legge federale n°190-FZ del 2012, in relazione ai reati di «*creazione di un'organizzazione no-profit che viola la personalità e i diritti dei cittadini*» (art. 239), riciclaggio di proventi di reato e finanziamento del terrorismo (Legge n°115-FZ, 7 agosto 2001), tradimento (art. 275), spionaggio (art. 276), rivelazione di segreto di Stato (art. 283). La nozione di alto tradimento, inoltre, è stata estesa fino a includere di fatto ogni azione di raccolta e/o trasferimento a rappresentanti di Stati e/o organizzazioni estere di informazioni coperte da segreto governativo, in modo da costituire una minaccia alla sicurezza della Russia. Cfr.: I. GORDIENKO, *Russia, le ONG diventano 'agenti stranieri'*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*, 21 novembre 2012; RINNOVABILIT, *Russia, chiuse due ONG per i diritti umani e l'ambiente*, 11 novembre 2019; GOVERNMENT OF RUSSIA, *Федеральный Закон от 21 июля 2012 N 121-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента”*, 21 luglio 2012; GOVERNMENT OF RUSSIA, *Федеральный закон от 12 ноября 2012 N 190-ФЗ “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации”*, 12 novembre 2012.

¹⁴²³ *Tras. dal cirillico: «Yesli yevropeyskiye sanktsii budut snyaty, to, konechno, my so svoey storony budem vynu-zhdeny snyat' otvetnyye mery, potomu chto ne budet iznachal'nykh prichin, po kotorym oni byli vvedeny. [...] Eto nanosit tol'ko ushcherb, eti nenormal'nyye ekonomicheskkiye otnosheniya, kotoryye isporcheny po politicheskim soobrazheniyam ili isporcheny s primeneniym politicheskikh instrumentov, takikh kak nedobrosovestnaya konkurentsiya*». Trad. dal russo: «*Se le sanzioni europee verranno revocate, allora, naturalmente, da parte nostra, saremo costretti a rimuovere le misure di rappresaglia, perché verranno meno le ragioni iniziali per le quali sono state introdotte. [...] Producono solo danni questi rapporti economici anormali, che sono compromessi per ragioni politiche o viziati dall'uso di strumenti politici, come la concorrenza sleale*». RBK NEWS, *Путин пообещал снять контрсанкции в случае отмены ограничений ЕС*, 18 marzo 2019, cit.

3.8 La sussunzione delle sanzioni internazionali nel concetto transnazionale di “forza maggiore” e le conseguenze delle sanzioni economiche imposte alla Federazione Russa (e delle “contro-sanzioni” di Mosca) sui contratti commerciali internazionali

Le *restrictive measures* imposte alla Russia (o ad altri paesi) da parte dell’UE sono per propria natura idonee a incidere sull’esecuzione dei contratti commerciali conclusi da soggetti privati dell’Unione con controparti aventi sede nella Federazione Russa (o negli altri paesi destinatari delle sanzioni internazionali varate da Bruxelles). Tutto ciò, del resto, risulta particolarmente evidente in riferimento ai contratti di vendita, di appalto o a esecuzione continuata (e.g., contratti di somministrazione)¹⁴²⁴. Il Consiglio dell’UE, con l’introduzione e il progressivo ampliamento delle sanzioni contro Mosca previste a partire dall’adozione del Regolamento n°833/2014, ha imposto misure restrittive nei confronti di un paese con il quale gli Stati dell’Unione europea intrattengono storicamente intense relazioni commerciali e, di conseguenza, gli effetti della normativa comunitaria non hanno tardato a riverberarsi sugli interessi dei singoli operatori economici dell’UE¹⁴²⁵.

¹⁴²⁴ Per un approfondimento sulla tematica, si vedano: I. SCHWENZER, *Force Majeure and Hardship in International Sales Contracts*, in *VUWLR*, 2008, vol. 39, n°4, pp. 709-725; F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto e prassi del Commercio internazionale*, CEDAM, Padova, 2010; IID., *Diritto del commercio internazionale*, CEDAM, Padova, 2011; E. GEISINGER ET AL., *The Impact of International Trade Sanctions on Contractual Obligations and on International Commercial Obligations*, in *IBLJ*, 2012, vol. 4, pp. 405-437.; F. MARRELLA, *Sanzioni economiche e contratti internazionali*, in *Treccani – Libro dell’anno del Diritto*, 2015; P. NEVILL *Sanctions and Commercial Law*, in M. HAPPOLD, P. EDEN (a cura di), *op. cit.*, pp. 227-254; F. MARRELLA, *Manuale di diritto del commercio internazionale*, cit.; R. GORDON, M. SMYTH, T. CORNELL, *op. cit.*, pp. 243-256. Inoltre, cfr.: F. BORTOLOTTI, D. UFOT (a cura di), *Hardship and Force Majeure in International Commercial Contracts: Dealing with Unforeseen Events in a Changing World*, Dossier XVII, No 796E, ICC, Parigi, 2018; A. KOTELNIKOV, *Contracts Affected by Economic Sanctions: Russian and International Perspectives*, in *Transnational Dispute Management*, 2020, vol. 17, n°1, ID 15, pp. 1-25; F. SCHIAVONE, *Le sanzioni economiche internazionali e il loro impatto sull’esecuzione dei contratti*, in *Annali del Dipartimento Giuridico dell’Università degli Studi del Molise*, n°22, E.S.I. Edizioni Scientifiche Italiane, ottobre 2021, pp. 475-499; E. DE BRABANDERE, D. HOLLOWAY, *Unilateral Sanctions Through an International Arbitration Lens: Procedural and Substantive Issues*, in C. BEAUCILLON (a cura di) *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2021, pp. 342-364.

¹⁴²⁵ Al riguardo, è possibile richiamare le specifiche norme predisposte dal Consiglio nei **regolamenti n°833/2014** [art. 11: *1. Non è concesso alcun diritto in relazione a contratti o transazioni sulla cui esecuzione abbiano inciso, direttamente o indirettamente, integralmente o in parte, le misure istituite ai sensi del presente regolamento, anche a fini di indennizzo o diritto analogo, ad esempio un diritto di compensazione o un diritto coperto da garanzia, segnatamente una proroga o il pagamento di una garanzia o di una controgaranzia, in particolare finanziaria, indipendentemente dalla sua forma, se la richiesta è presentata da: a) entità di cui all’articolo 5, lettera b) o c), o elencate nell’allegato III; b) qualsiasi altra persona, entità o organismo russo; c) qualsiasi persona, entità o organismo che agisca per tramite o per conto di una delle persone, delle entità o degli organismi di cui alle lettere a) o b) del presente paragrafo. 2. In ogni procedura volta all’esercizio di un diritto, l’onere della prova che l’esercizio del diritto non è vietato dal paragrafo 1 incombe alla persona che intende esercitare il diritto. 3. Il presente articolo lascia impregiudicato il diritto delle persone, delle entità e degli organismi di cui al paragrafo 1 al controllo giurisdizionale dell’inadempimento degli obblighi contrattuali a norma del presente regolamento.*] e **n°692/2014** [art. 6: *1. Non è concesso alcun diritto in relazione a contratti o transazioni sulla cui esecuzione abbiano inciso, direttamente o indirettamente, integralmente o in parte, le misure istituite ai sensi del presente regolamento, anche a fini di indennizzo o diritto analogo, ad esempio un diritto di compensazione o un diritto coperto da garanzia, segnatamente una proroga o il pagamento di una garanzia o di una controgaranzia, in particolare finanziaria, indipendentemente dalla sua forma, se la richiesta è presentata da: a)*

Allo stesso modo, anche le contromisure adottate dal Cremlino con il Decreto presidenziale n°778/2014 hanno prevalso sugli accordi conclusi tra soggetti privati. Non di rado, tuttavia, sono le stesse disposizioni che introducono le sanzioni internazionali a prevedere uno specifico regime di eccezioni rispetto al proprio spettro d'azione generale. Tali deroghe, infatti, possono altresì riguardare l'esecuzione dei contratti già in essere tra privati al momento dell'entrata in vigore dei provvedimenti restrittivi. Al riguardo, è possibile menzionare come gli atti del Consiglio in cui si articola la complessa disciplina delle restrizioni commerciali imposte dall'UE nei confronti di Mosca abbiano garantito la naturale prosecuzione dei rapporti contrattuali stipulati – prima dell'ufficializzazione delle sanzioni economiche – tra operatori dell'Unione e soggetti della Federazione Russa sottoposti a misure restrittive¹⁴²⁶. Pertanto, nel caso in cui un rapporto contrattuale non rientri tra le eccezioni previste in riferimento alle misure restrittive entrate in vigore, le conseguenze sull'esecuzione delle obbligazioni contrattuali (nonché sui contratti stessi) saranno differenti. Innanzitutto – sulla base del dato normativo – si renderà necessario delimitare compiutamente lo spettro d'azione temporale del provvedimento sanzionatorio, verificando se la sanzione intervenga a pregiudicare l'esecuzione di realtà contrattuali già esistenti al momento della sua introduzione oppure si limiti a influire su contratti futuri. Oltretutto, occorre

*persone fisiche o giuridiche, entità o organismi designati elencati nell'allegato I del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio; b) qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo che agisca per tramite o per conto di una delle persone, delle entità o degli organismi di cui alla lettera a); c) qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo, la cui violazione dei divieti previsti dal presente regolamento sia stata accertata mediante sentenza, decisione amministrativa o lodo arbitrale; d) qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo, se la procedura volta all'esercizio di un diritto riguarda merci la cui importazione è vietata ai sensi dell'articolo 2. 2. In ogni procedura volta all'esercizio di un diritto, l'onere della prova che l'esercizio del diritto non è vietato dal paragrafo 1 incombe alla persona fisica o giuridica, all'entità o all'organismo che intende esercitare tale diritto. 3. Il presente articolo lascia impregiudicato il diritto delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui al paragrafo 1 al controllo giurisdizionale dell'inadempimento degli obblighi contrattuali a norma del presente Regolamento.] al fine di indicare le condizioni alle quali è precluso il soddisfacimento dei possibili reclami sorti in relazione alle transazioni o ai contratti che siano stati pregiudicati dagli effetti delle misure restrittive. Inoltre, in virtù delle previsioni di questi regolamenti, nell'ambito di qualsiasi procedimento relativo a tali reclami l'onere della prova, in riferimento alla dimostrazione del fatto che le transazioni o i contratti dedotti non siano stati influenzati dalle sanzioni, incombe sul richiedente. Pertanto, l'onere di provare che le misure restrittive non precludano il compimento di una determinata transazione o prestazione grava sulla persona che richiede l'esecuzione del contratto laddove, in genere, l'onere della prova circa la sussistenza di circostanze impedienti incomberebbe sulla parte che rifiuta di eseguire un contratto (in questo caso, a causa della vigenza delle sanzioni). Simili disposizioni parrebbero quindi porsi in contrasto con l'assetto normalmente previsto in base ai principi del diritto civile. Cfr.: V. VOINIKOV, *op. cit.*, p. 70; E. DE BRABANDERE, D. HOLLOWAY, *Sanctions and International Arbitration*, in L. VANDEN HERIK (a cura di), *Research Handbook [...]*, cit., pp. 304-329, p. 310.*

¹⁴²⁶ Secondo l'art. art. 2. § 2, co. 2. del Regolamento del Consiglio n°833/2014: «Le autorità competenti possono [...] concedere un'autorizzazione qualora l'esportazione riguardi l'esecuzione di un obbligo derivante da un contratto o da un accordo concluso prima del 1° agosto 2014». Inoltre, in base all'art. 2-bis, § 3 dello stesso regolamento, introdotto ad opera dell'art. 1, § 2 del Regolamento del Consiglio n°960/2014, le restrizioni relative alla vendita (o sovvenzione, assicurazione, assistenza tecnica, etc.) di beni e tecnologie *dual-use* previste dalle sanzioni imposte dall'UE nei confronti dei soggetti designati nell'allegato IV «non pregiudicano l'esecuzione di contratti o accordi conclusi anteriormente al 12 settembre 2014 e la prestazione di assistenza necessaria per la manutenzione e la sicurezza delle capacità esistenti all'interno dell'UE». Cfr.: UE, CONSIGLIO, Regolamento n°960/2014, 8 settembre 2014, cit.; S. BORTOLOTTI, A. RUGGIERI, G. LEVI, *L'impatto delle sanzioni internazionali sull'esecuzione dei contratti commerciali?*, in *MercatoGlobale.it*, ult. cons. 8 giugno 2020.

tenere presente come la risoluzione di controversie aventi ad oggetto contratti caratterizzati da elementi di internazionalità imponga la preliminare individuazione della cd. “*Lex causae*” o “*Lex contractus*”, ovvero della “legge sostanziale applicabile” al rapporto contrattuale, da identificare per il tramite delle norme regolatrici offerte dal diritto internazionale privato. In ragione di queste ultime, è solitamente rimessa alle stesse parti contrattuali la determinazione della legge nazionale cui sottoporre il contratto.

Ad ogni modo, emerge l’esigenza di individuare quale sia l’ordinamento normativo in base al quale valutare in concreto la portata e gli effetti delle sanzioni sulla dimensione contrattuale, considerando la sussumibilità di tali misure nella più ampia categoria delle cd. *overriding mandatory rules*¹⁴²⁷. Le sanzioni economiche internazionali, infatti, si pongono quali regole obbligatorie di prioritaria rilevanza nell’ambito del relativo ordinamento di appartenenza, in quanto preposte alla tutela di interessi essenziali nonché dell’ordine pubblico (“*public policy*”) dello Stato (o delle OO.II., come l’UE) che le adotta e – a date condizioni – trovano applicazione in riferimento a tutti i soggetti, i beni e le fattispecie che, per l’appunto, ricadano nella giurisdizione dell’ordinamento di provenienza di tali norme¹⁴²⁸. Qualora integrino la legge del luogo dove ha sede l’autorità giudiziaria o arbitrale investita di una controversia contrattuale caratterizzata dalla presenza di elementi di internazionalità nello specifico rilevanti, le sanzioni economiche non possono pertanto che configurarsi in qualità di componente preminente e perentoria della cd. “*Lex fori*” del tribunale adito.

Ad esempio, se un soggetto dell’UE intende esportare prodotti a cd. “duplice uso” verso un paese sanzionato come la Russia¹⁴²⁹, troveranno prioritaria applicazione le norme generali previste dal Regolamento (CE) n°428/2009 in tema di «*control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items*»¹⁴³⁰. Nel caso di un’azienda italiana, dunque, sarà il MISE a

¹⁴²⁷ Si considerino in termini equivalenti le seguenti espressioni: “*peremptory norms*”, “*internationally mandatory rules*”, “*lois de police*”, “*rules of immediate application*”, “*lois d’application necessaire*”, “*overriding statutes*”, “*self-limiting rules*”, “*spatially conditioned rules*”, etc. Cfr. A. KOTELNIKOV, *op. cit.*, p. 7. Si vedano anche: T. G. GUEDEJ, *The Theory of the Lois de Police [...]*, in *Am. J. Comp. L.*, 1991, vol. 39, pp. 661-697, p. 664; C. KESSEDIAN, *Mandatory Rules of Law in International Arbitration [...]*, in *ARIA*, 2007, vol. 18, n°1-2, pp. 147 ss., p. 148; H. L. BUXBAUM, *Mandatory Rules in Civil Litigation [...]*, *ivi*, pp. 21-36; B. AUDIT, *How Do Mandatory Rules of Law Function in International Civil Litigation?*, in G. A. BERMANN, L. MISTELIS (a cura di), *Mandatory Rules in International Arbitration*, JurisNet LLC, Huntington NY, 2011, Chapter 2; E. DE BRABANDERE, D. HOLLOWAY, *Overriding Mandatory Provisions and Arbitrability in International Arbitration [...]*, in G. AFFAKI, V. KHVALEI (a cura di) *Overriding Mandatory Rules and Compliance in International Arbitration*, ICC Institute Dossiers n°19, Parigi, 2022, pp. 153-162. Inoltre, cfr. E. V. РОРОВА, Понятие Императивных Норм в Праве Европейских Государств И США [*The concept of Imperative Norms in the Law of European States and the USA*], in *Марийский Юридический Вестник. Вопросы Международного Права*, 2001, n°1, ch. 4, pp. 176-180.

¹⁴²⁸ In merito, cfr. F. SCHIAVONE, *op. cit.*, p. 483. Inoltre, cfr. F. BORTOLOTTI, D. UFOT, *op. cit.*, p. 250. Sul punto, si consideri come in alcuni ordinamenti il mancato rispetto delle misure restrittive e la stipulazione/prosecuzione di contratti “vietati” con soggetti sanzionati possa comportare conseguenze penali, nonché la confisca degli *asset* “incriminati” e la sospensione o revoca delle inerenti licenze di esportazione (e.g., nel settore delle armi). Cfr. J. FISHER, A. BARADON, *Assessing and managing the impact of economic sanctions on commercial contracts*, in *Devereux Chambers – Practical Law*, 3 ottobre 2015.

¹⁴²⁹ Cfr. UE, CONSIGLIO, Regolamento n°833/2014, 31 luglio 2014, cit. (e provvedimenti successivi).

¹⁴³⁰ UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°428/2009, 5 maggio 2009, in *OJEU*, L 134/1, 29 maggio 2009.

rilasciare l'eventuale autorizzazione all'esportazione, qualora le operazioni di esportazione riguardino l'esecuzione di un obbligo derivante da un contratto o da un accordo concluso prima del varo delle sanzioni da parte di Bruxelles, nonché laddove possa fondatamente ritenersi che il destinatario finale dell'operazione di trasferimento non sia attivo nel settore militare o in altri comparti produttivi ritenuti "sensibili" con riguardo alla fondamentale materia della sicurezza (dell'Unione e dei suoi Stati membri)¹⁴³¹. In Italia, in base all'art. 16, co. 1 del D.lgs. 96/2003¹⁴³²: «*Chiunque, ai sensi del regolamento e del presente decreto legislativo, effettua operazioni di esportazione di beni a duplice uso senza la prescritta autorizzazione ovvero con autorizzazione ottenuta fornendo dichiarazioni o documentazione false, è punito con la reclusione da due a sei anni o con la multa da 25.000 a 250.000 euro*».

Nella prassi, qualora sia l'oggetto del contratto a risultare, nello specifico, incompatibile con le disposizioni sanzionatorie (ad esempio, per la natura stessa di quanto dedotto nel contratto o nel caso in cui il beneficiario effettivo del trasferimento previsto rientri tra gli individui o le entità sottoposte a restrizioni "mirate") e non residuino margini per l'applicazione del regime di eccezioni, i riflessi delle sanzioni internazionali sull'esecuzione dei contratti commerciali sono pertanto assimilati alle conseguenze del cd. "*Factum Principis*". Quest'ultimo, infatti, richiama l'impossibilità di dare corso (totale o parziale) alle prestazioni dedotte, che sopraggiunge in seguito a un intervento di natura normativa da parte della pubblica autorità (atto, dunque, a prevalere sull'autonomia dei privati), il quale renda oggettivamente inattuabile l'adempimento per la parte obbligata senza violare il divieto qualificato dalla norma¹⁴³³. Tutto ciò, quindi, determina la cd. "impossibilità giuridica" dell'esecuzione

¹⁴³¹ Cfr. S. BORTOLOTTI, A. RUGGIERI, G. LEVI, *op. cit.* Si consideri che: «*Qualora gli utenti finali siano le forze militari russe, si considera che tutti i beni e le tecnologie a duplice uso forniti siano destinati a un uso militare*». UE, CONSIGLIO, Regolamento n°833/2014, 31 luglio 2014, cit, art. 2, § 1, co. 2. Rileva inoltre l'art. 2-bis introdotto nel testo del Regolamento n°833/2014 dall'art. 1, § 2 del successivo Regolamento del Consiglio n°960/2014 dell'8 settembre 2014: «*1. È vietato vendere, fornire, trasferire o esportare, direttamente o indirettamente, i beni e le tecnologie a duplice uso di cui all'allegato I del regolamento n. 428/2009, anche non originari dell'Unione, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia elencati nell'allegato IV del presente regolamento. 2. È vietato: a) prestare, direttamente o indirettamente, assistenza tecnica, servizi di intermediazione o altri servizi connessi ai beni e alle tecnologie di cui al paragrafo 1 e alla fornitura, alla fabbricazione, alla manutenzione e all'uso di tali beni e tecnologie, a qualunque persona, entità od organismo in Russia elencati nell'allegato IV; b) fornire, direttamente o indirettamente, finanziamenti o assistenza finanziaria in relazione ai beni e alle tecnologie di cui al paragrafo 1, compresi in particolare sovvenzioni, prestiti e assicurazione dei crediti all'esportazione, per la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di tali beni e tecnologie, o per la prestazione di assistenza tecnica, di servizi di intermediazione o di altri servizi connessi, a qualunque persona, entità od organismo in Russia elencati nell'allegato IV. 3. I divieti di cui ai paragrafi 1 e 2 non pregiudicano l'esecuzione di contratti o accordi conclusi anteriormente al 12 settembre 2014 e la prestazione di assistenza necessaria per la manutenzione e la sicurezza delle capacità esistenti all'interno dell'UE*».

¹⁴³² REPUBBLICA ITALIANA, Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n°96, in *G.U.*, n°102, 5 maggio 2003.

¹⁴³³ Cfr. Cass. Civ. (Sez. Un.) n°23893/2015, p. 14. In termini analoghi, si consideri che: «*The cancellation of the export licence by the Rumanian authorities undeniably constitutes a case of force majeure, both on the level of the general principles of law and on the level [...] of the contract*». ICC, case n°2478, Award, 1974, in *YCA*, 1978, p. 222 ss., p. 223, § 2; «*[T]he public authority prohibition on exports of coal did represent an impediment beyond the seller's control [ex art. 79.1 CISG]*». BULGARIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY, Arbitral Award n°56/1995, 24 aprile 1996; analogamente, con riferimento all'embargo imposto dall'ONU contro la Jugoslavia quale impedimento

anche nel caso in cui quest'ultima risulti, in teoria, ancora possibile sul piano materiale. Le sanzioni internazionali, del resto, sono in grado di interferire con l'esecuzione dei contratti commerciali in essere, ricadenti nel proprio raggio "giuridico" d'azione, alla stregua di un evento di *Force Majeure* (cd. causa di "forza maggiore"), ovvero al pari di un accadimento straordinario e imprevedibile¹⁴³⁴ che si verifichi successivamente all'entrata in vigore del contratto e ne impedisca l'esecuzione in modo del tutto indipendente dalla volontà delle parti¹⁴³⁵.

per i pagamenti (ex art. 79.1 CISG), cfr. HUNGARIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY, Arbitral Award n°VB/96074, 10 dicembre 1996. Inoltre, cfr. CHAMBER OF NATIONAL AND INTERNATIONAL ARBITRATION OF MILAN, Final award n°1491, 20 luglio 1992, in *YCA*, 1993, vol. XVIII, pp. 80-91, dove al § 37 si afferma che «*the impossibility to perform, based on the (EC and [Italian]) embargo legislation - an impossibility which, it is almost superfluous to say, affects the whole performance under the contract and not only the mere reception by Main Contractor of the performance - also implies that the contract at issue has been suspended and later terminated according to Art. 1463 CC, as of the date when the Decree entered into force (the impossibility was initially a 'juridical' impossibility, of a temporary nature, and then a definitive impossibility)*». Sul tema, si veda: E. GEISINGER ET AL., *op. cit.*, pp. 405-457.

¹⁴³⁴ Nella prassi internazionale, gli eventi "straordinari" e "imprevedibili" (cataclismi, guerre, ribellioni, etc.) sono comunemente contemplati come cause di *Force Majeure*. Nell'ordinamento italiano, il concetto di "forza maggiore" emerge sommariamente dal dettato dell'art. 1467 cc., rubricato «*contratto con prestazioni corrispettive, il quale dispone che: «Nei contratti a esecuzione continuata o periodica, ovvero a esecuzione differita, se la prestazione di una delle parti è divenuta eccessivamente onerosa per il verificarsi di avvenimenti straordinari e imprevedibili, la parte che deve tale prestazione può domandare la risoluzione del contratto [...]. La risoluzione non può essere domandata se la sopravvenuta onerosità rientra nell'alea normale del contratto*». Questa espressione ricorre inoltre nel testo dell'art. 1785 cc., il quale contempla la cd. "forza maggiore" tra le ipotesi di esclusione della responsabilità dell'albergatore per il deterioramento, la distruzione o la sottrazione di quanto consegnatogli in custodia, sebbene la stessa norma non espliciti le fattispecie concretamente sussumibili in tale dicitura. In merito, è possibile richiamare la sentenza n°965 Cass. Pen. (sez. V), 28 febbraio 1997, con la quale la Suprema Corte ha stabilito che solo una situazione che impedisca oggettivamente la regolare esecuzione del contratto, rendendo inefficace qualsiasi azione del debitore finalizzata a superare e/o eliminare l'impedimento, può essere considerata come un accadimento riconducibile alla categoria della "forza maggiore". La Corte di Cassazione, inoltre, ha specificato che l'avvenimento impediente non deve essere stato in alcun modo causato da azioni od omissioni imputabili all'obbligato. L'appropriata qualificazione di un evento come causa di "forza maggiore", dunque, rimanda alla problematica dell'imputabilità dell'inadempimento. La responsabilità scaturente dalla mancata esecuzione del contratto, infatti, si fonda sulla presenza di elementi idonei a sostanziare la "colpa" del debitore, come appunto nel caso di una condotta contraria agli obblighi dedotti nel contratto che sia stata posta in essere in assenza di valide giustificazioni e per ragioni comunque già prevedibili al momento della stipula, tramite l'uso della normale diligenza. La Suprema Corte, inoltre, ha fornito anche una particolareggiata definizione di entrambi gli elementi costitutivi della "forza maggiore", ovvero la straordinarietà e l'imprevedibilità dell'evento invocato a titolo di esimente al fine di disinnescare i presupposti della responsabilità contrattuale. La sentenza n°12235, Cass. Civ. (sez. III), 25 maggio 2007, definisce la condizione della "straordinarietà" come un requisito obiettivo, che sorge in riferimento a un evento anomalo, misurabile e quantificabile sulla base di parametri oggettivi come la sua intensità e la sua dimensione. L'imprevedibilità, al contrario, si presenta come un elemento di natura soggettiva, poiché relazionato alle effettive "conoscenze" e al grado di diligenza proprio dell'obbligato. Nondimeno, anche la valutazione di tale ultima condizione deve essere condotta in modo del tutto oggettivo, rapportando il comportamento concretamente espresso dal debitore alla condotta "tipo" che è lecito mediamente attendersi da parte di un individuo di normale cultura e diligenza (per attinenza al tema, *e pluribus*, si vedano inoltre: Cass. nn° 6594/2012, 15073/09, 9645/04, 2339/92, 8294/90, 5653/90 e 252/53). In base alla legge italiana, pertanto, la sopravvenuta impossibilità della prestazione esplica i propri effetti estintivi o dilatori nei confronti degli obblighi contrattuali se deriva da una causa avente natura del tutto "estranea" alle parti contraenti e carattere "imprevedibile" secondo la media diligenza (Cass. nn° 2691/87, 3844/ 80, 2555/68). Cfr. M. GARDENAL, *Il principio di forza maggiore [...]*, in *MercatoGlobale.it*. Sul tema: C. M. BIANCA, [...] *L'Obbligazione*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 528-532.

¹⁴³⁵ Cfr. S. BORTOLOTTI, A. RUGGIERI, G. LEVI, *op. cit.*

La cd. causa di “forza maggiore” – di cui il cd. “fatto del Principe” o “atto d’imperio”, sebbene nella propria peculiare matrice “autoritativa”, rappresenta in sostanza un’articolazione¹⁴³⁶ – solleva in generale le parti contraenti dai rispettivi obblighi contrattuali laddove, in seguito alla firma del contratto, sopraggiungano impedimenti all’esecuzione che si staglino al di fuori del controllo delle parti stesse, determinando pertanto o la sospensione degli adempimenti contrattuali per il periodo concomitante al perdurare dell’evento impediente o persino la caducazione dell’obbligo di porre in essere ulteriori prestazioni relative al contratto (laddove queste ultime si rivelino non più praticabili)¹⁴³⁷. Tuttavia, nella configurazione delle effettive conseguenze del verificarsi di eventi di “forza maggiore” sull’esecuzione dei contratti commerciali, rivestono un ruolo di primo piano sia la legge concretamente applicabile al contratto sia l’avvenuto inserimento, all’interno dello stesso, delle cd. “*Force Majeure clauses*” (oppure, nel caso specifico delle sanzioni internazionali, di vere e proprie “*Sanctions clauses*”)¹⁴³⁸.

In base all’ordinamento britannico¹⁴³⁹, ad esempio, un qualsiasi evento “straordinario” e “impronosticabile” che possa di fatto interferire con l’esecuzione di un contratto non giunge

¹⁴³⁶ Si pensi, in modo analogo, alle implicazioni prodotte sui contratti in essere da parte di una crisi pandemica come quella occorsa, nel 2020, a causa della diffusione globale del COVID-19 (cd. “nuovo Coronavirus”). Una simile sopravvenienza, infatti, si rivela dapprima “atto di Dio” (cd. “*Act of God*”) oltre a fungere da presupposto per il conseguente emergere di “atti di imperio” (cd. *Factum Principis* o *Fait du Prince*) che, nei paesi colpiti dall’emergenza sanitaria, si sono concretizzati nelle ordinanze “di necessità e urgenza” emanate dalle pubbliche autorità e negli atti di legislazione contingente adottati dai vari governi (come, in Italia, nel caso dell’art. 3 del D.L. n°6/2020 integrato dall’aggiunta del comma 6-bis ad opera dell’art. 91, co. 1 del D.L. n°18/2020, cd. “*Cura Italia*”) i quali hanno impedito l’ordinaria prosecuzione dei rapporti contrattuali a prestazioni corrispettive. L’incidenza dell’emergenza sanitaria, d’altronde, è quella di influire quantitativa mente sulla prestazione dedotta, determinandone la totale o parziale impossibilità (si vedano, rispettivamente, gli artt. 1463 e 1464 del Codice civile italiano). Il contratto, dunque, si estingue al verificarsi di un evento di *Force Majeure* che inibisca il fisiologico funzionamento del sinallagma contrattuale e ciò ricorre, in particolare, in riferimento ai contratti relazionali di lunga durata. Esternalità negative come gli accadimenti di “forza maggiore” possono infatti incidere sulla periodicità e sulla continuità dell’adempimento delle prestazioni previste dall’accordo e, di conseguenza, possono determinare l’inattesa e imponderabile variazione dei parametri economici che, in origine, avevano condotto le parti a concludere il contratto.

¹⁴³⁷ Facile intuire come sia i regimi sanzionatori internazionali, “proliferati” negli ultimi anni, sia i molteplici provvedimenti di *lockdown* sanitario, recentemente adottati dai governi di tutto il mondo a causa della pandemia da COVID-19, abbiano infine determinato una “nuova” ribalta per l’istituto della *Force Majeure* nell’ambito della contrattualistica internazionale. Cfr.: M. GARDENAL, *op. cit.*; M. WINKLER, *Practical remarks on the assessment of COVID-19 as Force Majeure in international contracts*, in *SidiBlog*, 6 maggio 2020.

¹⁴³⁸ Cfr. C. BRUNNER, *Force Majeure and Hardship Under General Contract Principles: Exemption for Non-performance in International Arbitration*, Kluwer Law International, 2008, in particolare pp. 107-108 e 385.

¹⁴³⁹ Gli ordinamenti di *Common law* rivestono un ruolo di fondamentale importanza e prestigio nella prassi del commercio internazionale. In alcuni settori, come ad esempio in quello del trasporto marittimo, rappresenta infatti una consuetudine consolidata sottoporre il contratto alla legge britannica nonché deferire ai tribunali del Regno Unito la composizione delle eventuali controversie tra le parti (e ciò persino nel caso in cui nessuna di esse evidenzi particolari nessi con tale ordinamento). Inoltre, i contratti stipulati con imprese dell’Estremo oriente includono frequentemente una clausola che prevede il deferimento delle controversie alle corti di Stati asiatici tradizionalmente legati al *Common law*, come Singapore. Del resto, anche nell’eventualità in cui le parti optino per un arbitrato, risulta probabile che la scelta dell’istituzione arbitrale ricada proprio su organizzazioni formate sull’impostazione giuridica del *Common law* (e.g.: *London Court of International Arbitration*, *Hong Kong International Arbitration Centre*, *Singapore International Arbitration Centre*, etc.). In tali casi, per giunta, la

in automatico a qualificarsi come un'evenienza impeditiva (tanto meno implicitamente contemplata dall'accordo medesimo) ma assume rilevanza soltanto nel caso in cui le parti, in merito, abbiano espressamente stipulato una "clausola di forza maggiore" (stabilendo come allocare *inter se* il rischio) e qualora l'evento impediante in questione risulti effettivamente coperto da tale clausola, così come presente nel contratto¹⁴⁴⁰. In assenza di una clausola espressa, infatti, la possibilità di invocare l'esimente della *Force Majeure* dipende esclusivamente dalla legge da cui il contratto risulta concretamente regolato e dal fatto che essa possa o meno riconoscere tale facoltà come implicita nella definizione degli obblighi contrattuali delle parti¹⁴⁴¹. Ad ogni modo, incombe generalmente sulla parte interessata a invocare la causa di esclusione dalla responsabilità contrattuale l'onere di dimostrare che, nonostante tutte le azioni intraprese al fine di scongiurare l'impedimento, le prestazioni sono rimaste ugualmente impossibili a causa della sopravvenienza dell'evento di "forza maggiore".

Tuttavia, il fatto che una parte contrattuale, successivamente alla stipula del contratto, sia stata assoggettata a sanzioni "mirate" da parte del Regno Unito non implica neppure che ciò possa tradursi automaticamente nella cd. "*Frustration*"¹⁴⁴², ossia in una condizione di oggettiva

scelta di una legge regolatrice del contratto estranea al *Common law* non può prevenire del tutto il rischio che il giudice (o l'arbitro) adito ricorra comunque agli strumenti offerti da tale assetto giuridico al fine di assumere le proprie determinazioni. Cfr. O. VANIN, *Covid-19: force majeure e frustration del contratto*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 15 aprile 2020.

¹⁴⁴⁰ La tradizione del *Common law*, infatti, non contempla la *Force Majeure* in qualità di istituto giuridico delineato in base a specifiche previsioni di legge ma, al contrario, la concepisce come una clausola contrattuale mutuata dai sistemi continentali di *Civil law* e, in quanto, tale soggetta interpretazione nonché formulata al fine di individuare *ex ante* le circostanze che determinano l'impossibilità dell'esecuzione della prestazione dedotta.

¹⁴⁴¹ Cfr. S. MOORE, *Russia and Ukraine Sanctions - Their Effect on Contracts [...]*, in *Fieldfisher.com*, 30 luglio 2014.

¹⁴⁴² La *Force Majeure* non è una figura normalmente presente nei sistemi di *Common law*. Al contrario, nei casi che gli ordinamenti di *Civil law* identificano come "forza maggiore", i sistemi giuridici di stampo anglosassone si rifanno all'istituto della cd. "*Frustration*" del contratto. Tuttavia, negli ordinamenti "continentali" l'evento che giustifica l'inadempimento deve essere imprevedibile al momento della stipula del contratto e non dovuto alla colpa della parte che lo invoca. Quest'ultima, inoltre, deve risultare oggettivamente impedita a procedere all'esecuzione senza che residui per essa alcuna possibilità di porvi rimedio. Nel sistema inglese, ripreso dagli Stati Uniti, si considera invece nello specifico un accadimento che, pur risultando di per sé imprevedibile al momento in cui il contratto è stato concluso e pur non essendosi verificato a causa del comportamento delle parti, determini un mutamento di tale portata nelle circostanze nell'ambito delle quali l'adempimento contrattuale è richiesto da giungere a "snaturare" tale adempimento, rendendolo qualcosa di ontologicamente differente rispetto a quanto precedentemente pattuito tra le parti. Si pensi quindi alla problematica delle "sanzioni secondarie", con la conseguente possibilità per la parte interessata di eccepire (se comunque dimostrabili) ragioni di carattere "esistenziale" altresì in assenza di impedimenti diretti all'esecuzione. Ai giudici di *Common law*, pertanto, è in realtà attribuito un raggio d'azione molto più esteso rispetto alle corti di *Civil law* in materia di riconoscimento delle esimenti dalla responsabilità per inadempimento, anche nelle eventualità in cui residuino talune possibilità di esecuzione del contratto (tuttavia, nei meri casi di sopravvenuta maggiore onerosità dell'adempimento, la "frustrazione" del contratto è in generale esclusa in virtù della preminenza riconosciuta al cd. "rischio d'impresa"). La più ampia possibilità di invocare la "*Frustration*" del contratto, dunque, implica che la parte interessata a un'applicazione restrittiva del regime di giustificazione dell'inadempimento della controparte tenti in alternativa di attivare l'eventuale clausola contrattuale di *Force Majeure*. A tale scopo, tuttavia, risulterà dirimente l'individuazione della legge concretamente applicabile al contratto, poiché la pretesa di ignorare un'esimente tipica del diritto anglosassone potrebbe altrimenti avere poche probabilità di essere accolta da parte di un tribunale di *Common law*. Cfr. V. KURKDJIAN,

inattuabilità dell'esecuzione che, con riferimento alla specifica circostanza appena richiamata, comporti la caducazione del contratto in ragione dell'intervenuta impossibilità di eseguire le prestazioni dedotte senza violare le disposizioni sanzionatorie¹⁴⁴³. Per la legge inglese, infatti, un contratto può essere ritenuto "frustrato" (con la conseguente estinzione *ex lege* del rapporto contrattuale) solo se la sua esecuzione, a causa di un sopraggiunto mutamento di circostanze, è "nei fatti" divenuta del tutto impossibile senza "falsare" la natura del contratto stesso, ossia senza configurare l'adempimento richiesto all'obbligato come qualcosa di essenzialmente difforme (o privo di utilità) rispetto a quanto in origine convenuto tra le parti¹⁴⁴⁴. Le sanzioni finora implementate dal Regno Unito, ad esempio, sono dotate di un meccanismo in base al quale è possibile richiedere l'autorizzazione delle autorità competenti al fine di effettuare pagamenti indirizzati a soggetti sanzionati¹⁴⁴⁵. Pertanto, nel contesto del *Common law* britannico, gli adempimenti contrattuali interessati dalle sanzioni non possono essere ritenuti di per sé impossibili a meno che (e fino al momento in cui) non sia stata presentata un'istanza allo

Imprevisti e inadempimento contrattuale nella civil law e nella common law, in *MercatoGlobale.it*, ult. cons. 8 giugno 2020. Inoltre, si vedano: COURT OF EXCHEQUER CHAMBER, *Jackson v Union Marine Insurance Co Ltd*, 2 dicembre 1874, in *L.R. 10 C.P. 125* (1874-75); COURT OF KING'S BENCH (UK), *Andrew Millar & Co Ltd v Taylor & Co Ltd* [1916] 1 K.B. 402, 415 (per la massima secondo cui: «*An embargo for a limited time does not discharge an obligation*»).

¹⁴⁴³ I tribunali di *Common law*, ad ogni modo, hanno stabilito che un contratto debba in generale essere ritenuto "frustrato" laddove l'adempimento previsto sia divenuto illecito sulla base di "atti d'imperio" intervenuti successivamente alla stipula del contratto. Tale eventualità, in genere, ricorre anche nel caso in cui la prestazione dedotta rimanga comunque lecitamente eseguibile in virtù della legge regolatrice del contratto pur essendo, al contrario, divenuta illecita per l'ordinamento giuridico del luogo in cui l'adempimento avrebbe dovuto trovare esecuzione. Cfr.: COURT OF APPEAL (UK), *Ralli Brothers v Compania Naviera Sota y Aznar*, 2 K.B. 287 CA (1920); HOUSE OF LORDS (UK), *Denny, Mott & Dickson v James B Fraser & Co Ltd* (AC 265), 19 maggio 1944.

¹⁴⁴⁴ Cfr. HOUSE OF LORDS (UK), *Davis Contractors Ltd v Fareham Urban District Council* (AC 696), 19 aprile 1956. Nell'ordinamento degli USA, la cd. *Impracticability* recepisce la figura della *Frustration* limitandone gli effetti ai soli casi in cui, benché l'obbligato possa materialmente ancora provvedere all'esecuzione della prestazione dedotta in contratto, tale adempimento non risulti tuttavia più di alcuna utilità per il creditore alla luce delle sopravvenute circostanze. La "*commercial impracticability*" è stata inoltre invocata quale motivo di risoluzione contrattuale nel caso di divieti governativi ma anche in relazione a pressioni e restrizioni esercitate a livello informale da parte di organi di governo (e.g., attraverso "raccomandazioni" formalmente non vincolanti). Cfr. U.S. COURT OF APPEALS FOR THE SECOND CIRCUIT, *Harriscom Svenska, AB v. Harris Corp.*, 3 F.3d 576 (2d Cir. 1993). Si consideri che: «*Delay in delivery or non-delivery in whole or in part by a seller [...] is not a breach of his duty under a contract for sale if performance as agreed has been made impracticable by the occurrence of a contingency the non-occurrence of which was a basic assumption on which the contract was made or by compliance in good faith with any applicable foreign or domestic governmental regulation or order whether or not it later proves to be invalid*». AMERICAN LAW INSTITUTE, U.C.C., 2002, § 2-615 (*Excuse by Failure of Presupposed Conditions*).

¹⁴⁴⁵ In merito, assume inoltre indubbia rilevanza l'indagine sul destino post-Brexit dei regimi sanzionatori dell'UE. Come ufficializzato dal governo di Londra: «*As set out in the Withdrawal Agreement, EU sanctions will continue to apply in the UK during the transition period (11pm on 31 January to 11pm on 31 December 2020). UN sanctions will continue to be implemented in the UK through EU law. [...] EU sanctions will no longer apply in the UK after 11pm on 31 December 2020. UK sanctions regimes will come into force under the Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018 (the Sanctions Act) from that time. The government has already laid legislation before Parliament through the Sanctions Act. There will be no gaps in implementing existing sanctions regimes after the transition period. Some EU sanctions regimes may not be addressed through regulations under the Sanctions Act by 31 December 2020. These will continue as retained EU law under the EU (Withdrawal) Act 2018*». UK, *Sanctions policy after 31 December 2020 [...]*, 31 gennaio 2020. Sul tema, cfr. UE, CONSIGLIO, *Brexit*, in *Policies*, ult. agg. 20 ottobre 2020.

scopo di conseguire tale autorizzazione e la domanda rivolta in tal senso all'autorità governativa abbia ottenuto esito negativo nonostante i migliori sforzi profusi dalla parte interessata oppure tale licenza/esenzione risulti di per sé non ottenibile (per motivazioni generali o di principio)¹⁴⁴⁶.

Proseguendo nella disamina, rileva notare che l'art. 401, § 3 del Codice civile della Federazione Russa definisce la "forza maggiore" come una circostanza straordinaria, impossibile da prevedere. La normativa russa, tuttavia, prevede la persistenza della responsabilità del debitore al verificarsi di determinati eventi. L'obbligato inadempiente, infatti, è «*ritenuto responsabile se non dimostra che la corretta esecuzione era impossibile a causa di forza maggiore, vale a dire a causa di circostanze straordinarie e inevitabili alle condizioni date. Tali circostanze non comprendono, in particolare, la violazione degli obblighi da parte delle controparti del debitore, la carenza sul mercato dei beni necessari per l'esecuzione o la mancanza dei fondi necessari da parte del debitore*»¹⁴⁴⁷. La mancata ottemperanza dell'obbligazione contrattuale, pertanto, deve dipendere da un evento del tutto imprevedibile ed estraneo alla sfera di controllo del debitore al momento della conclusione del contratto ma la responsabilità dell'obbligato verrà meno solo nel caso in cui il verificarsi dell'evento di "forza maggiore" non possa realmente essere impedito in alcun modo. Disposizioni analoghe, nell'ambito degli ordinamenti giuridici dei paesi dell'UE, possono essere peraltro rinvenute nel Codice civile della Lituania (art. 6.212).

L'art. 416 del Codice civile della Federazione Russa, in materia di «*risoluzione dell'obbligazione per impossibilità di adempiere*», dispone dunque che «*1. Un'obbligazione cessa per*

¹⁴⁴⁶ Cfr. S. MOORE, *op. cit.* Inoltre, si vedano: COURT OF KING'S BENCH (UK), *Charles H. Windschuegl Ltd. v. Alexander Pickering & CO. Ltd.*, in *Lloyd's L. Rep.* 84, 89 (KB 1950); COURT OF QUEEN'S BENCH (UK), *Malik Co. v Central European Trading Agency* [1974] (Comm), in *Lloyd's L. Rep.* 2, 279; HIGH COURT OF JUSTICE (UK), *Melli Bank Plc v Holbud Ltd* [2013] EWHC 1506 (Comm), 13 maggio 2013; *Id.*, *DVB Bank SE v Shere Shipping Co Ltd* [2013] EWHC 2321 (Ch), 31 luglio 2013, 92. In quest'ultimo caso, secondo il tribunale, il riconoscimento di una somma di denaro in favore di due soggetti sanzionati non costituirebbe un'elusione dei divieti sanzionatori, perché porterebbe semplicemente a effettuare un accredito sui loro conti già congelati (a condizione che restino tali). Si consideri ancora: COURT OF APPEAL (UK), *Shanshal v Al-Kishtaini* [2001] EWCA Civ 264, dove il tribunale ha rilevato l'impossibilità del rimborso di un pagamento in eccesso effettuato in favore di un'entità irachena, poiché tale transazione risultava incompatibile con le sanzioni in vigore contro Baghdad (e non era stata peraltro presentata alle autorità alcuna richiesta di esenzione).

¹⁴⁴⁷ Статья 401 (Основания ответственности за нарушение обязательства), § 3: «Если иное не предусмотрено законом или договором, лицо, не исполнившее или ненадлежащим образом исполнившее обязательство при осуществлении предпринимательской деятельности, несет ответственность, если не докажет, что надлежащее исполнение оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств. К таким обстоятельствам не относятся, в частности, нарушение обязанностей со стороны контрагентов должника, отсутствие на рынке нужных для исполнения товаров, отсутствие у должника необходимых денежных средств». [tras.: «*Yesli inoye ne predusmotreno zakonom ili dogovorom, litso, ne ispolnivsheye ili nenadlezhashchim obrazom ispolnivsheye obyazatel'stvo pri osushchestvlenii predprinimatel'skoy deyatel'nosti, neset otvetstvennost', yesli ne dokazhet, chto nadlezhashcheye ispolneniye okazalos' nevozmozhnym vsledstviye nepreodolimoy sily, to yest' chrezyvchaynykh i nepredotvratimyykh pri dannykh usloviyakh obstoyatel'stv. K takim obstoyatel'stvam ne odnosyatsya, v chastnosti, narusheniye obyazannostey so storony kontragentov dolzhnika, otsutstviye na rynke nuzhnykh dlya ispolneniya tovarov, otsutstviye u dolzhnika neobkhodimyykh denezhnykh sredstv*»].

impossibilità di adempimento se è causata da una circostanza verificatasi dopo l'occorrenza dell'obbligazione, per la quale nessuna delle parti è responsabile. 2. Se è impossibile per il debitore adempiere all'obbligazione, a causa degli atti colpevoli del creditore, quest'ultimo non ha il diritto di pretendere la restituzione di quanto compiuto in adempimento dell'obbligazione».

L'art. 417 del Codice civile russo, disciplinando l'ipotesi della «cessazione di un'obbligazione in base ad un atto, emanato da un Ente statale», prevede inoltre che: «1. Se, a seguito dell'emanazione di un atto di un'autorità statale o di un organo di governo locale, l'adempimento di un'obbligazione diviene in tutto o in parte impossibile, l'obbligazione si estingue in tutto o nella parte rilevante. I soggetti che per ciò abbiano subito danni hanno il diritto di chiedere il loro risarcimento ai sensi degli articoli 13 e 16 del presente Codice. 2. Un'obbligazione non si considera estinta se l'emanazione dell'atto dell'autorità statale o dell'ente locale, che ha comportato l'impossibilità di adempiere all'obbligazione, è causata da atti illeciti (o dall'inazione) del debitore stesso. 3. Nel caso in cui l'atto dell'autorità statale o del governo locale (punto 1 del presente articolo) sia dichiarato nullo o annullato secondo la procedura stabilita, l'obbligazione non si intende estinta, salvo che diversamente discenda dall'accordo delle parti o dall'essenza dell'obbligazione, o se il creditore non si è rifiutato di adempiere all'obbligazione entro un termine ragionevole».

Infine, l'art. 451 del medesimo codice interviene a regolamentare nell'ordinamento russo «la modifica e la risoluzione del contratto a causa di un mutamento essenziale delle circostanze» (come la sopravvenuta eccessiva onerosità): «1. Un cambiamento significativo nelle circostanze da cui le parti hanno proceduto alla conclusione del contratto è la base per la sua modifica o risoluzione, se non diversamente previsto dal contratto o determinato dalla sua essenza. - Un mutamento di circostanze è riconosciuto come significativo quando queste sono mutate in modo tale che, se le parti avessero potuto ragionevolmente prevederlo, il contratto non sarebbe stato dalle stesse concluso o sarebbe stato concluso in termini significativamente diversi. 2. Qualora le parti non abbiano raggiunto un accordo sull'adeguamento del contratto alle circostanze significativamente mutate o sulla sua risoluzione, il contratto può risolversi oppure, per i motivi previsti dal punto 4 del presente articolo, modificato dal giudice su richiesta dell'interessato, se ricorrono contemporaneamente le seguenti condizioni: 1) al momento della conclusione del contratto, le parti si basavano sul fatto che tale mutamento di circostanze non si sarebbe verificato; 2) il mutamento delle circostanze è causato da ragioni che l'interessato non ha potuto superare dopo che sono sorte, con il grado di diligenza e prudenza ad esso richiesto dalla natura del contratto e dalle condizioni negoziali; 3) l'esecuzione del contratto senza modificarne i termini violerebbe in tal misura l'equilibrio degli interessi patrimoniali delle parti contraenti e arrecherebbe all'interessato un danno tale da pregiudicare in larga misura le aspettative che avevano mosso quest'ultimo alla conclusione del contratto; 4) Non risulta dalle consuetudini o dall'essenza del contratto che il rischio di un mutamento delle circostanze resti a carico dell'interessato. 3. In caso di risoluzione del contratto a causa di circostanze sostanzialmente mutate, il tribunale, su richiesta di una delle parti, determina le conseguenze della risoluzione del contratto, sulla base della necessità di un'equa ripartizione tra le parti dei costi da esse sostenuti in relazione all'esecuzione di questo contratto. 4. Una modifica del contratto a causa di un cambiamento significativo delle circostanze è consentita

attraverso una decisione del tribunale in casi eccezionali quando la risoluzione del contratto è contraria all'interesse pubblico o comporti per le parti un danno che superi in modo significativo i costi necessari per adempiere al contratto secondo le condizioni modificate dal giudice».

Nell'ordinamento internazionale, la fattispecie della *Force Majeure* è contemplata in vari testi normativi. L'art. 79, co. 1 della "Convenzione sui contratti per la vendita internazionale di beni mobili" (la cd. CISG o Convenzione di Vienna del 1980, entrata in vigore il 1° gennaio 1988 e recepita in Italia con la Legge n°765 dell'11 dicembre 1985)¹⁴⁴⁸, enuclea i tre requisiti richiesti affinché la causa di cd. "forza maggiore" possa essere fondatamente invocata: a) l'estraneità dell'accadimento rispetto alla sfera di controllo dell'obbligato (*causation*); b) la non prevedibilità dell'evento al momento della stipulazione del contratto (*unforeseeability*); c) l'insormontabilità del fatto impediente o degli esiti da esso scaturiti (*insurmountability*): «*A party is not liable for a failure to perform any of his obligations if he proves that the failure was due to an impediment beyond his control and that he could not reasonably be expected to have taken the impediment into account at the time of the conclusion of the contract or to have avoided or overcome it or its consequences*». Al co. 3, lo stesso articolo interviene a delineare il profilo temporale degli elementi considerati: «*The exemption provided by this article has effect for the period during which the impediment exists*».

Dunque, la dimostrazione della concreta sussistenza delle condizioni enumerate dall'art. 79 CISG normalmente esclude la responsabilità contrattuale della parte inadempiente. Nel febbraio 2003, inoltre, l'*International Chamber of Commerce* (ICC) ha introdotto la *Force Majeure Clause 2003* che, all'art. 1, recepisce i tre elementi già elencati dalla Convenzione di Vienna del 1980. La clausola elaborata dalla ICC, rispetto al testo della CISG, indica tuttavia una lista di *Presumed Force Majeure Events* il cui verificarsi comporta in via automatica l'applicazione della clausola. Nel novero degli avvenimenti contemplati dall'art. 3 del documento rientrano: guerre, ribellioni, atti di terrorismo, sabotaggi, pirateria, atti dell'autorità (legittimi e illegittimi), oltre a *blockade, military embargo* e ai cd. "atti di Dio" (ovvero tutte quelle congiunture che non dipendono dalla volontà umana, come le epidemie, i cicloni, i terremoti, la siccità, etc.). Pertanto, molti contratti commerciali internazionali operano un generale richiamo alla *Force Majeure Clause* della ICC invece di presentare una specifica clausola di "forza maggiore", al fine di non incorrere in possibili inesattezze o contraddizioni. Particolare rilievo, inoltre, assume l'esplicito inserimento della voce «*currency and trade restriction, embargo, sanction*» (art. 3, lett. c) nel testo dell'edizione aggiornata 2020 di tale *Force Majeure Clause*¹⁴⁴⁹.

¹⁴⁴⁸ UNCITRAL, *United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods*, Vienna, adottata l'11 aprile 1980 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1988. Si veda al riguardo: G. SHAHANI, *Impact of Sanctions under the CISG*, in *ASA Bulletin*, 2015, vol. 33, n°4, pp. 849-860.

¹⁴⁴⁹ ICC, *Force Majeure Clause 2003 – Hardship Clause 2003*, ICC Publishing, Parigi, febbraio 2003); ICC, *Force Majeure Clause 2020 – Hardship Clause 2020*, ICC Publishing, Parigi, marzo 2020.

La clausola di “forza maggiore” è contemplata anche nell’ambito di altre importanti articolazioni della cd. *Lex Mercatoria* internazionale¹⁴⁵⁰, come i *Principles of International Commercial Contracts* dell’UNIDROIT¹⁴⁵¹ (art. 7.1.7, §§ 1-2: «*Non-performance by a party is excused if that party proves that the non-performance was due to an impediment beyond its control and that it could not reasonably be expected to have taken the impediment into account at the time of the conclusion of the contract or to have avoided or overcome it or its consequences. [...] When the impediment is only temporary, the excuse shall have effect for such period as is reasonable having regard to the effect of the impediment on the performance of the contract*») e i *Principles of European Contract Law*¹⁴⁵² (art. 8.108, §§ 1-2: «*A party’s non-performance is excused if he proves that it is due to an impediment beyond his control and that he could not reasonably have been expected to take the impediment into account at the time of the conclusion of the contract, or to have avoided or overcome the impediment or its consequences. [...] Where the impediment is only temporary the excuse provided by this article has effect for the period during which the impediment exists. However, if the delay amounts to a fundamental non-performance, the obligee may treat it as such*»).

Il concetto transnazionale di “forza maggiore”, quindi, trascende le radicali differenze riscontrabili tra i vari ordinamenti statuali, traducendosi in un *general principle of law*. Come del resto riconosciuto nel caso *Anaconda Iran Ltd. v. Iran*: «*The Tribunal considers it generally recognized that force majeure is an excuse for non-performance of a contractual obligation which depends on the facts and circumstances. When there is a situation of force majeure, the performance of contractual obligations will, partially or totally, be suspended. Force majeure also can have the effect of terminating a contract if force majeure renders performance of the contract impossible in a definitive way or for a prolonged period of time. [...] As force majeure arises out of and depends on factual circumstances, it will affect a contract as soon as the circumstances emerge which create the obstacle to performance. The actual effect force majeure will have on the contract depends, however, on the extent to which these circumstances, practically and objectively, render performance impossible. Consequently, the existence of force majeure does not depend on, or arise out of, an agreement between the parties as to the existence of such circumstances. Nor is the application of force majeure dependent on any special formal requirements, unless the contract in question so provides. [...] Under a variety of names most, if not all, legal systems recognize force majeure as an excuse for contractual non-performance. Force majeure therefore can be considered a general principle of law. It follows that the right to invoke force majeure does not depend on, or arise out of, an express contractual provision. The parties to a contract may, however, agree that force majeure will have certain specific conse-*

¹⁴⁵⁰ Per un approfondimento, cfr. F. GALGANO, *Lex mercatoria. Storia del diritto commerciale*, 2° ed., Il Mulino, Bologna, 1993. Si vedano inoltre: F. DE LY, *International Business Law and Lex Mercatoria*. North-Holland, Amsterdam, 1992; F. OSMAN, *Les principes généraux de la lex mercatoria. Contribution à l’étude d’un ordre juridique anational*, LGDJ, Parigi, 1992.

¹⁴⁵¹ UNIDROIT, *UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts*, Roma, 2016.

¹⁴⁵² COMMISSION ON EUROPEAN CONTRACT LAW, *Principles of European Contract Law (PECL)*, parti I e II - 1998 e parte III - 2002.

quences for their contractual performance or with respect to termination of the contract. They also can decide that their contractual obligations, or some of them, will not be affected by force majeure. It is clear, however, that a limitation on the right to invoke force majeure as an excuse for non-performance cannot be presumed, but requires instead an express contractual provision to that effect»¹⁴⁵³.

L'intrinseca imprevedibilità di una circostanza, così come la sua natura estranea all'ordinario, sono dunque elementi mutevoli, poiché intimamente correlati al tipo di trasferimento che uno specifico contratto è preposto a concretizzare e, pertanto, strettamente connessi anche al luogo in cui le inerenti prestazioni devono essere adempiute. Di conseguenza, nella prassi contrattuale invalsa nel commercio internazionale, le parti contraenti sono indotte a prevedere l'inserimento, nel testo dei propri accordi, di un'esplicita clausola di "forza maggiore" che enuclei gli eventi riconosciuti come "straordinari" e "imprevedibili" all'insorgere dei quali la responsabilità del debitore inadempiente possa ritenersi esclusa. La previsione di tale clausola, congiuntamente all'espresa designazione della legge applicabile al contratto e del foro competente (o della clausola arbitrale), risulta in genere particolarmente utile al fine di prevenire la possibile applicazione di norme del diritto internazionale privato che potrebbero rivelarsi svantaggiose per la parte impossibilitata a rendere la prestazione. Analogamente alla più generale nozione di *Force Majeure*, anche il cd. "fatto del Principe" (al quale si possono ricondurre gli atti di embargo, le *targeted sanctions*, i divieti dell'autorità, etc.) può infatti costituire un impedimento alla normale esecuzione di un contratto internazionale¹⁴⁵⁴.

Generalmente, nell'evenienza di un atto impediante emanato dall'autorità, la mancata previsione contrattuale di un'apposita clausola esimente non dovrebbe rappresentare un problema per la parte costretta all'inadempimento, in quanto è la legge stessa in questo caso a configurare una specifica causa di giustificazione. In tale contesto, tuttavia, il cd. "rischio paese" e, nello specifico, il cd. "rischio politico" (ovvero il rischio legato all'insieme di eventi di natura non-economica derivanti da conflitti o da atti unilaterali dei governi nazionali, *i.e.*, sanzioni, etc.)¹⁴⁵⁵ rimangono fattori di rilievo certamente non trascurabile, soprattutto per quanto riguarda i loro inevitabili riflessi in campo assicurativo¹⁴⁵⁶. Tutto ciò, tanto più, se si considera che l'introduzione di forme di agevolazione e garanzia in materia di crediti all'esportazione costituisce uno degli strumenti principali di cui si avvalgono i piani di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese finora concepiti dai governi nazionali.

Giova inoltre considerare come, nonostante l'estensione temporalmente incerta (e talvolta, di fatto, indefinita) delle sanzioni internazionali, dal carattere formalmente temporaneo delle restrizioni economiche possano comunque derivare talune problematiche con riferimento al possibile ripristino dei pregressi rapporti contrattuali tra le parti in conseguenza della pronta

¹⁴⁵³ IRAN-U.S. CLAIMS TRIBUNAL, *Anaconda Iran Ltd. v. Iran*, §§ 41-43, in *Iran-U.S. C.T.R.*, 13 (1986), pp. 199 ss.

¹⁴⁵⁴ Cfr.: V. KURKDJIAN, *op. cit.*; F. BORTOLOTTI, D. UFOT (a cura di), *op. cit.*

¹⁴⁵⁵ Cfr. PICO-ADVISER, *Il Rischio Politico*, ult. cons. 8 giugno 2020.

¹⁴⁵⁶ Cfr. L. MERCURI, S. NENCI, *L'assicurazione del credito all'esportazione: un'analisi comparata a livello europeo*, in *Rapporto ICE 2000-2001*, Agenzia ICE, 22 giugno 2001, pp. 445-463.

rimozione (o del breve termine di scadenza) dei vincoli sanzionatori precedentemente imposti. La ripresa delle prestazioni previste dagli accordi (non già dichiarati decaduti¹⁴⁵⁷) potrebbe infatti dimostrarsi non più praticabile tra le parti, quanto meno secondo i termini contrattuali in precedenza concordati. Tutto ciò, laddove sopraggiunti cambiamenti nelle condizioni di mercato – legati peraltro anche agli effetti prodotti dalle sanzioni nel generale contesto economico – abbiano reso gli adempimenti dedotti sensibilmente più onerosi, maggiormente rischiosi oppure meno redditizi per i soggetti contrattuali in ragione di cause non imputabili ad essi e da questi ultimi non previste o prevedibili (cd. “*Hardship*”), alterando così radicalmente lo schema di composizione degli interessi che le parti avevano concordemente tradotto nel contratto, del quale si profila pertanto una relativa revisione o la cessazione¹⁴⁵⁸.

Orbene, per quanto riguarda l’ordinamento italiano¹⁴⁵⁹ risulta fondamentale il richiamo alle previsioni degli artt. 1218 e 1256 del Codice civile: «*Il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno [1223 ss.], se non prova che l’inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile — L’obbligazione si estingue quando, per una causa non imputabile al debitore, la prestazione diventa impossibile. Se l’impossibilità è solo temporanea, il debitore finché essa perdura, non è responsabile del ritardo nell’adempimento.*

¹⁴⁵⁷ È infatti possibile osservare come, nel caso delle sanzioni internazionali, un atto giuridico di natura intrinsecamente temporanea possa determinare effetti estintivi e, dunque, definitivi, con riguardo ai rapporti contrattuali le cui parti risultino attinte dal raggio d’azione delle misure. Sul tema, cfr. M. R. FERRARESE, *La lex mercatoria tra storia e attualità: da diritto dei mercanti a lex per tutti?*, Franco Angeli, Milano-Roma, 2005, p. 164.

¹⁴⁵⁸ Cfr. UNIDROIT, *UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts*, Roma, 2016, **art. 6.2.2** [«*There is hardship where the occurrence of events fundamentally alters the equilibrium of the contract either because the cost of a party’s performance has increased or because the value of the performance a party receives has diminished, and (a) the events occur or become known to the disadvantaged party after the conclusion of the contract; (b) the events could not reasonably have been taken into account by the disadvantaged party at the time of the conclusion of the contract; (c) the events are beyond the control of the disadvantaged party; and (d) the risk of the events was not assumed by the disadvantaged party*»] e **art. 6.2.3** [«(1) *In case of hardship the disadvantaged party is entitled to request renegotiations. The request shall be made without undue delay and shall indicate the grounds on which it is based. (2) The request for renegotiation does not in itself entitle the disadvantaged party to withhold performance. (3) Upon failure to reach agreement within a reasonable time either party may resort to the court. (4) If the court finds hardship it may, if reasonable, (a) terminate the contract at a date and on terms to be fixed, or (b) adapt the contract with a view to restoring its equilibrium*»]. Con riguardo alla previsione contrattuale di tali circostanze, cfr. ICC, *Hardship Clause 2003* e *Hardship Clause 2020*.

¹⁴⁵⁹ Le implicazioni della “impraticabilità” contrattuale richiamerebbero in sostanza gli effetti che, in base al diritto italiano, si realizzano nel caso dell’estinzione del contratto per decadenza della causa concreta dello stesso, intesa come interesse del creditore all’adempimento dell’obbligazione: «*l’impossibilità sopravvenuta della prestazione si ha non solo nel caso in cui sia divenuta impossibile l’esecuzione della prestazione del debitore, ma anche nel caso in cui sia divenuta impossibile l’utilizzazione della prestazione della controparte, quando tale impossibilità sia comunque non imputabile al creditore e il suo interesse a riceverla sia venuto meno, verificandosi in tal caso la sopravvenuta inutilizzabilità della finalità essenziale in cui consiste la causa concreta del contratto e la conseguente estinzione dell’obbligazione*» (Cass. Civ., sez. III, n°26959/2007; Cass. Civ., sez. III, n°8766/2019). Del resto, il venir meno dell’interesse creditorio determina l’estinzione del rapporto obbligatorio in ragione del sopravvenuto difetto dell’elemento funzionale (Cass. Civ., sez. III, n°16315/2007). Infatti, come specificato dall’art. 1174 cc.: «*La prestazione che forma oggetto dell’obbligazione deve essere suscettibile di valutazione economica e deve corrispondere a un interesse, anche non patrimoniale, del creditore*». Cfr. O. VANIN, *op. cit.*

Tuttavia l'obbligazione si estingue se l'impossibilità perdura fino a quando, in relazione al titolo dell'obbligazione o alla natura dell'oggetto, il debitore non può più essere ritenuto obbligato a eseguire la prestazione ovvero il creditore non ha più interesse a conseguirla». Nell'ordinamento italiano, in quanto sistema di *Civil law*, l'istituto della "forza maggiore" trova infatti la sua disciplina nelle norme del Codice civile, sebbene le parti contrattuali (ricorrendo, per esempio, all'utilizzo dei modelli di clausola invalsi nella prassi commerciale internazionale) possano optare anche per una differente regolamentazione¹⁴⁶⁰. Parimenti, rileva quanto disposto dall'art. 1463 cc. in riferimento alle ipotesi di sopravvenuta impossibilità totale¹⁴⁶¹ delle prestazioni dedotte in un contratto: «*Nei contratti con prestazioni corrispettive, la parte liberata per la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta non può chiedere la controprestazione, e deve restituire quella che abbia già ricevuta, secondo le norme relative alla ripetizione dell'indebito*»¹⁴⁶². L'art. 1467 cc., inoltre, prevede che: «*Nei contratti a esecuzione continuata o periodica, ovvero a esecuzione differita, se la prestazione di una delle parti è divenuta eccessivamente onerosa per il verificarsi di avvenimenti straordinari e imprevedibili, la parte che deve tale prestazione può domandare la risoluzione del contratto, con gli effetti stabiliti dall'articolo 1458. - La risoluzione non può essere doman-*

¹⁴⁶⁰ Cfr. Cass. Civ., sez. III, n°3694/84.

¹⁴⁶¹ Nell'ipotesi del cd. "*Factum Principis*", infatti, l'ordinamento italiano riconosce comunque la sussistenza della responsabilità del debitore qualora il medesimo vi abbia colposamente contribuito e/o dato causa (Cass. n°21973/07). L'atto d'imperio dell'autorità, quindi, non è di per sé e *a priori* sufficiente a giustificare l'inadempimento e a sollevare l'obbligato inottemperante da ogni responsabilità. Al fine di determinare tale effetto estintivo, infatti, è necessario che il provvedimento autoritativo si manifesti come un elemento del tutto estraneo tanto alle previsioni del debitore quanto a ogni obbligo di ordinaria diligenza su di esso incombente. Dunque, al sopraggiungere dell'atto normativo emanato da parte dell'autorità, «*il debitore non deve restare inerte né porsi in condizione di soggiacervi senza rimedio, ma deve, nei limiti segnati dal criterio dell'ordinaria diligenza, sperimentare ed esaurire tutte le possibilità che gli si offrono per vincere e rimuovere la resistenza o il rifiuto della pubblica autorità*» (Cass. n°818/70). Inoltre, la legge italiana dispone che il debitore, laddove non abbia adempiuto agli obblighi dedotti nei termini contrattualmente previsti, «*non può invocare l'impossibilità della prestazione con riferimento ad un provvedimento dell'autorità amministrativa che fosse ragionevolmente prevedibile secondo la comune diligenza*» (Cass. n°2059 del 23/02/2000; Cass. n°11914/16). Pertanto, la cd. "*perpetuatio obligationis*" contemplata dall'art. 1218 cc., il quale prevede che il debitore non è liberato dai propri obblighi contrattuali qualora l'impossibilità della prestazione derivi da causa a lui imputabile, unitamente alla disciplina della "*mora debendi*" (cioè la regola di cui all'art. 1221 cc. in base alla quale se l'obbligato è in mora, la sopravvenuta impraticabilità della prestazione non lo esime dalla responsabilità contrattuale), dimostrano come anche nel quadro del sistema giuridico italiano al brocardo «*ad impossibilia nemo tenetur*» non sia attribuibile un valore di regola generale. Cfr.: P. FRANCESCHETTI, *Impossibilità sopravvenuta*, in *AltalexPedia*, ult. agg. 29 aprile 2016; C. LATTARULO, *Il provvedimento dell'autorità giustifica l'inadempimento se è estraneo alla condotta del debitore*, in *Diritto.it*, 21 giugno 2016.

¹⁴⁶² La giurisprudenza italiana individua proprio nella vigenza di provvedimenti normativi limitativi o impedienti – preposti, in quanto tali, alla limitazione o all'esclusione della possibilità di dare seguito ad obbligazioni contrattuali che integrino fattispecie ricadenti nel raggio d'azione di sanzioni internazionali – una ragione per configurare l'impossibilità dell'adempimento degli oneri dedotti in contratto che siano interessati da tali misure, comportando l'estinzione o il riconoscimento dell'insussistenza di tali obbligazioni. Cfr. F. SCHIAVONE, *op. cit.*, p. 486; M. MOLFA, M. IUS, A. GRANT, *The effects of sanctions on international arbitration*, in *Dir. comm. int.*, 2021, n. 2, pp. 385 ss., pp. 395-397. Inoltre, cfr. Cass. Civ. (Sez. Un.) n°23893/2015, cit. Si tenga presente come gli artt. 1463 ss. cc., nel regolare l'impossibilità sopravvenuta, non prevedano anche la compensazione del danno (cd. "*termination without compensation*"). Cfr. V. ROPPO, *Il Contratto*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 961.

data se la sopravvenuta onerosità rientra nell'alea normale del contratto. - La parte contro la quale è domandata la risoluzione può evitarla offrendo di modificare equamente le condizioni del contratto»¹⁴⁶³.

Poiché le sanzioni economiche (*i.e.*, restrizioni *import/export*, divieto di pagamenti e transazioni, etc.) rientrano – come visto – nella generale definizione di *overriding mandatory rules*, ovvero “norme di applicazione necessaria”, nell’ambito dell’UE viene in rilievo quanto previsto dal Regolamento (CE) n°593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 “*sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali*” (cd. Regolamento “*Roma I*”)¹⁴⁶⁴. In linea con la definizione fornita dalla Corte di Giustizia nella sentenza relativa al caso *Arblade*¹⁴⁶⁵, l’art. 9, § 1 della *Rome I Regulation* prevede infatti che: «*Le norme di applicazione necessaria sono disposizioni il cui rispetto è ritenuto cruciale da un paese per la salvaguardia dei suoi interessi pubblici, quali la sua organizzazione politica, sociale o economica, al punto da esigerne l’applicazione a tutte le situazioni che rientrino nel loro campo d’applicazione, qualunque sia la legge applicabile al contratto secondo il presente regolamento*». Il successivo § 2 dello stesso articolo specifica peraltro che: «*Le disposizioni del presente regolamento non ostano all’applicazione delle norme di applicazione necessaria della legge del foro*». Pertanto, indipendentemente dalla *Lex causae* che disciplini un rapporto contrattuale, un tribunale nazionale di uno Stato membro dell’UE può applicare una misura restrittiva imposta dall’Unione in qualità di disposizione imperativa, anche nel caso in cui il diritto sostanziale applicabile al contratto non contempli o approvi un analogo programma sanzionatorio¹⁴⁶⁶. Il considerando (37) del Regolamento, inoltre, sottolinea in merito come: «*Considerazioni di pubblico interesse giustificano, in circostanze eccezionali, che i giudici degli Stati membri possano applicare deroghe basate sull’ordine pubblico e sulle norme di applicazione necessaria. Il concetto di “norme di applicazione necessaria” dovrebbe essere distinto dall’espressione “disposizioni alle quali non è permesso derogare convenzionalmente” e dovrebbe essere inteso in maniera più restrittiva*».

¹⁴⁶³ Integrando lo spettro d’indagine con riguardo all’ordinamento italiano, si ricordi come l’inosservanza del divieto di trasferimento di beni, servizi o risorse finanziarie verso individui o entità, designate in ambito ONU dal Comitato delle Sanzioni in quanto associate al terrorismo internazionale, implichi l’irrogazione di sanzioni amministrative di carattere pecuniario. Ulteriori disposizioni possono peraltro comportare particolari effetti sul piano civilistico. La Legge n°415 del 27 novembre 2001, ad esempio, prevede la nullità degli atti compiuti in violazione delle misure di congelamento nei confronti dei soggetti sottoposti al regime sanzionatorio istituito contro la fazione afghana dei Talebani (UNSC, risoluzioni 1267 (1999) e 1333 (2000); Regolamento (CE) n°467/2001 del Consiglio), congiuntamente a sanzioni amministrative pecuniarie e a sanzioni penali *ex artt.* 247 (*Favoreggiamento bellico*) e 250 (*Commercio col nemico*) *cp.*; la Legge n°438 del 15 dicembre 2001, inoltre, prevede sanzioni penali per contrastare il terrorismo (interno e) internazionale nonché le attività eversive dell’ordine democratico. Cfr. F. MARRELLA, *Le sanzioni economiche contro la Russia e l’adempimento dei contratti internazionali*, in *Le sanzioni economiche e la Russia - Codice degli atti e delle sanzioni*, 16 dicembre 2014, p. 5.

¹⁴⁶⁴ UE, Regolamento (CE) n°593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, 17 giugno 2008, *on the law applicable to contractual obligations (Rome I)*, in *OJEU*, L 177/6, 4 luglio 2008.

¹⁴⁶⁵ CGCE, *Arblade and Others*, joined cases C-369/96, C-376/96, 23 novembre 1999, EU:C:1999:575, § 30.

¹⁴⁶⁶ Cfr. A. KOTELNIKOV, *op. cit.*, pp. 7-8.

L'art. 9, § 3 del Regolamento "Roma I" dispone altresì che: «Può essere data efficacia anche alle norme di applicazione necessaria del paese in cui gli obblighi derivanti dal contratto devono essere o sono stati eseguiti, nella misura in cui tali norme di applicazione necessaria rendono illecito l'adempimento del contratto. Per decidere se vada data efficacia a queste norme, si deve tenere conto della loro natura e della loro finalità nonché delle conseguenze derivanti dal fatto che siano applicate, o meno». Tale formulazione, dunque, delinea la possibilità che sia riconosciuta applicazione alle *overriding mandatory rules* del luogo di adempimento della prestazione laddove gli aspetti politici e valoriali, sottesi all'emanazione di tali norme (la cd. "application-worthiness condition"¹⁴⁶⁷), manifestino apprezzabile compatibilità rispetto alle finalità e alle ragioni giudicate rilevanti ai sensi della "legge del foro" (nonché dell'assetto di "ordre public" da quest'ultima delineato). Tali norme, inoltre, devono presentarsi come "autolimitate", non necessitando quindi dell'intervento integrativo da parte di ulteriori regole di conflitto, e i vantaggi correlati alla loro esecuzione devono risultare prevalenti rispetto agli eventuali svantaggi connessi alla loro mancata applicazione¹⁴⁶⁸. L'art. 21 dello stesso Regolamento, in tema di *Ordine pubblico del foro*, specifica del resto che: «L'applicazione di una norma della legge di un paese designata dal presente regolamento può essere esclusa solo qualora tale applicazione risulti manifestamente incompatibile con l'ordine pubblico del foro»¹⁴⁶⁹.

Già il predecessore di tale Regolamento, la *Rome Convention on the Law applicable to contractual obligations* del 19 giugno 1980¹⁴⁷⁰ (che continua ad applicarsi alla Danimarca), all'art. 7, § 1 prevedeva che: «When applying under this Convention the law of a country, effect may be given to the mandatory rules of the law of another country with which the situation has a close connection, if and in so far as, under the law of the latter country, those

¹⁴⁶⁷ Cfr. M. BLESSING, *Introduction to Arbitration - Swiss and International Perspectives*, in N. P. VOGT (a cura di), *Swiss Commercial Law Series*, vol. 10, Helbing & Lichtenhahn, Basilea-Francoforte sul Meno, 1999.

¹⁴⁶⁸ Cfr. M. AZAREDO DA SILVEIRA, *Economic Sanctions, Force Majeure and Hardship*, F. BORTOLOTTI, D. UFOT (a cura di), *Hardship and Force Majeure in International Commercial Contracts: Dealing with Unforeseen Events in a Changing World*, Dossier XVII, No 796E, ICC, Parigi, 2018, pp. 167 ss.

¹⁴⁶⁹ Al riguardo, si vedano le disposizioni del Codice civile della Federazione Russa, all'art. 1192 (*Application of Imperative Norms*): «1. The regulations of the present section shall not affect the applicability of the imperative norms of the legislation of the Russian Federation which, due to indication in the imperative norms themselves or due to their special significance, in particular, for safeguarding the rights and law-protected interests of participants in civil law relations, regulate relevant relations, irrespective of the law that is subject to application. 2. According to the rules of the present section, when the law of any country is applied a court may take into account imperative norms of another country closely related to the relationship if under the law of that country such norms are to govern relevant relations, irrespective of the law that is subject to application. In such cases the court shall take into account the purpose and nature of such norms and also the consequences of their application or non-application» e all'art. 1193 (*Public Order Clause*): «A norm of a foreign law subject to application in keeping with the rules of the present section shall not be applicable in exceptional cases when the consequences of its application would have obviously been in conflict with the fundamentals of law and order (public order) of the Russian Federation. In such a case a relevant norm of Russian law shall be applied if necessary. - A refusal to apply a norm of a foreign law shall not be based exclusively on a difference of the legal, political or economic systems of a relevant foreign state from the legal, political or economic system of the Russian Federation».

¹⁴⁷⁰ *Rome Convention on the Law applicable to contractual obligations*, aperta alla firma il 19 giugno 1980, in OJEC, L 266/1, 9 ottobre 1980.

rules must be applied whatever the law applicable to the contract. In considering whether to give effect to these mandatory rules, regard shall be had to their nature and purpose and to the consequences of their application or non-application». Tali regole, per quanto non direttamente applicabili in ambito arbitrale, sono suscettibili di applicazione analogica presso i tribunali arbitrali, anche in qualità di consolidati principi guida¹⁴⁷¹. Resta oltretutto integro l'assunto per il quale un tribunale arbitrale non "deve fedeltà" allo Stato in cui ha sede e non assume alcun impegno – almeno sul piano giuridico – verso il sostegno delle sue politiche interne o esterne. La corte arbitrale, di conseguenza, resta sufficientemente "libera" nell'adottare le norme sul conflitto di leggi che ritenga più appropriate ai sensi del proprio statuto, del luogo dell'arbitrato o delle regole sostanziali che governano il contratto, secondo le proprie valutazioni discrezionali¹⁴⁷², rimanendo tuttavia parimenti consapevole del proprio obbligo di produrre un lodo esecutivo¹⁴⁷³, ovvero di emettere una decisione (necessariamente "bilanciata") che risulti effettivamente suscettibile di esecuzione nella sede dell'arbitrato (o in altro modo)¹⁴⁷⁴.

Il giudice (o l'arbitro), quindi, è tenuto innanzitutto a stabilire che esista un collegamento rilevante tra il contratto interessato dagli effetti delle sanzioni e lo Stato che ha provveduto all'emanazione di tali misure. Particolarmente importante, inoltre, è che la corte adita inauguri i propri lavori individuando quale sia il rapporto intercorrente tra l'ordinamento giuridico

¹⁴⁷¹ Cfr.: M. AZEREDO DA SILVEIRA, *Economic sanctions and contractual disputes between private operators*, in L. VAN DEN HERIK (a cura di), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, cit., pp. 330-376; G. A. BERMANN, *Mandatory Rules of Law in International Arbitration*, in F. FERRARI, S. M. KROLL (a cura di), *Conflict of Laws in International Arbitration*, JurisNet LLC, Huntington NY, 2019, pp. 325, 327 e 338.

¹⁴⁷² Cfr. P. MAYER, *Mandatory Rules of Law in International Arbitration*, in *Arbitration International*, 1986, vol. 2, pp. 274-293, p. 277. Si veda, al riguardo: UNCITRAL, *Model Law on International Commercial Arbitration* (1985), with amendments as adopted in 2006, art. 28 (*Rules applicable to substance of dispute*), §§ 1-2: «(1) *The arbitral tribunal shall decide the dispute in accordance with such rules of law as are chosen by the parties as applicable to the substance of the dispute. Any designation of the law or legal system of a given State shall be construed, unless otherwise expressed, as directly referring to the substantive law of that State and not to its conflict of laws rules. (2) Failing any designation by the parties, the arbitral tribunal shall apply the law determined by the conflict of laws rules which it considers applicable*». Formulazione specularmente recepita anche dall'art. 28 della *Law of the Russian Federation on International Commercial Arbitration*, No 5338-1, in vigore dal 7 luglio 1993 ed emendata il 3 dicembre 2008 e il 29 dicembre 2015.

¹⁴⁷³ Cfr.: «*For all matters not expressly provided in the Arbitration Agreement, the LCIA Court, the LCIA, the Registrar, the Arbitral Tribunal and each of the parties shall act at all times in good faith, respecting the spirit of the Arbitration Agreement, and shall make every reasonable effort to ensure that any award is legally recognised and enforceable at the arbitral seat*». LCIA, *Arbitration Rules* (2014), art. 32 (*General Rule*), § 2. Inoltre: «*In all matters not expressly provided for in the Rules, the Court and the arbitral tribunal shall act in the spirit of the Rules and shall make every effort to make sure that the award is enforceable at law*». ICC, *Rules of Arbitration* (2017 & 2021) - *Compared Version*, art. 42 (*General Rule*).

¹⁴⁷⁴ Si tenga peraltro presente che: «**Recognition and enforcement of an arbitral award may also be refused if the competent authority in the country where recognition and enforcement is sought finds that: (a) The subject matter of the difference is not capable of settlement by arbitration under the law of that country; or (b) The recognition or enforcement of the award would be contrary to the public policy of that country**». UNCITRAL, *New York Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards*, aperta alla firma il 10 giugno 1958 ed entrata in vigore il 7 giugno 1959, in *UNTS*, vol. 330, pp. 3 ss., art. V(2) (enfasi aggiunta).

dello Stato sanzionatore e la controversia in questione. La misura impeditiva, infatti, potrebbe risultare ricompresa nel diritto sostanziale applicabile al contratto. La sanzione, inoltre, potrebbe essere vincolante ai sensi della *Lex fori* o della legge nazionale della sede arbitrale. Le restrizioni potrebbero altresì essere state imposte sulla base dall'ordinamento nazionale del luogo dell'adempimento contrattuale. Infine, il provvedimento sanzionatorio all'origine della lite potrebbe non rientrare obiettivamente in alcuna delle suddette categorie, ma rivelare comunque una significativa connessione con la controversia sottoposta ad esame¹⁴⁷⁵.

Ad ogni modo, possibili complicazioni in sede contenziosa possono essere prevenute al momento della stipula del contratto tramite l'inserimento, nel testo di quest'ultimo, di una specifica "*Sanctions clause*" che annoveri esplicitamente l'imposizione di sanzioni internazionali come possibile causa di "forza maggiore" impeditiva delle prestazioni contrattuali, oltre a predisporre eventuali strumenti di compensazione del danno laddove gli adempimenti dedotti nel contratto siano in qualsiasi modo interferiti dalla attuazione obbligatoria di tali misure imperative¹⁴⁷⁶. In ogni caso, se una misura restrittiva di carattere economico sopraggiunge a interferire con la normale esecuzione di un contratto, sarà fondamentale individuare quale tribunale statale o arbitrale abbia titolo a dirimere le controversie che sorgano con riguardo alla natura impeditiva delle sanzioni e alle concrete implicazioni di queste ultime sulle obbligazioni contrattuali.

La competenza delle corti nazionali o arbitrali adite dagli interessati si dimostra del resto estesa al riconoscimento degli effetti in concreto ascrivibili alle sanzioni economiche (e alla loro applicazione quale possibile elemento "necessario e prioritario" tanto della *Lex fori* quanto della *Lex causae*) sulle prestazioni esigibili dalle parti. Tutto ciò, indipendentemente dal fatto che la misura sanzionatoria sia vista come un elemento circostanziale (*datum*) o come un dato giuridico (*legal norm*)¹⁴⁷⁷, nonché a prescindere dall'inerente previsione contrattuale di specifiche clausole o persino dall'inclusione (o meno) delle conseguenze delle sanzioni internazionali tra le questioni sottoponibili ad arbitrato ai sensi del contratto¹⁴⁷⁸.

¹⁴⁷⁵ Cfr. A. KOTELNIKOV, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴⁷⁶ Cfr.: S. BORTOLOTTI, A. RUGGIERI, G. LEVI, *op. cit.*; M. GARDENAL, *op. cit.*

¹⁴⁷⁷ Con riguardo agli argomenti qui richiamati, cfr.: A. ATTERITANO, M. B. DELI, *op. cit.*, pp. 207-227; F. SCHIAVONE, *op. cit.*, pp. 482 e 495-497; G. ZARRA, *Imperativeness in Private International Law: A View from Europe*, Springer Nature, Berlino, 2022. Inoltre, cfr.: P. MAYER, *Mandatory Rules of Law in International Arbitration*, cit., pp. 274-293; T. SZABADOS, *EU Economic Sanctions in Arbitration*, in *Journal of International Arbitration*, 2018, vol. 35, n°4, pp. 439-461; K. P. BERGER, *Force Majeure Clauses and their Relationship with the Applicable Law, Trade Usages and General Principles of Law*, in F. BORTOLOTTI, D. UFOT (a cura di), cit., pp. 133 ss.; M. AZEREDO DA SILVEIRA, *Economic Sanctions, Force Majeure and Hardship*, cit., pp. 161 ss.; EAD., *Trade Sanctions and International Sales: An Inquiry into International Arbitration and Commercial Litigation*, in *Journal of International Arbitration*, 2015, vol. 32, n°5, pp. 567-569. Si veda, inoltre, il testo di riferimento sul tema per gli studiosi russi: A. N. ZHILTSOV, *Применимое право в международном коммерческом арбитраже (императивные нормы)* [*Applicable Law in International Commercial Arbitration (Mandatory Rules)*], PhD thesis, MGIMO, Mosca, 1998.

¹⁴⁷⁸ Giova, in proposito, richiamare le argomentazioni utilizzate dalla Corte di Cassazione nel 2015 nel rilevare come l'embargo imposto dall'ONU contro l'Iraq nel 1990 avesse determinato la non-arbitrabilità delle controversie relative alle obbligazioni oggetto di un contratto di compravendita stipulato tra un venditore italiano e il governo iracheno (confermando, al riguardo, la decisione della Corte d'Appello circa la nullità dell'inerente clausola

È da notare come gli strumenti sanzionatori in genere non regolino le loro conseguenze in riferimento ai rapporti contrattuali privati sui quali in concreto giungono ad abbattersi. Pertanto, resta una questione di competenza dei tribunali nazionali o arbitrali accertare, sulla base delle norme di diritto di volta in volta applicabili, se le sanzioni economiche costituiscano o meno

compromissoria): «Il nucleo centrale della ratio decidendi è che la clausola compromissoria, originariamente valida, è diventata nulla per sopravvenuta indisponibilità del diritto, oggetto della controversia, in conseguenza dell'embargo deliberato dall'ONU e dalla Comunità europea - sussumibile nelle nozione di *factum principis* – impositivo di un divieto esterno alle prestazioni contrattuali. Proprio la natura sovranazionale dell'intervento normativo - la cui disapplicazione avrebbe comportato conseguenze sanzionatorie per lo stesso Stato nazionale, tenuto ad assicurarne il rispetto - porta ad escludere che l'accertamento della persistente validità, o dell'invalidità sopravvenuta, della convenzione d'arbitrato restasse devoluto a giudici privati, non inquadrati organicamente nell'ordinamento giurisdizionale dello Stato. [...] [La] stessa Convenzione di New York, che contempla la possibilità che il giudice nazionale ordinario disapplichì la clausola compromissoria allorché ne ravvisi la nullità. Prescrive, infatti, l'art. 11.1 l'obbligo per gli Stati contraenti di riconoscere le convenzioni arbitrali, purché esse, tra l'altro, attengano ad una materia suscettibile di composizione per via di arbitrato (nel testo ufficiale inglese: "subject matter capable of settlement by arbitration"). In via consequenziale, l'art. 11.3 impone al giudice di devolvere la lite agli arbitri, in presenza di una clausola compromissoria e su richiesta di una delle parti: salvo che la clausola stessa sia nulla, inefficace o insuscettibile di applicazione ("null and void, inoperative or incapable of settlement by arbitration"). Tale disposizione si palesa quindi chiara nell'attribuire allo stesso giudice, adito nonostante l'esistenza di una convenzione d'arbitrato, il potere di trattenere il processo, ove accerti - egli, e non gli arbitri - la nullità della stessa [...] [Questo,] in presenza di una normativa successiva, imperativa ed inderogabile, di natura internazionale e sovranazionale, che ha specificamente inibito l'esecuzione di contratti e transazioni riguardanti l'Irak (Risoluzioni 661/1990 e 687/1991 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite; Regolamenti CEE 2340/90, 3155/90 e 7 dicembre 1992 n.3541): in tal guisa, sovrapponendosi alla disciplina generale - sostanziale e processuale - prefigurata in contratto. Con la conseguenza che gli effetti dello *jus superveniens*, di indubbio ordine pubblico internazionale, dovevano essere valutati sulla base della *lex fori*, dal giudice nazionale italiano [...] [Inoltre,] [...] l'ordinamento conosce l'invalidità sopravvenuta, ma non pure la validità sopravvenuta, degli atti e negozi giuridici, si osserva come l'embargo non avesse colpito i rapporti commerciali con l'Irak con una mera misura interinale, di natura sospensiva, destinata a valere come parentesi temporalmente limitata fino alla sua rimozione a seguito della cessazione dell'illecito internazionale addebitato; con eventuale ripresa successiva, quindi, dell'iter processuale prefigurato dalle parti. Al contrario, si trattava di una misura sanzionatoria che rendeva illico et immediate inammissibile il ricorso all'arbitrato ed irreversibile l'azione civile promossa dinanzi al giudice competente secondo la *lex fori* (art.5 cod. proc. civ.)». Cass. Civ. (Sez. Un.) n°23893/2015, cit., pp. 14-16 e 18. Al riguardo, cfr. R. OLIVA, *Arbitration and embargo*, in *Arbitration in Italy*, 25 novembre 2015. Si consideri, inoltre, il precedente offerto dalla sentenza resa dal Tribunale di Genova nel caso *Fincantieri e Oto Melara c. Governo e Ministero della Difesa della Repubblica dell'Iraq* (11 luglio 1996), dove il tribunale adito dichiarò la risoluzione per impossibilità sopravvenuta della prestazione i contratti per la costruzione di navi militari stipulati negli anni '80 tra le parti in causa. Tutto ciò, per effetto dell'embargo imposto nei confronti di Baghdad dalle risoluzioni UNSC intervenute successivamente all'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq (e dei provvedimenti attuativi delle medesime, adottati a livello dell'UE e nei singoli ordinamenti nazionali). I giudici, in tale occasione, hanno peraltro ritenuto l'impossibilità sopravvenuta della prestazione imputabile alla parte irachena, condannando quest'ultima al risarcimento dei danni scaturiti dal mancato adempimento contrattuale poiché l'Iraq aveva consapevolmente violato le norme internazionali, esponendosi al rischio delle sanzioni internazionali e contravvenendo di conseguenza alla buona fede contrattuale (*bona fides*). Si consideri al riguardo la massima in base alla quale: «a self-induced frustration is not a frustration at all, but a breach of contract», particolarmente rilevante nell'ipotesi dell'imposizione di *targeted sanction* in reazione a condotte illecite individuali. Cfr.: P. S. ATIYAH, *An Introduction to the Law of Contract*, 5° ed., Oxford University Press, 1995. Sul tema, cfr.: A. LAZARI, *Armi da guerra e guerra alle armi: prima condanna italiana per la Ybris di Saddam*, in *Danno e responsabilità*, 1997, vol. 2, pp. 217 ss.; M. MANCINI, *Stato di guerra e conflitto armato nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 268-269.

una motivazione valida per l'inadempimento di un contratto oppure una ragione di invalidità contrattuale¹⁴⁷⁹. Per quanto concerne i paesi dell'UE, si consideri comunque quanto previsto dall'art. 11 del Regolamento n°833/2014 del Consiglio: «1. Non è concesso alcun diritto in relazione a contratti o transazioni sulla cui esecuzione abbiano inciso, direttamente o indirettamente, integralmente o in parte, le misure istituite ai sensi del presente regolamento, anche a fini di indennizzo o diritto analogo, ad esempio un diritto di compensazione o un diritto coperto da garanzia, segnatamente una proroga o il pagamento di una garanzia o di una controgaranzia, in particolare finanziaria, indipendentemente dalla sua forma, se la richiesta è presentata da: a) entità di cui all'articolo 5, lettera b) o c), o elencate nell'allegato III; b) qualsiasi altra persona, entità o organismo russo; c) qualsiasi persona, entità o organismo che agisca per tramite o per conto di una delle persone, delle entità o degli organismi di cui alle lettere a) o b) del presente paragrafo 2. In ogni procedura volta all'esercizio di un diritto, l'onere della prova che l'esercizio del diritto non è vietato dal paragrafo 1 incombe alla persona che intende esercitare il diritto. 3. Il presente articolo lascia impregiudicato il diritto delle persone, delle entità e degli organismi di cui al paragrafo 1 al controllo giurisdizionale dell'inadempimento degli obblighi contrattuali a norma del presente regolamento».

In questa sede, infine, appare opportuno porre in evidenza le rilevanti implicazioni che scaturiscono, in tema di esecuzione dei contratti commerciali internazionali, dalla normativa del Regolamento di Blocco dell'UE¹⁴⁸⁰. Dalle disposizioni degli artt. 5 e 6 della “*Blocking Regulation*”, infatti, consegue che nel caso in cui un'impresa dell'Unione maturi l'intenzione di risolvere un contratto in vigore con altri soggetti dell'UE ma avente a oggetto, ad esempio, la fornitura di merci in territorio iraniano, oppure tale azienda dell'Unione voglia procedere alla sospensione dei termini o alla modifica delle condizioni pattuite in tale contratto prescindendo dal consenso delle controparti – e tutto ciò si verifichi inoltre in carenza di un'apposita autorizzazione rilasciata dalla Commissione europea e, quindi, derivi esclusivamente dalla decisione unilaterale di tale entità dell'UE di adeguarsi ai provvedimenti sanzionatori extraterritoriali varati da parte degli Stati Uniti – l'impresa dell'Unione potrebbe incorrere in un possibile contenzioso civile per danni¹⁴⁸¹ promosso su istanza dei soggetti dell'UE sue

¹⁴⁷⁹ Cfr. A. KOTELNIKOV, *op. cit.*, p. 2. Si pensi al già citato caso *Sensor*, relativo alle misure extraterritoriali imposte dagli USA a partire dal 1981 contro la realizzazione del gasdotto trans-siberiano tra le allora CEE e URSS. Una società olandese aveva rifiutato di consegnare la merce secondo contratto poiché considerava l'embargo degli Stati Uniti come un evento impediente di cd. “forza maggiore”. L'acquirente francese si era quindi rivolto al Tribunale distrettuale dell'Aia, nei Paesi Bassi, richiedendo un ordine di adempimento in forma specifica. Il tribunale olandese, pertanto, stabilì che fossero le leggi olandesi a regolare il contratto, osservando come, in linea di principio, un embargo possa effettivamente essere interpretato alla stregua di un evento di *Force Majeure*. Tuttavia, il Tribunale distrettuale decise che, nel caso specifico, ciò non fosse possibile, giacché gli Stati Uniti non avevano giurisdizione per adottate sanzioni extraterritoriali vincolanti per le aziende europee. Cfr. TRIBUNALE DISTRETTUALE DELL'AIA (PAESI BASSI), *Compagnie Europeenne des Petroles S.A. v. Sensor Nederland B.V.*, case n° 82/716, 17 settembre 1982, cit.

¹⁴⁸⁰ Tale normativa, tuttavia, (almeno al momento) non ricomprende i provvedimenti extraterritoriali statunitensi varati nel contesto della pressione sanzionatoria esercitata da Washington nei confronti della Federazione Russa.

¹⁴⁸¹ Secondo l'art. 6 dello Statuto di Blocco dell'UE (Regolamento n°2271/96), del resto: «Qualsiasi persona di cui [all'art. 11], impegnata in un'attività di cui [all'art. 1] ha diritto al risarcimento dei danni, comprese le spese

controparti nel contratto, oltre a rischiare di subire l'imposizione di una sanzione amministrativa da parte delle competenti autorità nazionali¹⁴⁸². Pertanto, nel caso in cui il contratto in questione risulti effettivamente retto dal diritto di uno Stato dell'UE, si renderà necessario valutare in concreto anche l'evenienza in cui le “*Sanctions clauses*” in esso (probabilmente) previste richiedano alle parti di porre in essere una condotta che – traducendosi di fatto nella cd. “*compliance*” rispetto alle sanzioni extraterritoriali statunitensi osteggiate dal Regolamento n°2271/96 – non potrà di conseguenza che risultare illecita alla luce del Regolamento di Blocco dell'Unione europea¹⁴⁸³.

3.8.1 La giurisprudenza dei tribunali russi riguardo alle conseguenze civilistiche derivanti dall'applicazione delle “sanzioni” e delle “contro-sanzioni”

Alla luce di quanto esposto, l'ipotesi di un possibile riconoscimento, in sede di giudizio civile, del “danno da sanzioni” si rivela dunque alquanto remota laddove la necessaria applicazione di misure restrittive internazionali sia stata invocata dalla controparte che non abbia adempiuto ai propri obblighi contrattuali. Inoltre, è interessante rilevare come l'effetto inibitorio esercitato, da parte dei regimi sanzionatori internazionali, sulla realtà prettamente privata dei contratti commerciali possa di fatto determinare una congiuntura “mutevole” e “contraddittoria” nella quale, a seconda della legge regolatrice del contratto o del luogo dell'adempimento, possono ritrovarsi a coesistere legalità e illegalità in riferimento alle medesime prestazioni contrattuali. In seguito al varo delle *restrictive measures* dell'UE contro la Russia, ad esempio, alcune tipologie di trasferimenti e transazioni sono infatti divenute illecite in Italia, pur conservando ancora la propria legittimità in base alla legge russa.

Un tribunale russo, applicando le regole della propria giurisdizione, potrebbe pertanto decidere non solo di essere competente a pronunciarsi su una controversia internazionale per “danno da sanzioni” (perché, ad esempio, il ricorrente è un cittadino della Federazione Russa

giudiziali, ad essa causati dall'applicazione degli atti normativi indicati nell'allegato o da azioni su di essi basate o da essi derivanti. – Tale risarcimento può essere ottenuto dalla persona fisica o giuridica o da qualsiasi altra entità che ha causato danni o da qualsiasi persona che agisca per suo conto o altro intermediario. – La convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale si applica ai procedimenti avviati ed alle sentenze rese ai sensi del presente articolo. Il risarcimento può essere ottenuto sulla base delle disposizioni delle sezioni da 2 a 6 del titolo II di tale convenzione, nonché, ai sensi [dell'art. 57, § 3] di tale convenzione, tramite procedimenti giudiziari avviati dinanzi ai tribunali di uno Stato membro in cui tale persona, entità, persona che agisce per suo conto o intermediario detiene dei beni. – Fatti salvi altri mezzi disponibili e conformemente alla legislazione applicabile, il risarcimento potrebbe assumere la forma di sequestro e vendita di beni detenuti da tali persone, entità, persone che agiscono per loro conto o altri intermediari nella Comunità, comprese le azioni detenute in una persona giuridica registrata nella Comunità».

¹⁴⁸² In Italia tale sanzione, di natura amministrativa, viene irrogata dal Ministero dello Sviluppo economico (MISE) ed è prevista dal D.lgs. n°346 del 1998 nel limite massimo di € 92.962,00. Cfr. M. PADOVAN ET AL., *Iran: entrano in vigore il primo pacchetto di sanzioni extraterritoriali USA e l'aggiornamento del Regolamento di Blocco UE*, in *Client Alert - Export Control*, agosto 2018, p. 3. D. GORJI VARNOSFADERANI, *Le sanzioni degli USA verso l'Iran ed il Regolamento di Blocco*, in *Filodiritto.com*, 17 maggio 2019.

¹⁴⁸³ *Ibidem*. Inoltre, cfr. M. MOLFA, M. IUS, A. GRANT, *op. cit.*, p. 404.

o l'oggetto della controversia è situato in Russia o la causa dell'azione è sorta nell'ambito della giurisdizione territoriale di Mosca o perché le determinazioni contrattuali depongono in tal senso) ma persino stabilire che l'invocazione dell'imperatività delle sanzioni dell'UE o degli USA (peraltro ritenute da Mosca del tutto illegali, ai sensi del diritto internazionale)¹⁴⁸⁴, al fine di giustificare un inadempimento, non costituisca un valido motivo di esclusione della responsabilità contrattuale a fronte della presentazione di un reclamo per violazione del contratto e della conseguente richiesta di risarcimento dei danni per inadempimento da parte del ricorrente¹⁴⁸⁵. In ogni caso, appare perlopiù improbabile che i tribunali russi si dimostrino

¹⁴⁸⁴ Rimane del resto controversa la possibilità che il mancato rispetto delle sanzioni economiche unilaterali, ossia non basate sulla Carta delle Nazioni Unite, possa comportare l'invalidità contrattuale laddove tali misure non facciano parte della *Lex fori* o del diritto sostanziale individuato per la disciplina del contratto. A maggior ragione, è probabile che un tribunale arbitrale internazionale possa altresì considerare le argomentazioni sulla rilevanza ai fini contrattuali di tali sanzioni con un certo "scetticismo", se non nella misura in cui sia il contratto stesso a prevederne l'applicabilità nel quadro delle proprie previsioni. Cfr. A. KOTELNIKOV, *op. cit.*, pp. 17-18. Inoltre, si veda: ICC, *Shipyards, AB Götaverken (Sweden) v Libyan General Maritime Transport Organization (GMTO) (Libya), General National Maritime Transport Company (GMTC) (successor First Defendant) (Libya)*, cases nn°2977, 2978, 3033, Award, 1978, in *YCA*, 1981, pp. 133 ss. Al riguardo, cfr. J. PAULSSON, *Arbitration Unbound: Award Detached from the Law of its Country of Origin*, in *ICLQ*, 1981, vol. 30, n°2, pp. 358-387.

¹⁴⁸⁵ Cfr.: S. MOORE, *op. cit.*; A. I. SAVEL'EV, Односторонние Экономические Санкции США: Взгляд со Стороны Американского и Российского Права [*Unilateral US Economic Sanctions: View from the Perspective of American and Russian Law*], in *Zakon*, 2015, n°5, pp. 108-131. Si consideri come alcuni tribunali russi abbiano rifiutato di considerare le sanzioni imposte contro la Russia quali eventi di *Force Majeure* e ciò sulla base della rilevata mancanza di prove che potessero confermare il carattere effettivamente impeditivo di tali misure nei confronti dell'importazione di merci nel territorio della Federazione Russa, tanto più nei casi in cui la parte venditrice abbia alla fine trovato il modo di eludere questo ostacolo ed eseguire comunque la consegna (sebbene in ritardo rispetto a quanto previsto dal contratto). Cfr.: ВОСЕМНАДЦАТЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД, г. Челябинск, Постановление от 27 ноября 2015 г., Дело № А07-12459/2015, 27 novembre 2015; Арбитражный Суд Северо-Кавказского Округа, Постановление от 13 сентября 2018 г., Дело № А53-3447/2018, 13 settembre 2018. Si pensi, inoltre, a come alcune corti russe, in taluni casi, non abbiano neppure avviato la discussione sull'applicabilità delle sanzioni occidentali nel territorio della Federazione Russa nel contesto delle controversie loro sottoposte. In particolare – e tanto più laddove le sanzioni economiche non risultavano esplicitamente menzionate tra gli eventi di *Force Majeure* contemplati dalle inerenti clausole contrattuali – i tribunali russi hanno rigettato in questi casi le argomentazioni difensive incentrate sull'identificazione delle sanzioni internazionali come evento di "forza maggiore" in quanto atti "imprevedibili" e "insormontabili", sottolineando che, ai sensi dell'art. 2, § 1, co. 3 del codice civile della Federazione Russa, «l'attività imprenditoriale è un'attività autonoma svolta a proprio rischio, finalizzata a trarre sistematicamente profitto dall'uso di beni, dalla vendita di beni, dall'esecuzione di lavori o dalla prestazione di servizi». Secondo i giudici aditi, pertanto, chi esercita un'autonoma attività economica e instaura di propria iniziativa rapporti contrattuali implicanti l'assunzione del relativo rischio d'impresa, avrebbe potuto e dovuto prevedere la possibilità del verificarsi di una simile contingenza economica (tramite la stipula di contratti adeguati alle reali condizioni di rischio, la diversificazione dei propri fornitori, dei canali commerciali e della forza lavoro, etc.), non sussistendo quindi le premesse per la risoluzione contrattuale *ex art.* 451 del Codice civile russo. Cfr.: АРБИТРАЖНЫЙ СУД СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ, Решение от 03.04.2014, Дело № А60-825/2015, 3 aprile 2014; ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, Определение Судебной коллегии по экономическим спорам от 23.05.2017, № 301-ЭС16-18586, Дело № А39-5782/2015, 23 maggio 2017. Tutto ciò trova peraltro riscontro nella giurisprudenza arbitrale internazionale. Nel caso ICC 1782/197391, ad esempio, una società tedesca e una jugoslava avevano sottoscritto un contratto per la fornitura e la manutenzione di autocarri in un cantiere situate in un paese arabo. Dopo l'introduzione di sanzioni contro Israele ad opera di questo stesso paese, era divenuto impossibile per i rappresentanti dell'azienda tedesca, di origine ebraica, ottenere i visti necessari per recarsi fisicamente nei

disposti a riconoscere l'applicazione di sanzioni unilaterali straniere che non facciano parte del diritto proprio del contratto (nonché ostili alla Russia) come motivo per dichiarare la nullità contrattuale.

Benché risulti palese la concreta difficoltà (se non l'impossibilità), per una controparte russa, di ottenere in seguito l'esecuzione di una simile pronuncia nell'ambito delle giurisdizioni dei paesi dell'UE (o negli Stati Uniti), tale sentenza potrebbe comunque trovare esecuzione nei confronti di beni dell'inadempiente dislocati in territorio russo oltre che, almeno in linea di principio, in uno degli Stati con i quali Mosca abbia stipulato trattati in materia di reciproco riconoscimento ed esecuzione delle sentenze¹⁴⁸⁶. Nel giugno 2020 il Codice di procedura commerciale della Federazione Russa è stato peraltro emendato, alle sezz. 248(1)¹⁴⁸⁷ e 248 (2)¹⁴⁸⁸, ad opera della Legge Federale n°171-FZ “*On Amendments to the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation in order to protect the rights of individuals and legal entities in connection with restrictive measures introduced by a foreign State, State association and (or) union and (or) state (interstate) institution of a foreign State or State association and (or) union*”¹⁴⁸⁹, la quale ha attribuito ai tribunali statali russi competenti in materia commerciale (le cd. corti di *Arbitrazh*¹⁴⁹⁰) giurisdizione esclusiva sulle controversie che coinvolgano parti soggette a sanzioni da parte di Stati esteri (parti russe o straniere colpite dalle misure anti-russe) e sulle

cantieri e completare i servizi previsti dal contratto. Il convenuto, quindi, aveva sostenuto che queste circostanze sopraggiunte equivalessero a impedimenti di “forza maggiore” e rendessero impossibile l'esecuzione del contratto. Il tribunale arbitrale, invece, ha respinto tale argomentazione, sottolineando inoltre, come essa non potesse spiegare il ritardo di 26 mesi nell'adempimento degli obblighi contrattuali, dato che il convenuto aveva anche la possibilità di assumere cittadini di altra nazionalità per portare a termine gli impegni assunti nei confronti della controparte jugoslava: «*Il est d'une appréciation constante qu'une impossibilité subjective pour une personne physique d'exécuter un engagement contractuel ne la libère pas, si le respect du contrat pouvait être assuré par un représentant, ceci étant d'autant plus valable pour des engagements contractés par des personnes morales.*»

¹⁴⁸⁶ Cfr. *Ibidem*. Una simile ipotesi, tra l'altro, potrebbe di fatto apparire sempre meno remota nel caso in cui pronunce analoghe dovessero sopraggiungere ad esito di procedimenti giudiziari (ad esempio, di riconoscimento ed esecuzione di lodi arbitrali stranieri) intrapresi nell'ambito delle giurisdizioni dei paesi occidentali, causando così l'adozione, da parte delle autorità russe, di provvedimenti “simmetrici” in chiave di rappresaglia. Cfr. E. DE BRABANDERE, D. HOLLOWAY, *op. cit.*, pp. 304-329. Inoltre, si veda: M. A. DA SILVEIRA, *op. cit.*, pp. 330-376.

¹⁴⁸⁷ «Статья 248(1). Исключительная компетенция арбитражных судов в Российской Федерации по спорам с участием лиц, в отношении которых введены меры ограничительного характера» [Art. 248(1) del Codice di procedura commerciale della Federazione Russa: «*Competenza esclusiva dei tribunali commerciali della Federazione Russa nelle controversie che coinvolgono persone nei confronti delle quali sono state introdotte misure restrittive*»].

¹⁴⁸⁸ «Статья 248(2). Запрет инициировать или продолжать разбирательство по спорам с участием лиц, в отношении которых введены меры ограничительного характера» [Art. 248(2) del Codice di procedura commerciale della Federazione Russa: «*Divieto di avviare o proseguire procedimenti su controversie con la partecipazione di soggetti nei confronti dei quali siano state introdotte misure restrittive*»].

¹⁴⁸⁹ GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральный закон от 08.06.2020 № 171-ФЗ “О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в целях защиты прав физических и юридических лиц в связи с мерами ограничительного характера, введенными иностранным государством, государственным объединением и (или) союзом и (или) государственным (межгосударственным) учреждением иностранного государства или государственного объединения и (или) союза”, 8 giugno 2020.

¹⁴⁹⁰ Nella Federazione Russa, il Tribunale d'Arbitrato commerciale (in russo: Арбитражный суд; tras.: *Arbitrazhnyi sud*) è l'autorità giurisdizionale che si occupa principalmente delle controversie civili, in materia commerciale, relative allo svolgimento di attività imprenditoriali e professionali.

cause intentate tra una parte russa e una parte straniera quando le sanzioni contro persone ed entità russe costituiscano un motivo di controversia – indipendentemente dalle scelte in precedenza concordate dalle parti in materia giurisdizionale (*i.e.*, tramite clausola arbitrale o di scelta del foro) – a condizione che la causa non sia stata già portata dinanzi a un giudice straniero o all’attenzione di un tribunale arbitrale con sede al di fuori della Federazione Russa. Nel caso in cui tali procedimenti siano stati già intrapresi all’estero, alla parte interessata è comunque riconosciuta la facoltà di richiedere al giudice russo un’ingiunzione inibitoria (cd. *anti-suit injunction*) contro tali procedure¹⁴⁹¹. La legge in parola, del resto, codifica le recenti evoluzioni della giurisprudenza russa.

Un esame sommario delle sentenze e delle decisioni adottate in primo grado da parte dei tribunali commerciali russi nel 2019¹⁴⁹² evidenzia come le sanzioni dell’Unione europea rappresentino un argomento regolarmente presente nel novero delle controversie contrattuali¹⁴⁹³ sottoposte ai giudici russi. Nella maggioranza dei casi, ad ogni modo, i tribunali non si sono preoccupati di determinare l’applicabilità o meno delle sanzioni dell’UE in Russia ai sensi del diritto russo ma, al contempo, hanno interpretato le sanzioni economiche imposte da Bruxelles in qualità di motivazione idonea, in linea di principio, a giustificare l’inadempimento di obbligazioni contrattuali che si sostanziasse nell’importazione, dagli Stati membri dell’UE verso la Federazione Russa, di prodotti resi oggetto di divieti sanzionatori (sollevando tra l’altro la

¹⁴⁹¹ La Corte Suprema russa ha sostenuto un’interpretazione estensiva dell’art. 248.1(4) dell’emendato Codice di procedura commerciale russo, osservando come l’intento del Legislatore sia stato quello di consentire a tutte le parti colpite dalle sanzioni anti-russe di usufruire delle nuove disposizioni e ciò sulla base della presunzione che una parte russa sanzionata non possa ottenere giustizia dinanzi a istituzioni straniere (imparziali). Con la sentenza nel caso A60-36897/2020, *JSC Uraltransmash v PESA*, del 9 dicembre 2021 la Corte ha ribaltato l’approccio restrittivo dei tribunali inferiori, rilevando come l’applicazione di sanzioni contro una parte russa crei *ipso facto* per essa ostacoli (quand’anche solo “reputazionali”) in materia di accesso alla giustizia. Secondo la Corte Suprema, non è quindi necessario presentare prove di eventuali difficoltà pratiche che impediscano a una parte sanzionata di partecipare a un procedimento con sede all’esterno della Russia, potendo la parte sanzionata semplicemente optare unilateralmente per la giurisdizione dei tribunali russi sulla base delle nuove norme. L’imposizione di sanzioni internazionali diviene dunque di per sé sufficiente per ignorare una clausola contrattuale di risoluzione delle controversie. Cfr. E. RUBININA, *Russian Sanctions Law Bares Its Teeth: The Russian Supreme Court Allows Sanctioned Russian Parties To Walk Away From Arbitration Agreements*, in *Kluwer Arbitration Blog*, 22 gennaio 2022.

¹⁴⁹² In particolare, si considerino le decisioni del Tribunale commerciale della Città di Mosca nei casi n°A40-1039/37/2019 (8 ottobre 2019); n°A40-41342/2019 (29 aprile 2019); n°A40-51145/2019 (30 maggio 2019). Tra i casi precedenti, rileva inoltre la sentenza della Nona Corte d’Appello di Mosca nel caso n°A40-6478/2016 (21 giugno 2016).

¹⁴⁹³ Nel contesto così descritto, inoltre, giova riportare come la Corte Internazionale di Arbitrato della ICC abbia conseguito lo *status* di Istituzione Arbitrale Permanente nella Federazione Russa. Tale riconoscimento è giunto dal Consiglio per lo Sviluppo del Processo Arbitrale del Ministero della Giustizia russo, in virtù della «*reputazione internazionale consolidata*» di questa istituzione. La Corte arbitrale ICC amministrerà gli arbitrati internazionali con sede nella Federazione Russa. Questo permetterà alle parti di richiedere l’esecuzione dei lodi arbitrali “istituzionali” ICC in Russia, evitando i rischi e le incertezze connesse all’esecuzione di lodi *ad hoc* e limitando al massimo l’intervento dei tribunali nazionali. Il nuovo *status* consentirà alla Corte ICC di gestire gli arbitrati relativi ad alcune categorie di controversie societarie, come specificate dalla legislazione russa, in particolare quelle derivanti da accordi di acquisto di azioni e accordi di pegno in azioni. La Corte ICC è un’istituzione autonoma supervisionata da decisori indipendenti e imparziali che, a far data dalla sua creazione nel 1923, ha risolto oltre 26.000 casi. Nel 2020, le istanze depositate presso la Corte hanno coinvolto un totale di 2.507 parti provenienti da 145 Stati e territori di tutto il globo. Di questi, 21 casi hanno coinvolto soggetti provenienti dalla Federazione Russa. Cfr. ICC ITALIA, *La Corte Internazionale di Arbitrato di ICC riconosciuta Istituzione Arbitrale Permanente in Russia*, in *ICC Italia – Home*, 25 maggio 2021.

parte inadempiente dal pagamento delle relative penali). Tutto ciò, avvalora l'ipotesi in base alla quale, almeno in questa categoria di casi, i tribunali russi abbiano considerato le sanzioni comunitarie contro Mosca come un *datum* fattuale, ossia quali elementi circostanziali la cui rilevazione non richieda la conduzione di alcuna disamina circa l'applicabilità delle inerenti norme dell'UE sul territorio della Federazione Russa¹⁴⁹⁴.

Nel contesto di casi di primaria rilevanza, tuttavia, i giudici russi non hanno mancato di effettuare una simile analisi. Innanzitutto, il 13 febbraio 2018, la Corte costituzionale della Federazione Russa ha emesso una decisione di rilevanza storica in materia di importazioni cd "parallele". In un *obiter dictum* di tale pronuncia, infatti, la Corte di San Pietroburgo ha affermato che l'adesione da parte degli operatori economici «*all'imposizione ad opera di qualsiasi Stato di sanzioni contro la Russia e le sue entità economiche, stabilite al di fuori delle dovute procedure internazionale previste dal diritto internazionale e in contraddizione con i trattati internazionali multilaterali di cui la Federazione Russa è parte [...] può essere considerata di per sé un comportamento contrario alla buona fede*»¹⁴⁹⁵. Poiché il codice civile russo obbliga tutte le parti ad esercitare i propri diritti secondo il canone della "buona fede", la posizione assunta da parte dei giudici di San Pietroburgo potrebbe dunque già di per sé spingere verso una generale inapplicabilità di qualsiasi "clausola sanzionatoria" contenuta nei contratti disciplinati dalla legge russa comportando, ad esempio, il diritto di rescindere qualsiasi accordo laddove la parte russa venga sottoposta a sanzioni internazionali.

L'11 luglio 2017, la tedesca Siemens ha intentato causa in Russia contro la società statale russa ROSTEC e la sua controllata TECHNOPROMEXPORT, coinvolte nella costruzione di una centrale termica sulla penisola di Taman', in prossimità della Crimea. La compagnia tedesca ha infatti accusato TECHNOPROMEXPORT di aver spostato illegalmente quattro turbine a gas di produzione Siemens verso la Crimea, in violazione dell'embargo imposto dall'UE, chiedendo inoltre al tribunale di riconoscere l'accordo sulla consegna delle turbine come non valido. Il Cremlino, da parte sua, ha replicato affermando che le turbine in questione erano state prodotte in Russia e reperite sul mercato secondario. Nel caso *Siemens v TECHNOPROMEXPORT* relativo alla fornitura di turbine a gas in Crimea, la nona Corte d'Appello commerciale della capitale russa, nel rigettare il ricorso di Siemens, ha affermato che «*l'[e]secuzione da parte di soggetti giuridici russi, sul territorio della Federazione Russa, di restrizioni e divieti (e.g., un embargo) imposto dall'Unione Europea (ovvero un'organizzazione internazionale di cui la Federazione Russa non è Membro) contraddice direttamente i fondamenti della legge e dell'ordine (ordine pubblico) della Federazione Russa*»¹⁴⁹⁶.

¹⁴⁹⁴ Cfr. A. KOTELNIKOV, *op. cit.*, p. 12.

¹⁴⁹⁵ КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2018 г. № 8-П город Санкт-Петербург по делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 1252, статьи 1487 и пунктов 1, 2 и 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации [...], 13 febbraio 2018.

¹⁴⁹⁶ ДЕВЯТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД, г. Москва, Постановление от 10.04.2018 № 09АП-9815/2018, Дело № А40-171207/17, 10 aprile 2018.

Infatti, secondo l'impostazione adottata dai giudici russi nel recepire le determinazioni espresse in primo grado dal Tribunale commerciale di Mosca il 17 gennaio 2018¹⁴⁹⁷, «la principale conseguenza dell'accoglimento del ricorso sarebbe l'applicazione de jure delle sanzioni economiche irrogate dall'Unione Europea sul territorio della Federazione Russa (i.e., il riconoscimento ad opera della Corte che le persone giuridiche russe abbiano l'obbligo di rispettarle [...]), il che contraddirebbe chiaramente i fondamenti dell'ordinamento giuridico della Federazione Russa (ordine pubblico) - e danneggerebbe la sovranità dello Stato»¹⁴⁹⁸. Pertanto, nel contesto di un'azione volta a dichiarare la nullità di un contratto, il tribunale russo ha propeso per l'interpretazione delle sanzioni economiche in qualità di dato giuridico (*legal norm*) – e non come mero elemento fattuale – determinando di conseguenza il ricorso (prevedibile) all'applicazione dell'eccezione di ordine pubblico rispetto alle sanzioni estere indirizzate contro lo Stato del foro¹⁴⁹⁹. La parte attrice ha quindi tentato senza successo di utilizzare le sanzioni dell'UE contro la Russia nell'ambito dell'accusa di falsa dichiarazione mossa nei confronti del convenuto (*ex art. 179, § 2 del Codice civile della Federazione Russa*).

A causa dello “scandalo” sulla fornitura illegale delle turbine, oltretutto, l'Unione europea ha introdotto nuove sanzioni contro diverse entità e personalità russe ritenute coinvolte nella controversa vicenda¹⁵⁰⁰. La decisione dei giudici d'appello di Mosca, ad ogni modo, è stata

¹⁴⁹⁷ АРБИТРАЖНЫЙ СУД Г. МОСКВЫ, Решение от 17.01.2018, Дело № А40-171207/17-111-1562, 17 gennaio 2018.

¹⁴⁹⁸ ДЕВЯТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД, г. Москва, Постановление от 10.04.2018 № 09АП-9815/2018, Дело № А40-171207/17, 10 aprile 2018, cit. Sul tema della decisione, cfr.: V. V. STARZHENETSKIY, V. A. BUTYRINA, YU. V. DRAGUNOVA, Экономические Санкции Глазами Российских Судей: Между Защитой Публичного Порядка и Интересов Бизнеса [*Russian Judges on Economic Sanctions: Balancing Between Protecting the National Public Order and Business Interests*], in *Opinio Juris – Mezhdunarodnoe pravosudie [International Justice]*, 2018, vol. 28, n°4, pp. 126-139. Inoltre, cfr. S. V. GLANDIN, M. G. DORAEV (a cura di), *Экономические санкции против России: правовые вызовы и перспективы [Economic sanctions against Russia: legal challenges and perspectives]*, Infotopic Media, Moscow, 2018; E. KOSKINA, «Санкционный» комплаенс: почему о нем не стоит забывать [*“Sanction” Compliance: Why You Shouldn't Forget About It*], Deloitte Legal, Mosca, 2019.

¹⁴⁹⁹ Cfr. A. KOTELNIKOV, *op. cit.*, p. 13. Si consideri in merito l'art 168, § 2 del Codice civile russo circa «l'invalidità di un contratto non conforme alla legge o agli altri atti giuridici», secondo cui: «Un accordo che viola i requisiti di una legge o di un altro atto giuridico e, allo stesso tempo, viola interessi pubblici o diritti e interessi legalmente tutelati di terzi è nullo, a meno che non risulti dalla legge che tale accordo è annullabile o sono previste altre conseguenze della violazione che non siano riconducibili all'invalidità dell'operazione». Il successivo art. 169, prevedendo «l'invalidità degli accordi, posti in volontariamente in essere in contraddizione con i fondamenti della legge e dell'ordine pubblico e della moralità» dispone inoltre che: «L'operazione compiuta con uno scopo manifestamente contrario ai fondamenti dell'ordine pubblico o del buon costume è nulla e comporta le conseguenze stabilite dall'articolo 167 del presente codice. Nei casi previsti dalla legge, il tribunale può recuperare al gettito della Federazione Russa tutto quanto ricevuto in tale transazione dalle parti che hanno agito intenzionalmente, o applicare altre conseguenze stabilite dalla legge». Rileva inoltre quanto specificato dal Plenum della Corte Suprema russa nella sua Risoluzione n°25 del 23 giugno 2015, nel testo della quale la nozione di “interesse pubblico” figura estesa, in particolare, agli interessi di un numero indefinito di persone, alle questioni relative alla sicurezza pubblica e alla salute pubblica, nonché alla difesa, alla sicurezza e alla protezione dell'ambiente, risultando di conseguenza nulle le operazioni che contravvengano ad un espresso divieto di legge di valenza generale, in quanto lesive di tale pubblico interesse. Sul tema, cfr. V. A. STEPANCHENKO, *Foreign investment and trade policies of WTO Members under the Agreement on investment measures related to trade*, in V. D. PEREVALOV (a cura di), *The law of the World Trade Organization: the impact on the economy and legislation of the European-Asian region*, Statut, Mosca, 2014.

¹⁵⁰⁰ Cfr. TASS, *Siemens appeals to Russia's Supreme Court in dispute over Crimea turbines*, 22 agosto 2018.

confermata anche dalla Corte di Cassazione del distretto moscovita¹⁵⁰¹ e, infine, dalla Corte Suprema della Federazione Russa¹⁵⁰². Poiché la contrarietà all'ordine pubblico può costituire un motivo di rifiuto del riconoscimento di lodi arbitrali stranieri in Russia, tale posizione giurisprudenziale può rendere inapplicabili eventuali lodi arbitrali fondati sull'esercizio di diritti sanciti da clausole contrattuali sanzionatorie¹⁵⁰³.

Quando l'Unione Europea, gli Stati Uniti e altri paesi hanno introdotto le proprie sanzioni contro la Federazione Russa, sue entità e suoi privati cittadini, i tribunali russi hanno peraltro consentito alle parti sanzionate di evitare i procedimenti arbitrali internazionali. Ad esempio, in data 10 febbraio 2020, la nona Corte d'appello commerciale di Mosca¹⁵⁰⁴ si è pronunciata nel caso n°A40-149566/2019, in cui ha sostenuto una precedente decisione del Tribunale commerciale di Mosca¹⁵⁰⁵ che ha consentito a una parte sanzionata di presentare ricorso dinanzi a un tribunale statale russo indipendentemente dalle previsioni di un accordo arbitrale. Il 6 luglio 2020, la Corte di Cassazione del distretto di Mosca¹⁵⁰⁶ ha in seguito confermato entrambe le sentenze. I giudici russi hanno peraltro basato tali decisioni sul dettato dell'art. II(3) della Convenzione di New York del 1958 sul riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze arbitrali straniere, il quale prevede che: «*Il tribunale di uno Stato contraente, cui sia sottoposta una controversia su una questione, per la quale le parti hanno conchiuso una convenzione secondo il presente articolo, rinvierà le medesime, a domanda d'una di esse, a un arbitrato, sempreché non riscontri che la detta convenzione sia caduca, inoperante o non sia suscettiva d'essere applicata*»¹⁵⁰⁷.

I giudici della Federazione Russa, dunque, hanno stabilito che le parti sottoposte a restrizioni a causa delle sanzioni imposte alla Russia potrebbero non trovarsi in condizione di vedere compiutamente tutelati i propri diritti in sede arbitrale (dato che, ad esempio, gli studi legali stranieri potrebbero non essere in grado di relazionarsi efficacemente con i clienti raggiunti da misure restrittive). Inoltre, anche laddove risultasse possibile portare a termine una procedura d'arbitrato e la parte russa conseguisse un lodo in suo favore, per quest'ultima potrebbe non essere possibile far valere la decisione arbitrale in alcuno Stato ad eccezione della Federazione Russa, giacché i trasferimenti bancari a favore della parte istante sottoposta a sanzioni potrebbero essere bloccati, in particolare in caso di utilizzo di conti corrispondenti presso banche rientranti nella giurisdizione statunitense (come accade, del resto, in relazione alla maggior parte delle transazioni effettuate in dollari americani)¹⁵⁰⁸.

¹⁵⁰¹ АРБИТРАЖНЫЙ СУД МОСКОВСКОГО ОКРУГА, Постановление от 27.06.2018, Дело № А40-171207/2017, 27 giugno 2018.

¹⁵⁰² ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, Определение от 29.10.2018, № 305-ЭС18-16459, Дело № А40-171207/2017, 29 ottobre 2018.

¹⁵⁰³ Cfr. H. LUBITZSCH, T. DOVGAN, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵⁰⁴ ДЕВЯТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД, г. Москва, Постановление от 10.02.2020, № 09АП-80251/2019-ГК, Дело № А40-149566/2019, 10 febbraio 2020.

¹⁵⁰⁵ АРБИТРАЖНЫЙ СУД ГОРОДА МОСКВЫ, Решение от 14.11.2019, Дело № А40-149566/2019, 14 novembre 2019.

¹⁵⁰⁶ АРБИТРАЖНЫЙ СУД МОСКОВСКОГО ОКРУГА, г. Москва, Постановление от 06.07.2020, Дело № А40-149566/2019, 6 luglio 2020.

¹⁵⁰⁷ UNCITRAL, *New York Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards*, cit., art II(3).

¹⁵⁰⁸ Cfr. V. RODIONOV, *Russian Sanctions and Arbitration [...]*, in *International Arbitration Information*, 11 luglio 2020.

Alla luce della nuova normativa procedurale russa, se le parti in controversia hanno stipulato una pregressa “clausola di selezione del foro” nei loro accordi, alla parte sottoposta a sanzioni è consentito di modificare unilateralmente la clausola compromissoria/arbitrale dedotta in contratto oppure di disapplicarla del tutto, qualificando la questione come di esclusiva competenza del diritto russo. Laddove le parti non abbiano invece redatto una clausola di arbitrato o di selezione del foro – e il giudice competente debba di conseguenza essere determinato sulla base delle regole del diritto internazionale privato – i tribunali russi avranno altresì giurisdizione esclusiva in assenza di disposizioni in tal senso impeditive che siano previste in materia da convenzioni internazionali vincolanti per l’ordinamento della Federazione Russa. Inoltre, la nuova legge federale impone severe sanzioni per il mancato rispetto delle ingiunzioni contro l’arbitrato, indicando che qualora una parte, contro la quale un tribunale russo abbia imposto un’ingiunzione, non vi si conformi, il tribunale russo competente può emettere una sentenza di condanna per inadempimento, disponendo il pagamento di un importo non superiore a quello richiesto dal tribunale straniero o da parte del tribunale arbitrale situato al di fuori della giurisdizione della Federazione Russa¹⁵⁰⁹.

Resta da rilevare come, al momento, la giurisprudenza pubblicata dei tribunali russi con riguardo alle conseguenze civilistiche dell’applicazione delle “contro-sanzioni” russe si dimostri ancora esigua. In un contesto simile, tuttavia, appare incontrovertibile che la conclusione e l’implementazione di un contratto in violazione delle contromisure previste dal Decreto Presidenziale n°560 del 6 agosto 2014 “*On the application of certain special economic measures to ensure the security of the Russian Federation*” (e dai successivi provvedimenti modificativi/attuativi di quest’ultimo) venga considerata dai tribunali russi come un motivo per riconoscere l’impossibilità dello svolgimento di un’attività commerciale vietata e possa perciò invalidare il contratto per la sua contrarietà al “pubblico interesse” e all’“ordine pubblico” in applicazione degli artt. 168, § 2 e 169 del Гражданский кодекс (*Grazhdanskiy kodeks* – i.e., del Codice civile) della Russia, prefigurando conseguentemente la possibile confisca, da parte dello Stato, dell’oggetto del contratto e dei relativi proventi. In procedimenti arbitrali in cui il diritto sostanziale della Federazione Russa sia chiamato a disciplinare il merito di una controversia, la corte arbitrale godrà invece di maggiore libertà nell’interpretazione, anche contestuale, di queste disposizioni, aprendo quindi ad esiti che tengano comunque presente la necessità di produrre decisioni concretamente risolutive ed attuabili¹⁵¹⁰.

In una delle cause decise nel 2018 dal Tribunale per la proprietà intellettuale, la *Danone Russia* (attore) ha chiesto alla Corte di annullare la registrazione di un marchio appartenente a *Molkerei Alois Muller GmbH & Co. KG* (convenuto) in quanto non utilizzato in Russia per tre anni consecutivi (dal 2014 al 2017). Il Tribunale, pur riconoscendo come l’attore avesse dimostrato il suo legittimo interesse ad impugnare il marchio, ha rilevato che, ai sensi dell’art. 19 TRIPs, le circostanze sopravvenute indipendentemente dalla volontà del titolare del marchio, che costituiscono un ostacolo all’uso del marchio stesso – come le restrizioni all’importazione o altri

¹⁵⁰⁹ *Ibidem*.

¹⁵¹⁰ Cfr. A. KOTELNIKOV, *op. cit.*, pp. 15-17 e 20-21.

requisiti governativi imposti su beni o servizi protetti dal marchio – devono essere riconosciute come validi motivi di non utilizzo del marchio. Poiché il convenuto era una società tedesca e il Decreto Presidenziale n°560 del 6 agosto 2014 vieta l’importazione in Russia di latte e prodotti lattiero-caseari provenienti dall’UE, l’uso del marchio del convenuto nel territorio della Federazione Russa era stato reso impossibile durante il periodo in questione. Pertanto, il Tribunale ha rifiutato di annullare il marchio e si è pronunciato in favore del convenuto¹⁵¹¹.

3.9 Le controversie sugli investimenti diretti “esteri” sorte tra Mosca e Kiev in seguito all’annessione della Crimea da parte della Federazione Russa

Presso la Corte Permanente di Arbitrato, sulla base delle regole dell’UNCITRAL¹⁵¹², sono state avviate diverse procedure concernenti investimenti diretti¹⁵¹³ effettuati in Crimea prima del febbraio 2014. Alcuni di questi casi, dunque, sono stati imperniati sulla tutela del diritto di proprietà in riferimento ad *asset* economici situati in Crimea¹⁵¹⁴. Nel caso *Aeroport Belbek LLC and Mr. Igor Valerievich Kolomoisky v. The Russian Federation*¹⁵¹⁵, ad esempio, in risposta

¹⁵¹¹ Суд по Интеллектуальным Правам [COURT FOR INTELLECTUAL RIGHTS], г. Москва, Решение от 26 июня 2018 г., Дело № СИП-601/2017, 26 giugno 2018.

¹⁵¹² La *United Nations Commission on International Trade Law* (UNCITRAL) è un organo sussidiario introdotto dall’Assemblea Generale dell’Onu con la Risoluzione 2205 (XXI) del 17 dicembre 1966. Nel suo mandato rientra il miglioramento del quadro giuridico internazionale al fine di agevolare i traffici commerciali e gli investimenti tra gli Stati membri delle Nazioni Unite, promuovendo la progressiva armonizzazione e modernizzazione del diritto del commercio internazionale. Cfr. UNCITRAL, *Origin, Mandate and Composition*, in *About UNCITRAL*, ult. cons. 25 aprile 2020.

¹⁵¹³ Tale definizione, nello specifico contesto in esame, si riferisce tanto agli FDI propriamente “esteri” (in quanto concernenti flussi di investimento di origine straniera verso il territorio ucraino) quanto gli investimenti ucraini indirizzati prima del marzo 2014 verso la penisola di Crimea, la cui incorporazione *de facto* nel territorio della Federazione Russa non è stata finora oggetto di riconoscimento formale da parte di Kiev e della maggioranza della comunità internazionale.

¹⁵¹⁴ Cfr.: CPA, *Financial Performance Holdings B.V. (the Netherlands) v. The Russian Federation*, case n°2015-02, 27, Award, settembre 2016; CPA, *Everest Estate LLC et al. v. The Russian Federation*, case n°2015-36, Award, 2 maggio 2018; S. DILEVKA, *Arbitration Claims by Ukrainian Investors under the Russia-Ukraine BIT: between Crimea and a Hard Place?*, in *Cis Arbitration Forum - Online Journal about Dispute Resolution in Russia, Ukraine, Kazakhstan, Belarus and the Region*, 17 febbraio 2016; G. NURIDZHANIAN, *Ukraine vs. Russia in International Courts and Tribunals*, in *EJIL – blog*, 9 marzo 2016. Sulla tematica, in chiave generale, si veda: N. BUTLER, *Chapter 6. The Effect of Unilateral Sanctions on Foreign Investors and the Foreign Investment Regime*, in S. P. SUBEDI (a cura di), *op. cit.*, pp. 161-184. Inoltre, cfr. A. ASEVA, J. GÓRSKI (a cura di), *The Law and Policy of New Eurasian Regionalization: Economic Integration, Trade, and Investment in the Post-Soviet and Greater Eurasian Space*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2021. Per un ampio approfondimento sul tema, cfr. I. V. RASHKOV, E. I. RASHKOVA, *Рассмотрение в Международных Инвестиционных Арбитражах Исков к России, Связанных с Инвестициями в Крыму [Crimea-Related Investment Arbitration Cases against Russia before International Investment Arbitration Tribunals]*, in *Moscow Journal of International Law*, 2020, n°4, pp. 119-147.

¹⁵¹⁵ CPA, *Aeroport Belbek LLC and Mr. Igor Valerievich Kolomoisky v. The Russian Federation*, case n°2015-07, data di inizio del procedimento: 13 gennaio 2015 (investimento: *Rights under an operations contract concerning the commercial passenger terminal at the Belbek Airport near Sevastopol including investments in various upgrades and renovations*). Per la sostanziale identità soggettiva dell’attore istante, si veda anche il procedimento parallelo: CPA, *JSC CB PrivatBank v. The Russian Federation*, case n°2015-21, data di inizio del

all'avvio del procedimento arbitrale (il 9 gennaio 2015), la Federazione Russa non ha riconosciuto la giurisdizione della CPA, inaugurando così la “linea difensiva” – poi costantemente riproposta anche nell'ambito di successive controversie – secondo la quale la Corte non avrebbe avuto giurisdizione temporale sugli investimenti in causa, poiché questi ultimi erano stati effettuati prima dell'inizio del periodo di copertura previsto dal Trattato bilaterale in materia di investimenti privati tra la Federazione Russa e l'Ucraina, siglato nel 1998¹⁵¹⁶. Tuttavia, nonostante l'esplicita richiesta avanzata da parte di Mosca di non considerare in alcun modo le comunicazioni fatte pervenire alla CPA quale forma di consenso alla partecipazione al procedimento arbitrale, il Tribunale arbitrale (il 6 luglio 2015) ha valutato le lettere inviate dalla Russia (il 16 giugno 2015 e il 1° luglio 2015) alla stregua di una formale obiezione in materia di giurisdizione e ammissibilità del ricorso, ai sensi dell'art. 21 delle *UNCITRAL Rules*¹⁵¹⁷.

In base ai dati forniti dal Ministero degli Esteri ucraino, sono stati avviati sei arbitrati con il coinvolgimento della Federazione Russa in relazione al settore energetico¹⁵¹⁸. I casi sono stati avviati sulla base di una clausola¹⁵¹⁹ del summenzionato Accordo intergovernativo bilaterale del 1998 tra la Federazione Russa e l'Ucraina «*sull'incoraggiamento e la protezione reciproca degli investimenti*», tuttora in vigore. L'art. 1 del BIT tra Mosca e Kiev prevede infatti le seguenti definizioni: «“*Investments*” shall denote all kinds of property and intellectual values, which are put in by the investor of one Contracting Party on the territory of the other Contracting Party in conformity with the latter's legislation. [...] “*Territory*” shall denote the territory of the Russian Federation or the territory of the Ukraine and also their respective exclusive economic zone and the continental shelf as defined in conformity with the international law». L'art. 5.1 del BIT russo-ucraino, quindi, prevede che: «*The investments of investors of either Contracting Party, carried out on the territory of the other Contracting Party, shall not be subject to expropriation, nationalisation or other measures, equated by its consequences to expropriation (hereinafter referred to as expropriation), with the exception of cases, when such measures are not of a discriminatory nature and entail prompt, adequate and effective compensation*»¹⁵²⁰.

procedimento, 13 aprile 2015 (investimento: *Investment of alleged USD 1 billion into the banking operations in Crimea encompassing loans, real estate and a vast automated teller machine - ATM network*).

¹⁵¹⁶ *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Cabinet of Ministers of Ukraine on the Encouragement and Mutual Protection of Investments* (Russia-Ukraine BIT), firmato il 27 novembre 1998, entrato in vigore il 27 gennaio 2000.

¹⁵¹⁷ Cfr. CPA, *Arbitration between Aeroport Belbek LLC and Mr. Igor Valerievich Kolomoisky as claimants and the Russian Federation*, in *PCA Press Release*, 6 gennaio 2016.

¹⁵¹⁸ Sul tema, si veda: G. BAGGIANI, *Ukraine's Legal Cases Against Russia in International Courts*, in *Eurasia Daily Monitor*, 2017, vol. 14, n°27.

¹⁵¹⁹ Art. 9, § 2, lett. c) Russia-Ukraine BIT (*Resolution of Disputes Between Contracting Party and the Investor of the other Contracting Party*): «*In the event the dispute cannot be resolved through negotiations within six months as of the date of the written notification [...], then the dispute shall be passed over for consideration to: [...] an “ad hoc” arbitration tribunal, in conformity with the Arbitration Regulations of the [...] (UNCITRAL)*».

¹⁵²⁰ Con riguardo all'approccio prettamente “bilaterale” scelto da Kiev, tramite le proprie “propaggini” economiche, per affrontare tali controversie in materia di investimenti non si può tuttavia omettere il rischio, da parte ucraina, di incorrere in una sorta di riconoscimento implicito circa l'alterazione dello *status* internazionale della Crimea. Rimane comunque acceso il dibattito sulle modalità in cui, al momento dell'annessione, gli investitori nazionali ucraini si siano effettivamente trasformati in investitori stranieri, di conseguenza autorizzati a far valere

In tale contesto, UKRNAFTA e OSCHADBANK hanno avviato contro la Russia i propri procedimenti arbitrari in materia di investimenti, rispettivamente, il 15 giugno 2015¹⁵²¹ e il 18 gennaio 2016¹⁵²². UKRNAFTA, compagnia del settore petrolifero e del gas, è una società controllata da NAFTOGAZ OF UKRAINE, società per azioni attiva nell'estrazione, nel trasporto e nella raffinazione del gas naturale e del petrolio, interamente di proprietà dello Stato ucraino e subordinata al suo Ministero dell'Energia. OSCHADBANK, a sua volta, è un'azienda del settore bancario controllata al 100% dal governo centrale di Kiev¹⁵²³. Nell'ottobre 2016, inoltre, NAFTOGAZ e sei delle sue sussidiarie operanti nel settore petrolifero e del gas naturale hanno presentato ricorso innanzi alla CPA contro le autorità della Federazione Russa, denunciando l'avvenuta confisca dei propri beni societari ad opera di queste ultime in seguito alla "occupazione illegale" della Crimea, da parte della Russia, nel marzo 2014¹⁵²⁴. Le imprese ucraine del

i diritti sanciti dal BIT tra la Russia e l'Ucraina (in quanto tali, applicabili alla parte rientrante nella definizione di "investitore" a far data dall'investimento iniziale, come contemplato dal BIT). La problematica, pertanto, continua ad essere indissolubilmente connessa alla questione se la Crimea, ad oggi, costituisca o meno un soggetto della Federazione Russa alla luce delle regole internazionali. In ogni caso, i principi generali del diritto internazionale come "*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*" e il criterio della "buona fede" indicano comunque come nessuno abbia il diritto di beneficiare del risultato di proprie condotte illecite. Sul punto, cfr.: INTERNATIONAL ARBITRATION, *Collective Arbitration Against Russia by Ukrainian Businesses Expropriated in the Crimea*, 12 gennaio 2015; K. HONCHARENKO, *Case note*, in *The Resolver: The Quarterly Magazine of The Chartered Institute of Arbitrators*, vol. 2019, n°1, p. 16.

¹⁵²¹ CPA, *PJSC Ukrnafta v. The Russian Federation*, case n°2015-34, data di inizio del procedimento: 15 giugno 2015, Award, 12 aprile 2019, in favore dell'investitore (investimento: *Ownership of 16 petrol stations in the region of Crimea*). Anche nell'ambito di tale procedimento, «Russia has not appointed any representatives. By letters dated 12 August 2015 and 15 September 2015 (received by the PCA on 18 September 2015), the Russian Federation indicated, inter alia, that the "[Ukraine-Russia BIT] cannot serve as a basis for composing an arbitral tribunal to settle [the Claimants' claims]" and that it "does not recognize the jurisdiction of an international arbitral tribunal at the Permanent Court of Arbitration in settlement of [the Claimants' claims]." The Russian Federation also stated that nothing in its correspondence "should be considered as consent of the Russian Federation to constitution of an arbitral tribunal, participation in arbitration proceedings or as procedural actions taken in the framework of the proceedings». Si veda anche il caso coevo: CPA, *Stabil, LLC and Others v the Russian Federation*, case n°2015-35, data di inizio del procedimento: 15 giugno 2015, Award, 12 aprile 2019, in favore del ricorrente (investimento: *Ownership of 31 petrol stations in Crimea*). Da notare come, nel 2018, il Tribunale federale svizzero dinanzi al quale la Federazione Russa aveva impugnato i lodi giurisdizionali emessi nel 2017 dalla CPA, abbia confermato le determinazioni della Corte arbitrale sulla propria competenza osservando come, tramite l'annessione della Crimea, la Federazione Russa si fosse assunta la responsabilità – ai sensi del BIT in vigore – di proteggere gli investimenti ucraini esistenti nella penisola. Cfr. BGER (CH), *Communique de presse du Tribunal federal*, Arrêts du 16 octobre 2018 (4A_396/2017, 4A_398/2017), Losanna, 16 ottobre 2018.

¹⁵²² CPA, *Oschadbank v. Russian Federation*, case n°2016-14, data di inizio del procedimento: 18 gennaio 2016, Award, 26 novembre 2018, in favore dell'investitore (investimento: *Ownership of a bank branch in Crimea*). La Corte d'Appello di Parigi, il 30 marzo 2021, ha deciso di «set aside in its entirety» il lodo della CPA relativo al caso 2016-14, accogliendo le contestazioni avanzate dalla Federazione Russa in materia di giurisdizione. CORTE D'APPELLO DI PARIGI (Pôle 5 - Chambre 16 chambre commerciale internationale), *Federation de Russie v JOINT Stock Company "State Savings Bank of Ukraine" (JSC OSCHADBANK)*, Recours en annulation de sentence arbitrale, Arrêt, 30 marzo 2021, N° RG 19/04161 - N° Portalis 35L7-V-B7D-B7MGP.

¹⁵²³ UKRNAFTA e OSCHADBANK, dunque, sono entità giuridiche separate dallo Stato ucraino, che agiscono ufficialmente per proprio conto. Il potere di gestione e controllo su tali entità, tuttavia, è detenuto in pieno dal governo di Kiev. Cfr. S. DILEVKA, *op. cit.*

¹⁵²⁴ CPA, *(i) NJSC Naftogaz of Ukraine (Ukraine) and Others v. The Russian Federation*, case n°2017-16.

settore energetico, fino a quel momento operative nella penisola¹⁵²⁵, non hanno infatti mai ricevuto alcun indennizzo materiale da parte di Mosca per la privazione subita. I danni patiti dalle società gestite da Kiev, invero, sono stimati per una somma superiore ai 2,6 miliardi di dollari¹⁵²⁶.

Ad ogni modo, le compagnie del settore energetico GAZPROM e NAFTOGAZ (ovvero, rispettivamente, i governi di Russia e Ucraina, in una metonimia “istituzionale” tutt’altro che ardita) hanno raggiunto entrambe «ai massimi livelli»¹⁵²⁷ un importante accordo in chiusura del 2019, sottoscrivendo un protocollo d’intesa di durata quinquennale al fine di evitare il rischio di interruzioni nel transito di gas russo inviato in Europa attraverso il territorio ucraino. La sospensione dei procedimenti arbitrari pendenti, ad ogni modo, è sempre stata la precondizione posta da Mosca per avviare le trattative. La Federazione Russa, dunque, avrebbe offerto all’Ucraina il pagamento di tre miliardi di dollari per chiudere il primo contenzioso (somma che, a sua volta, compenserebbe interamente il debito di Kiev verso Mosca relativo agli aiuti consegnati dalla Russia all’ex-Presidente ucraino, Viktor Yanukovich, alla fine del 2013 e di cui il Cremlino ha sempre chiesto la restituzione). L’Ucraina, d’altro lato, avrebbe prestato il proprio assenso a lasciar cadere una seconda istanza presentata contro Mosca presso la Corte di arbitrato di Stoccolma, per il valore complessivo di 12 miliardi di dollari¹⁵²⁸.

¹⁵²⁵ NAFTOGAZ, in particolare, ha perso 15 impianti connessi ad aree di estrazione di petrolio e gas in Crimea e al largo della penisola, tre potenziali aree di estrazione di petrolio e gas, il deposito sotterraneo di Glebovskoe, oltre 1.200 km di gasdotti principali, 43 stazioni di distribuzione del gas, 29 impianti di estrazione e diversi altri asset. Cfr.: NAFTOGAZ GROUP, *Naftogaz files arbitration against Russia to recover \$2.6 billion for stolen Crimea assets*, 19 ottobre 2016; M. BUGRIY, *The Cost to Ukraine of Crimea’s Annexation*, in *Eurasia Daily Monitor*, 2014, vol. 11, n°70.

¹⁵²⁶ Cfr. A. SCOTT, *Gas, Russia e Ucraina siglano l’accordo sul transito. Salvi i rifornimenti all’Europa*, in *Il Sole 24 ore*, 20 dicembre 2019.

¹⁵²⁷ *Ibidem*.

¹⁵²⁸ *Ibidem*.

CAPITOLO IV

IL DIBATTITO SULLA LEGITTIMITÀ DELLE SANZIONI ECONOMICHE UNILATERALI NEL CONTESTO DELLA “GUERRA DELLE SANZIONI” SULLA QUESTIONE “UCRAINA”

4.1 La controversia sulla legittimità internazionale dell'imposizione di sanzioni economiche unilaterali da parte di singoli Stati e organizzazioni regionali: le argomentazioni giuridico-internazionalistiche perorate da Mosca

Sebbene – dal punto di vista prettamente giuridico della scienza del diritto internazionale – un simile approccio al tema delle sanzioni internazionali possa prestarsi ad alcune contro-argomentazioni, i maggiori rappresentanti del governo e delle istituzioni della Federazione Russa non hanno mai lesinato critiche in riferimento alla ritenuta incompatibilità delle sanzioni occidentali “anti-russe” con il diritto internazionale e ciò, ancor più, nel caso in cui tali provvedimenti abbiano assunto una pervasiva veste extraterritoriale, ritenuta di per sé contraria alla consuetudine e alla “civile interazione” tra i soggetti della comunità internazionale¹⁵²⁹.

Nell'aprile 2014, Sergey Ryabkov, uno dei viceministri degli Esteri della Federazione Russa, ha infatti dichiarato che: «*Unilateral extraterritorial sanctions are illegitimate as such. They are contrary not just to the norms of civilized interstate communication and the organization of international affairs, but also contrary to the requirements of international law*»¹⁵³⁰. Lo stesso Presidente della Federazione Russa, Vladimir V. Putin, ha espresso il punto di vista ufficiale sulle sanzioni internazionali – prospettato in campo giuridico dal suo paese – specificando che: «*the sanctions [...] are illegal actions, destroying the principles of the international global economy, the principles of the WTO and the UN. The sanctions may be imposed only by the decision of the UN Security Council. A unilateral imposition of sanctions is a violation of international law*»¹⁵³¹.

Uno degli elementi fondamentali della strategia di delegittimazione della “retorica” occidentale sulle sanzioni, attuata da parte di Mosca, si fonda proprio sulla rivendicazione della (ritenuta) inconsistenza giuridica delle misure restrittive imposte unilateralmente dall'Occidente al di fuori del quadro istituzionale delle Nazioni Unite¹⁵³², nonché sulla (presunta) violazione –

¹⁵²⁹ Cfr. V. V. PUTIN, *Interview to American TV channels CBS and PBS*, 29 settembre 2015.

¹⁵³⁰ Cfr. A. JOAO, *Russia's sanctions narrative in the Ukrainian crisis: implications for the West*, in *UNISCI Journal*, 2017, n°43, pp. 89-104, p. 92.

¹⁵³¹ V. V. PUTIN, *op. cit.*, 29 settembre 2015.

¹⁵³² Sul tema, si vedano: M. G. DORAEV, *The “Memory Effect” of Economic Sanctions against Russia: Opposing Approaches to the Legality of Unilateral Sanctions Clash Again*, in *U. Pa. J. Int'l L.*, 2015, vol. 37, n°1, pp. 355-419; Y. N. MALEYEV, I. V. RACHKOV, S. N. YARYSHEV, *Sanctions in International Law: No point*, in *Moscow Journal of International Law*, 2016, n°2, pp. 81-95; R. MOHAMAD, *Unilateral Sanctions in International Law: A Quest for Legality*, in A. Z. MAROSSI, M. R. BASSETT (a cura di), *Economic sanctions under International Law – Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy and Consequences*, Springer, L'Aia, 2015, pp. 71-81.

da parte delle entità sanzionanti – delle regole dell’OMC e della libera concorrenza nel campo del commercio internazionale¹⁵³³. La Federazione Russa, del resto, insiste nel qualificare l’ONU come principale *forum* a livello globale per la ricomposizione pacifica delle controversie tra gli Stati, nel pieno rispetto dell’uguaglianza sovrana di questi ultimi. L’art. 2 della Carta delle Nazioni Unite del 1945, ai §§ 1-2, infatti, proclama che: «*The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members. All Members, in order to ensure to all of them the rights and benefits resulting from membership, shall fulfill in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter*». L’art. 2.3 della Carta dell’ONU, inoltre, prevede che: «*All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered*».

Mosca, pertanto, riconosce alle Nazioni Unite il ruolo di unica autorità mondiale investita della prerogativa di disciplinare l’uso della forza (coercitiva, nella sua accezione più “ampia”, anche economica), in reazione a eventuali minacce o violazioni nei confronti della pace e della sicurezza della comunità internazionale. I singoli Stati membri dell’ONU, di conseguenza, non

¹⁵³³ Sul tema, cfr.: I. V. RACHKOV, Экономические Санкции с Точки Зрения Права ГАТТ/ВТО [*Economic Sanctions in Terms of GATT/WTO Law*], in *Международное Правосудие [International Justice]*, 2014, n°3, pp. 91-113; S. V. BAKHIN, I. YU. ERYOMENKO, Односторонние Экономические «Санкции» и Международное Право [*Unilateral Economic “Sanctions” and International Law*], 2017, in *Zakon*, n°11, pp. 162-175. Si vedano, inoltre: M. V. KESHNER, Легитимность Санкций в Отношении Российской Федерации: Международно-Правовой Анализ [*The Sanctions against the Russian Federation: International Legal Analysis of Legitimacy*], in *Журнал Российского Права [Journal of Russian Law]*, 2015, n°7, pp. 141-152; EAD., Применение Коллективных Контрмер в Отношении Российской Федерации: Вопросы Легитимности [*The Use of Collective Countermeasures Against the Russian Federation: Issues of Legitimacy*], in *Российский Юридический Журнал [Russian Law Journal]*, 2015, n°2, pp. 32-38; O. M. MESHCHERYAKOVA, Санкции ЕС и Их Влияние на Развитие Международного Права [*EU Sanctions and Their Impact on the Development of International Law*], in *Юридическая наука [Legal Science]*, 2017, № 5, pp. 31-35; K. L. SAZONOVA, “Как Перестать Беспокоиться и Начать Жить”: Влияние Антироссийских Санкций и Контрмер на Новейший Этап Развития Международного Права [*“How to Stop Worrying and Start Living”: the Impact of anti-Russian Sanctions and Countermeasures on the Contemporary International Law*], in *Вопросы Безопасности [Security Issues]*, 2015, n°3, pp. 78-108. Si vedano inoltre: M. V. KESHNER, Соотношение Международного и Национального Права в Вопросах Реализации Международных Санкций [*Correlation between International and National Law in the Implementation of International Sanctions*], in *Российский Юридический Журнал [Russian Legal Journal]*, 2014, n°1, pp. 192-193; E. M. KARPOVA, Санкционная Война: Новая Система Стоп-Факторов при Проведении Международных Операций [*Sanctions War: A New System of Stop Factors in International Operations*], in *Международные Банковские Операции [International Banking]*, 2014, n°3, pp. 18-25; M. G. DORAEV, The “Memory Effect” of Economic Sanctions against Russia: Opposing Approaches to the Legality of Unilateral Sanctions Clash Again, cit., pp. 355-419; A. N. KABLOVA, Санкции Запада Против Российской Федерации с Точки Зрения Современного МЧП и Права ВТО [*Sanctions of the West Against the Russian Federation from the Point of View of Modern Private International Law and WTO Law*], in *Научное Сообщество Студентов XXI Столетия. Общественные Науки [Scientific Community of Students of the XXI Century. Social Sciences]*, 2016, n°3 (39), pp. 144-148; N. I. SHELKOPLYASOVA, M. A. MATEVOSOVA, Экономические Санкции как Инструмент Регулирования Международных Экономических Отношений [*Economic Sanctions as a Tool for Regulating International Economic Relations*], European Scientific Conference: Сборник Статей Победителей IV Международной Научно-Практической Конференции: в 3 частях, 2017, pp. 267-270. Si veda, in particolare: S. V. LAVROV, Обращение к Читателям Журнала «Международная Жизнь» [...] [*Appeal to the readers of the journal “International Affairs” ...*], in *Международная Жизнь [International Affairs]*, 2012, n°8, pp. 92 ss.; ID., *On Law, Rights and Rules, in Russia in Global Affairs*, 2021, vol. 19, n°3, pp. 228-240. Inoltre, cfr. A. B. LIKHACHEVA, *Unilateral Sanctions in a Multipolar World* [...], *ivi*, 2019, vol. 17, n°3, pp. 109-131.

potrebbero ricorrere unilateralmente all'adozione di misure coercitive prescindendo dal quadro giuridico autorizzativo delineato dalla Carta delle Nazioni Unite e, comunque, non sarebbero legittimati a giudicare in via autonoma quali azioni intraprese da parte di singoli Stati possano rappresentare o meno una minaccia oppure una violazione nei confronti della pace e della sicurezza internazionale¹⁵³⁴. L'art. 2.4 della Carta dell'ONU, ricompreso tra i *Purposes and*

¹⁵³⁴ Cfr.: J. J. A. BURKE, *Economic Sanctions against the Russian Federation are Illegal under Public International Law*, in *Russian Law Journal*, 2015, vol. 3, n°3, pp. 126-141; YA. S. KOZNEUROV, *Война «Санкций» и Право Международной Ответственности [The “Sanctions” War and the Law of International Responsibility]*, in *Российский Юридический Журнал [Russian Law Journal]*, 2015, n°2, pp. 179-182. Ai fini della presente disamina, si vedano anche: M. G. DORAEV, *Экономические Санкции в Праве США, Европейского Союза и России [Economic sanctions in the law of the USA, the European Union and Russia]*, Infotropic Media, Mosca, 2016; P. KALINICHENKO, *Post-Crimean Twister: Russia, the EU and the Law of Sanctions*, in *Russian Law Journal*, 2017, vol. V, n°3, pp. 9-28; I. I. TOMILOVA, O. V. SHESTAKOVA, *Санкции в Международном Праве: Терминологические и Типологические Подходы [Sanctions in International Law: Terminological and Typological Approaches]*, in *Международное Публичное и Частное Право [Public and Private International Law]*, 2017, n°3, *Yurist*, Mosca, pp. 18-22. Per un ulteriore inquadramento delle posizioni internazionalistiche del pensiero accademico russo, cfr.: E. G. PETRENKO, *Правовое Регулирование и Научные Подходы к Понятию «Санкция» [Legal Regulation and Scientific Approaches to the Concept of “Sanctions”]*, in *Научный журнал КубГАУ [Scientific Journal KubGAU]* 2015, n°111(07), pp. 1-12; V. K. SHAYDULLINA, *Проблемы Соблюдения Принципов Международного Права при Введении Финансово-Экономических Санкции Против Государства в Одностороннем Порядке, [The Issue of International Law Principles Observation in The Case of the Introduction of Financial-Economic Sanctions Against the State Unilaterally]*, in *Балтийский гуманитарный журнал [Baltic Humanitarian Journal]*, 2018, Т. 7. №1 (22), pp. 397-401; A. P. NOVIKOVA, *Санкции в Доктрине и Практике Международного Права [Sanctions in Doctrine and Practice of International Law]*, PhD Thesis, БелГУ [BelGU], Belgorod, 2018; T. V. SHITOVA, A. I. LESHCO, V. I. SHEVAKOVA, *Юридическая Природа Международных Санкций [The Legal Nature of International Sanctions]*, in *Эпоха науки - Юридические науки [Age of Science - Legal Sciences]*, 2018, n°16, pp. 92-96; O. N. TOLOCHKO, *Международно-Правовая Ответственность Государств как Особый Вид Юридической Ответственности [International Legal Responsibility of the State as a Special Kind of Legal Responsibility]*, in *Вестник Института Законодательства и Правовой Информации РК [Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan]*, 2019, n°2 (56), pp. 100-106; H. KÖCHLER, *Санкции и Международное Право [Sanctions and International Law]*, in *Вестник Международных Организаций [International Organisations Research Journal]*, 2019, vol. 14, n°3, pp. 27-49; A. K. KURMANOVA, K. E. ISMAGULOV, *Институт Принуждения в Современном Международном Праве: Теоретические Проблемы [The Problem of the Official Interpretation of the Institute of Compulsion in International and National Law]*, in *Вестник Института Законодательства и Правовой Информации РК [Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan]*, 2019, n°2 (56), pp. 114-121; M. G. SHCHERBAKOV, *К Вопросу о Квзисанкциях [To the Question of Quasi Sanctions]*, in *Вестник Юридического Факультета Южного Федерального Университета [Bulletin of the Faculty of Law of the Southern Federal University]*, 2020, Т. 7, № 4., pp. 85-90; A. P. SHUMILENKO, L. V. PASTUKHOVA, *Право Международной Ответственности [Law of International Responsibility]*, ИТ «АРИАЛ», Simferopoli, 2020. Per un attinente *excursus*, si vedano ancora: K. O. KONONOVA, *Санкционные Резолюции Совета Безопасности ООН и Их Имплементация в Национальных Правовых Системах Государств-Членов [Sanctions Resolutions of the UN Security Council and Their Implementation in the National Legal Systems of the Member States]*, Mosca, 2010; V. S. IVANENKO, *The UN Security Council and its Decisions: Their Legal Status, Place and Role in the Ensuring of International Law (the Experience of Paradigmatic Analysis)*, in *Russian Year-Book of International Law*, 2014, Russia-Neva, San Pietroburgo, pp. 58-85; M. V. KESHNER, *UN Economic Sanctions: Trends of the Forms of Their Implementation*, in *International Law and International Organizations*, 2014, n°2, pp. 139-146; A. YA. KAPUSTIN, *Санкции ООН: Международно-Правовая Концептуализация Принудительных Мер [UN Sanctions: The International Legal Conceptualization of Coercive Measures]*, *Журнал Зарубежного Законодательства и Сравнительного Правоведения [Journal of Foreign Legislation and Comparative Law]*, 2018, n° 6, pp. 85-90.

Principles dell'Organizzazione declinati nel Capitolo I della Carta, prescrive infatti che: «*All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations*»¹⁵³⁵.

Il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite disciplina le procedure previste per il ricorso ad azioni «*with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression*» da parte del Consiglio di Sicurezza¹⁵³⁶. Nelle sue argomentazioni sul dettato della Carta, quindi, il Cremlino ha sempre sottolineato come tanto l'autorizzazione all'uso della forza militare quanto il ricorso ad altre forme di coercizione *lato sensu* nei confronti degli Stati, che si ritenga abbiano violato norme imperative del diritto internazionale configurando in tal modo una minaccia o una violazione contro la pace e la sicurezza tra le nazioni, rappresentino una competenza esclusiva del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Nel quadro delle Nazioni Unite, infatti, gli Stati membri avrebbero rinunciato a questi determinati attributi della propria sovranità statale e ne avrebbero delegato l'esercizio esclusivo al Consiglio di Sicurezza¹⁵³⁷ il quale a sua volta, nello svolgimento delle proprie prerogative, è ad ogni modo vincolato dalle

¹⁵³⁵ Sebbene tale punto non sia stato esplicitamente chiarito, il termine “forza” in questo contesto avrebbe dovuto essere inteso (quanto meno in origine) come riferito esclusivamente all'uso della forza internazionale di carattere militare. Ad ogni modo, si rende oggi tanto più necessario valutare se tale interpretazione ristretta rimanga ancora prevalente nell'ambito della comunità internazionale o se, al contrario, si sia affermato un più ampio divieto anche in relazione all'esercizio di altri tipi di pressione (come quella economica) da parte di Membri dell'ONU contro l'indipendenza politica di qualsiasi altro Stato. Cfr.: A. RANDELZHOFFER, *Article 2(4)*, in B. SIMMA ET AL., *The Charter of the United Nations. A Commentary*, vol I, III ed., Oxford Commentaries on International Law, 2012, 2012, pp. 106-112; SZASZ P., *op. cit.*, p. 456.

¹⁵³⁶ Come già posto in evidenza, la prima parte del Capitolo VII della Carta dell'ONU prevede i seguenti articoli: - Art. 39: «*The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security*». - Art. 40: «*In order to prevent an aggravation of the situation, the Security Council may, before making the recommendations or deciding upon the measures provided for in Article 39, call upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it deems necessary or desirable. Such provisional measures shall be without prejudice to the rights, claims, or position of the parties concerned. The Security Council shall duly take account of failure to comply with such provisional measures*». - Art. 41: «*The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations*». - Art. 42: «*Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations*».

¹⁵³⁷ L'art. 25 della Carta delle Nazioni Unite, infatti, prevede che: «*The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter*». Gli artt. 48 e 49 della Carta dell'ONU specificano peraltro che: «*[...] The action required to carry out the decisions of the Security Council for the maintenance of international peace and security shall be taken by all the Members of the United Nations or by some of them, as the Security Council may determine. [] Such decisions shall be carried out by the Members of the United Nations directly and through their action in the appropriate international agencies of which they are members*» e che «*The Members of the United Nations shall join in affording mutual assistance in carrying out the measures decided upon by the Security Council*». Si veda, inoltre: J. J. A. BURKE, *op. cit.*, p. 127.

statuizioni della Carta dell'ONU e dalle norme imperative del diritto internazionale¹⁵³⁸. Già nel 1965, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite – rimarcando l'inammissibilità dell'ingerenza negli affari interni degli Stati insieme all'imprescindibilità della tutela della loro indipendenza e della loro sovranità – aveva specificato: «*No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights or to secure from it advantages of any kind*»¹⁵³⁹.

Di conseguenza, secondo Mosca, la *ratio* delle sanzioni economiche imposte alla Federazione Russa si scontrerebbe con questo assioma fondamentale dell'ordinamento delle Nazioni

¹⁵³⁸ D'altronde, secondo l'art. 1, § 1 della Carta, è compito primario delle Nazioni Unite: «*To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace*». Il diritto internazionale generale, inoltre, è implicitamente richiamato nei report della Conferenza di San Francisco del 1945 come base giuridica delle norme ricomprese nella Carta dell'ONU. Lo stesso preambolo di tale Statuto, oltretutto, esordisce indicando l'obiettivo «*to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained*» tra le finalità istitutive dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Cfr. S. BAGHERIA, H. R. AKBARPOURB, *Reinvestigation of the West's sanctions against Russia in the crisis of Ukraine and Russia's reaction*, in *Procedia Economics and Finance*, 2016, n°36, pp. 89-95, p. 91.

¹⁵³⁹ UNGA, Resolution 2131 (XX), *Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and Protection of Their Independence and Sovereignty*, 21 dicembre 1965 (adottata con 109 voti favorevoli, nessuno contrario e una astensione), § 2 (enfasi aggiunta). Il medesimo testo ricorre inoltre nella già citata *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations* del 1970, mentre una formulazione affine è presente nella *Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States* dell'Assemblea Generale (Risoluzione 36/103 del 9 dicembre 1981). Inoltre, si veda: UNGA, *Resolution 44/215, Unilateral Economic Measures as a Means of Political and Economic Coercion Against Developing Countries* (A/RES/44/215), 22 dicembre 1989. Nel 1995, l'Assemblea Generale ha nuovamente espresso grave preoccupazione per il fatto che «*[...] the use of coercive economic measures adversely affects the economy and development efforts of developing countries and has a general negative impact on international economic cooperation [and urged] the international community to adopt urgent and effective measures to eliminate the use by some developed countries of unilateral coercive measures against developing countries which are not authorized by relevant organs of the United Nations or are inconsistent with the principles contained in the Charter of the United Nations, as a means of forcibly imposing the will of one State on another*» (A/RES/50/96), reiterando simili apprensioni nel 1996 (anche in riferimento all'inevitabile impatto delle sanzioni economiche sui diritti umani delle popolazioni civili colpite) con le risoluzioni *Elimination of Coercive Economic Measures as a Means of Political and Economic Compulsion* (A/RES/51/22) e *Human rights and unilateral coercive measures* (A/RES/51/103). Nel 1997, registrando 109 voti favorevoli, 50 astensioni e la sola contrarietà degli Stati Uniti, l'Assemblea ha adottato la Risoluzione *Unilateral Economic Measures as a Means of Political and Economic Coercion Against Developing Countries* (A/RES/52/181), con la quale ha riproposto quanto espresso del 1995 aggiungendo di essere «*Gravely concerned that the use of unilateral coercive economic measures particularly adversely affects the economy and development efforts of developing countries and has a general negative impact on international economic cooperation and on worldwide efforts to move towards a non-discriminatory and open multilateral trading system, [urging] the international community to adopt urgent and effective measures to eliminate the use of unilateral coercive economic measures against developing countries which are not authorized by relevant organs of the United Nations or are inconsistent with the principles of international law as set forth in the Charter of the United Nations, and which contravene the basic principles of the multilateral trading system*» (enfasi aggiunta), rinnovando in seguito la propria preoccupazione, ancora con riguardo al tema del rispetto dei diritti umani dinanzi all'imposizione di misure sanzionatorie unilaterali, tramite la Risoluzione *Human rights and unilateral coercive measures* (A/RES/52/120), adottata con una maggioranza di 91 voti a favore, 46 contrari e 26 astenuti.

Unite, concepito proprio al fine di cristallizzare l'ordine internazionale scaturito dall'esito del Secondo conflitto mondiale e vietare che i singoli Stati membri potessero imporre agli altri paesi un proprio programma economico, militare e politico al di fuori dei parametri statuiti dalla Carta¹⁵⁴⁰. Gli Stati che hanno imposto autonomamente le proprie sanzioni nei confronti della Federazione Russa avrebbero quindi illegittimamente stabilito, in via unilaterale, il fatto che gli eventi susseguitisi in Crimea abbiano costituito una minaccia e una violazione nei confronti della pace e della sicurezza internazionale, senza averne alcun titolo e senza aver fatto previamente ricorso ai mezzi di risoluzione pacifica delle controversie contemplati dal Capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite. L'art. 33 della Carta, infatti, prevede che: «*The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice*».

Da parte russa, peraltro, è stato osservato come in base a quanto previsto dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU “*Uniting for peace*” – nell'eventualità in cui il Consiglio di Sicurezza, in merito a una questione ad esso sottoposta, sia impossibilitato ad agire «*to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security*» (ex art. 24 Charter) a causa del veto opposto da parte di uno o più dei suoi Membri permanenti – l'Assemblea Generale possa essere immediatamente chiamata a subentrare nell'esame della questione «*with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security*»¹⁵⁴¹, non lasciando anche in questo caso spazio a “indebite” iniziative intraprese autonomamente da parte di singoli Stati che intendano invece sottrarsi ai meccanismi definiti nel quadro multilaterale della Carta. In termini generali, le sanzioni economiche varate nei confronti della Federazione Russa – in quanto imposte prescindendo dal fondamentale requisito di legittimità internazionale rappresentato da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU – sarebbero del resto contrarie al principio di uguaglianza tra le nazioni e al divieto di interferenza negli affari interni di uno Stato sovrano (in

¹⁵⁴⁰ Cfr. J. J. A. BURKE, *op. cit.*, p. 128. La dottrina prevalente, ad ogni modo, tende a escludere che il varo di contromisure autonome da parte degli Stati e delle OO.II. si ponga *a priori* in contrasto con l'art. 2.3 della Carta, in base al quale «*All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered*». Cfr. C. TOMUSCHAT, *Article 2(3)*, in B. SIMMA ET AL., *The Charter of the United Nations. A Commentary*, vol. I, cit., pp. 196-97. Inoltre, per un attinente approfondimento, si vedano: M. L. ENТИН, *Международное Право в Эпоху Перемен [International Law in Times of Change]*, 2016, pp. 216-237, in *Современное Международное Право: Глобализация и Интеграция. Liber Amicorum в Честь Профессора П.Н. Бирюкова [Contemporary International Law: Globalization and Integration. Liber Amicorum in Honor of Professor P.N. Biryukov]*, Voronezh, Издательский дом ВГУ, 2016; A. I., ABDULLIN, *Развитие Системы Международного Права в Контексте Проблемы Фрагментации [Development of the System of International Law in the Context of Fragmentation]*, *ivi*, pp. 11-15; F. ALTEMÖLLER, *Будущее за Многосторонностью? Новый Регионализм, Контрмногосторонность и Перспективы Всемирной Торговой Системы [A Future for Multilateralism? New Regionalism, Countermultilateralism and Perspectives for the World Trade System]*, *ivi*, pp. 16-31.

¹⁵⁴¹ UNGA, Resolution 377 A(V), *Uniting for peace*, 1950, cit., § A.1.

questo caso, la Federazione Russa), con tutti i conseguenti rischi di “effetto farfalla” (e di ulteriore ingenerazione del caos sul già intricato scenario internazionale) intrinsecamente connessi alla violazione di simili assunti cardine dell’ordinamento delle Nazioni Unite¹⁵⁴².

In seguito allo stallo decisionale verificatosi nel Consiglio di Sicurezza dell’ONU in relazione alla situazione della Crimea, dovuto al veto espresso da parte della Federazione Russa, l’Assemblea Generale avrebbe dunque avuto la possibilità di ricorrere alle prerogative di cui alla Risoluzione 377 A(V) del 1950 e, di conseguenza, avrebbe potuto rivolgere appropriate raccomandazioni nei confronti degli Stati membri con riguardo alla possibilità di introdurre misure sanzionatorie contro la Russia al fine di superare la crisi in atto e preservare la pace. Tuttavia, i paesi occidentali che hanno introdotto unilateralmente le proprie misure restrittive nei confronti di Mosca non si sarebbero attenuti a questo ulteriore elemento procedurale offerto dal quadro giuridico-istituzionale delle Nazioni Unite e certamente utile alla ricomposizione pacifica delle situazioni di grave attrito tra Stati membri¹⁵⁴³. Tutto ciò, con buona probabilità, anche al solo scopo di non fornire – anche solo indirettamente – legittimazione ad una prassi comunque “rischiosa” e “indesiderata” la quale, con il tempo, avrebbe potuto di fatto intaccare le prerogative decisionali esclusive del Consiglio di Sicurezza e dei suoi Membri permanenti, attribuendo maggiori poteri agli Stati che detengono oggi la maggioranza in seno all’Assemblea Generale, ossia i cd. paesi “in via di sviluppo”.

Gli argomenti esposti da Mosca, inoltre, si prefiggono lo scopo di sconfessare l’attendibilità di un ricorso alle indicazioni dei *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* della CDI ai fini dell’individuazione di un fondamento giuridico internazionale per l’avvenuta introduzione delle sanzioni occidentali. Il Cremlino, innanzitutto, sottolinea come la Commissione di diritto internazionale, organo sussidiario dell’ONU, non sia investita dell’autorità di emanare atti giuridicamente vincolanti, sebbene i suoi progetti fungano spesso da base per la redazione delle convenzioni adottate nell’ambito delle Nazioni Unite¹⁵⁴⁴. I *Draft Articles*, infatti, non costituiscono un “atto legislativo” di per sé obbligatorio (se non nel limite in cui tali articoli si limitino a riproporre le regole della responsabilità internazionale dello Stato così come definite in base al diritto consuetudinario) e, di conseguenza, esprimono perlopiù una funzione di indirizzo non vincolante alla stregua di normali “raccomandazioni”¹⁵⁴⁵, ossia degli atti tipici delle organizzazioni internazionali.

¹⁵⁴² J. ILIEVA, A. DASHTEVSKI, F. KOKOTOVIC, *op. cit.*, p. 206.

¹⁵⁴³ L’art. 52 DARSIIWA, inoltre, recepisce l’impostazione secondo la quale, al di fuori dei casi di conclamata emergenza, non possa farsi ricorso all’adozione di contromisure senza aver prima esperito un tentativo di soluzione concordata della controversia, attraverso il ricorso ai meccanismi di conciliazione posti a disposizione delle parti dal diritto internazionale. Cfr. R. LEKHADIA, *Can the West justify its sanctions against Russia under the World Trade Law?*, in *The Indian Journal of International Economic Law*, 2015, vol. VII, pp. 151-176.

¹⁵⁴⁴ Cfr. J. J. A. BURKE, *op. cit.*, p. 136.

¹⁵⁴⁵ In precedenza, anche gli Stati Uniti avevano espresso una posizione analoga in merito alle indicazioni dei *Draft Articles*, dichiarando altresì di non accettare che «[...] a report prepared by the International Law Commission (not a body composed of WTO Members) of which the UN General Assembly simply “took note” in 2001 can inform the meaning of provisions of the WTO agreements that entered into force almost six years earlier. Nor do the Draft Articles set forth “customary rules of interpretation of public international law”, the standard by which WTO dispute

L'art. 2 dei *Draft Articles* della CDI, oltretutto, si sofferma a individuare gli «*elements of an internationally wrongful act of a State*». In base a quanto previsto in questo articolo: «*There is an internationally wrongful act of a State when conduct consisting of an action or omission: is attributable to the State under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of the State*». La Russia, come d'altronde prevedibile, considera le proprie azioni in territorio ucraino pienamente giustificate sotto il profilo giuridico internazionale e, di conseguenza, ritiene che i presupposti individuati dall'art. 2 dei *Draft Articles* per identificare una condotta compiuta da uno Stato in violazione del diritto internazionale non trovino concreto riscontro nel caso in questione, tanto meno *prima facie*. Mosca ritiene inoltre che, essendo gli atti della CDI comunque subordinati alla Carta dell'ONU, la responsabilità di uno Stato in relazione a un *internationally wrongful act* ad esso attribuito – oltre a richiedere un adeguato e fattuale riscontro probatorio¹⁵⁴⁶ – possa essere legittimamente appurata soltanto da parte del Consiglio di Sicurezza, ossia dall'organo delle Nazioni Unite chiamato ad agire in riferimento alle minacce e alle violazioni della pace e della sicurezza internazionale¹⁵⁴⁷.

Ad ogni modo, la pretesa che le sanzioni autonome, in quanto estranee all'ordinamento dell'ONU, siano introdotte in violazione del diritto internazionale vigente richiamerebbe in realtà un ben determinato filone interpretativo, sorto in relazione alle previsioni dei Capitoli VII e VIII della Carta delle Nazioni Unite e, non di rado, strenuamente difeso da parte dei paesi “in via di sviluppo”. Sempre in quest'ottica, tra l'altro, parrebbe emergere la (ancora irrisolta) questione concernente l'effettiva idoneità (o meno) dell'imposizione di pesanti contromisure

settlement bodies are to clarify existing provisions of the covered agreements pursuant to Article 3.2 of the DSU». Cfr. OMC, DISPUTE SETTLEMENT, *DS301: European Communities [...]*, 22 aprile 2005, § 5.36.

¹⁵⁴⁶ Le argomentazioni russe, peraltro, giungono a porre in evidenza come anche nel caso in cui, in base a riscontri concreti, l'incorporazione della Crimea nella Federazione Russa risultasse qualificabile come un'annessione illegale in violazione di norme internazionali imperative, da ciò non conseguirebbe per la Federazione Russa alcun obbligo di “restituire” la Crimea direttamente all'Ucraina. Per la Russia, nella “peggiore” delle ipotesi, sorgerebbe infatti “soltanto” l'obbligo di ripristinarne la piena indipendenza, corrispondendole un'adeguata riparazione (artt. 28-31 e 34-37 DARSIIWA).

¹⁵⁴⁷ Cfr. J. J. A. BURKE, *op. cit.*, p. 129. «*Once again, we want to warn about the disastrous nature of the erosion of the UN's central role as a guarantor of peaceful development in the face of divergent interests of States. Attempts to impose “bloc approaches” are fraught with new geopolitical upheavals. All this is a dubious form of self-assertion that has much in common with the neo-colonial model of behavior. Secretly coordinated so-called “rules” that their architects seek to apply on a global scale. Despite the fact that no one appointed these States responsible for the reorganization of the system of international relations. [At the end,] “to accept the competitiveness of ideas about the development of the world is much more difficult than to write recipes for all mankind in a narrow circle of like-minded people”. It is for this reason that we launched the “Our Rules - the UN Charter” campaign in support of the key role of the World Organization in international affairs. Russia is open to an honest and equal dialogue in order to build a single space of equal cooperation and common prosperity based on the highest values of justice and a balance of interests based on international law*». PERMANENT MISSION OF THE RUSSIAN FEDERATION TO OSCE, doc. PC.DEL/1608/21, 21 ottobre 2021. Inoltre: «*Today the world celebrates the 76th anniversary of the entry into force of the UN Charter. The goals and principles formulated in it are enduring and universal, they are irreplaceable. On this momentous day, we reaffirm [that] #OurRulesUNCharter [#НашаПравилаУставООН]*». TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, Российские Дипломаты Вместе с Коллегами со Всего Мира Провели Акцию в Поддержку Устава ООН [*Russian Diplomats Together with Colleagues from All over the World Held a Campaign in Support of the UN Charter*], 24 ottobre 2021.

unilaterali – multidimensionali e di lungo periodo – a integrare una legittima “contromisura” da parte di Stati terzi (cd. «*other than an injured State*»)¹⁵⁴⁸. Tutto ciò anche alla luce dei requisiti di *proportionality*¹⁵⁴⁹, *provisional character*¹⁵⁵⁰ e *inducement nature*¹⁵⁵¹ enucleati nello stesso Progetto della CDI, tanto più in riferimento a misure qualificate in origine come “emergenziali” e, in quanto tali, inquadrate tra le ipotesi di autotutela contemplate dalla Carta.

Per quanto il Capitolo VII della Carta dell’ONU definisca il quadro giuridico, istituzionale e procedurale preposto a consentire l’adozione di sanzioni multilaterali da parte delle Nazioni Unite (e.g.: nel caso dell’imposizione di misure coercitive non implicanti l’impiego della forza armata, ex art. 41 della Carta), si ritiene tuttavia da più parti che questo non comporti necessariamente l’insorgere di un divieto, per i singoli Stati o per le varie OO.II. regionali, di adottare simili provvedimenti al di fuori del contesto organico dell’ONU. Anche il Capitolo VIII della Carta, in effetti, contempla la sostanziale possibilità di “delegare” l’attuazione di misure coercitive multilaterali alle singole organizzazioni regionali¹⁵⁵² che, in tal senso, agirebbero di fatto come articolazione “funzionale” del sistema dell’ONU¹⁵⁵³. Ad ogni modo, ciò può legittimamente avvenire solo dietro espressa autorizzazione nonché sotto l’autorità e il controllo del Consiglio di Sicurezza, che agisce al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

¹⁵⁴⁸ Artt. 48, § 1(b) e 54 DARSIIWA: «*Any State other than an injured State is entitled to invoke the responsibility of another State if [...] the obligation breached is owed to the international community as a whole. / This chapter does not prejudice the right of any State, entitled under article 48, paragraph 1, to invoke the responsibility of another State, to take lawful measures against that State to ensure cessation of the breach and reparation in the interest of the injured State or of the beneficiaries of the obligation breached*».

¹⁵⁴⁹ Art. 51 DARSIIWA: «*Countermeasures must be commensurate with the injury suffered, taking into account the gravity of the internationally wrongful act and the rights in question*».

¹⁵⁵⁰ Art. 49, § 2 DARSIIWA: «*Countermeasures are limited to the non-performance for the time being of international obligations of the State taking the measures towards the responsible State*».

¹⁵⁵¹ Art. 49, § 3 DARSIIWA: «*Countermeasures shall, as far as possible, be taken in such a way as to permit the resumption of performance of the obligations in question*».

¹⁵⁵² Cfr.: M. BRZOSKA, *op. cit.*, p. 1345.

¹⁵⁵³ La Carta delle Nazioni Unite, all’art. 53, prevede che il Consiglio di Sicurezza si avvalga di «*regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority*», aggiungendo che «*no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council*». Tale disposizione è comunque intimamente connessa alle previsioni dall’art. 51 della Carta che recepiscono il diritto alla “legittima difesa” individuale o collettiva, ossia il diritto di ogni Stato (o gruppo di Stati) a porre in essere una tempestiva reazione in autotutela (armata e non, quindi anche attraverso l’adozione di misure *non-forcible* di carattere proporzionale e temporaneo) nei confronti dell’eventuale aggressione armata perpetrata contro un Membro dell’ONU. Tutto ciò, “in attesa” dell’inerente intervento da parte del Consiglio di Sicurezza, le cui prerogative non risultano in alcun modo intaccate dal regime contemplato per la “legittima difesa”. Si consideri altresì l’eccezione contemplata dal § 1 dell’art. 53 in riferimento alle misure «*against any enemy state [...] provided for pursuant to Article 107 or in regional arrangements*» che possono essere intraprese nei confronti di «*any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory of the present Charter*» (§ 2) prescindendo dal regime autorizzativo previsto dallo stesso articolo e fino al momento in cui gli Stati interessati non provvedano a coinvolgere l’ONU. Il Consiglio di Sicurezza, inoltre, può ricorrere alle OO.II. regionali al fine di condurre azioni non-militari, rendendo obbligatorie anche *a posteriori* (tramite proprie risoluzioni) le misure di questo tipo adottate ad opera di tali organizzazioni. Cfr. C. WALTER, *Article 53*, in B. SIMMA ET AL., *The Charter of the United Nations. A Commentary*, vol. I, cit., pp. 1482-1487 e 1497.

4.1.1 La rinnovata centralità delle funzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel nuovo ordine mondiale “multivettoriale”

Difendendo la centralità del sistema di “sicurezza collettiva” dell’ONU, incentrato sul ruolo “concertativo” del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, come unico consesso multilaterale competente in merito all’individuazione di minacce o violazioni della pace e della sicurezza internazionale, nonché come il solo organismo legittimato sulla base del diritto internazionale all’imposizione di misure coercitive – implicanti o meno l’uso della forza – nei confronti degli Stati ritenuti responsabili di tali minacce o violazioni, la Russia continua a identificare nel quadro ordinamentale dell’ONU e nei dettami procedurali di cui al Capitolo VII della Carta l’unico *framework* giuridico-istituzionale internazionalmente preposto all’assunzione di decisioni vincolanti «[...] *with respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression*». Una prerogativa, quest’ultima, che non risulterebbe peraltro eludibile per il tramite di pretestuose interpretazioni della disciplina della “autotutela” (contemplata dalle medesime disposizioni della Carta) che intendano esautorare surrettiziamente l’organo collegiale ristretto dell’ONU delle proprie attribuzioni esclusive o mirino a privare i suoi Membri permanenti della sostanziale “riserva di immunità” loro spettante con riguardo a tutte le questioni cd. “non procedurali” (*ex art. 27, § 3 della Carta*). Tutto ciò, in nome di un asserito “pragmatismo” che si prefigga di aggirare la problematica (tuttavia non infrequente) del cd. “stallo decisionale” in seno al Consiglio per via dell’esercizio, da parte di uno dei suoi Membri “privilegiati”, del proprio “diritto di veto”.

L’art. 51 dello Statuto dell’ONU, del resto, prevede il ricorso alla cd. “legittima difesa” «*if an armed attack occurs against a Member of the United Nations*», nella veste di possibile reazione “individuale” o “collettiva” attuabile tanto in chiave militare quanto *non-forcible* (sul modello delle azioni annoverate dal precedente art. 41 della Carta). La norma stessa, tuttavia – oltre a riconoscere esclusivamente una facoltà e ben lungi dall’introdurre un obbligo di mutuo soccorso, anche armato, sul modello degli statuti delle OO.II. a scopo difensivo (*e.g.*, la NATO) – circostanza e subordina temporalmente il ricorso a tale istituto “emergenziale” da parte dei singoli Stati o OO.II. regionali fintanto che il Consiglio di Sicurezza non abbia deciso le misure «*necessary to maintain international peace and security*», prevedendo inoltre che «*[m]easures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security*».

La mera constatazione del fatto che il Consiglio di Sicurezza dell’ONU – in conseguenza dell’esercizio del “diritto di veto” da parte di un Membro tra Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia o Stati Uniti d’America – risulti impossibilitato a deliberare in riferimento a una particolare circostanza (che veda, ad esempio, il coinvolgimento diretto di uno o più di tali Membri permanenti), non potrebbe pertanto tradursi nell’automatico “sdoganamento” di un’opposta “anarchia” con riguardo al potere di rilevare minacce o violazioni della pace e della

sicurezza internazionale, nonché di imporre sanzioni¹⁵⁵⁴. Questo, infatti, estrometterebbe il Consiglio di Sicurezza dalla sua funzione costitutiva di organo decisionale “supremo” – deputato a vigilare sull’integrità dello *status quo* internazionale imperniato sull’equilibrio “post-bellico” tra le grandi Potenze¹⁵⁵⁵ – e destituirebbe di fatto i cinque vincitori del Secondo conflitto mondiale dal ruolo di Membri “privilegiati”, garantiti dal “potere di veto”, loro attribuito dalla Carta del 1945. In tale eventualità, oltretutto, i Membri permanenti si ritroverebbero esposti – paradossalmente più di altri – ad azioni unilaterali del tutto arbitrarie, fondate sulla sola e unica scusante dell’inutilità pratica di percorrere nei loro confronti la via multilaterale tracciata in seno alle Nazioni Unite.

Le argomentazioni giuridiche del pensiero internazionalistico russo parrebbero dunque pervenire alla configurazione di un regime di pressoché assoluta “insindacabilità” delle condotte dei Membri permanenti che, in forza del “privilegio” del “diritto di veto” in seno all’unico organo internazionale dotato di poteri sanzionatori per la salvaguardia della pace e della sicurezza internazionale, godrebbero della sostanziale immunità da qualsiasi censura formale e, quindi, risulterebbero di fatto “non sanzionabili” e non suscettibili di alcuna contromisura da parte di Stati terzi in conseguenza della ritenuta violazione di norme dello *jus cogens*. Tutto ciò, salvo che l’effettiva maggioranza (numerica) della comunità internazionale – per il tramite del meccanismo introdotto dalla Risoluzione UNGA 377 A (V) del 1950 (“*Uniting for Peace*”) nel quadro deliberativo dell’Assemblea Generale – non certifichi la propria esplicita condanna nei confronti alle azioni poste in essere da uno o più Membri “privilegiati” del Consiglio di Sicurezza dell’ONU, indirizzando di conseguenza a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite «*appropriate recommendations [...] for collective measures, including in the case of a breach*

¹⁵⁵⁴ Nel quadro di una visione “realista” delle relazioni internazionali – per la quale «*war is an extension of politics by other means*» e «*[t]he international system is a brutal arena where States look for opportunities to take advantage of each other, and therefore have little reason to trust each other*», i tratti ordinamentali costitutivi e le dinamiche decisionali interne delle OO.II. si limiterebbero a riflettere il “punto di equilibrio” individuato, in sede concertativa, tra gli interessi “di potere” e/o “di sicurezza” delle grandi Potenze che vi partecipano. Le OO.II., tuttavia, non sarebbero a loro volta in grado di esercitare un sensibile condizionamento sulle condotte dei propri azionisti “di maggioranza”, giacché «*There is no “government over governments*». Per un approfondimento sul tema, cfr. J. J. MEARSHEIMER, *The False Promise of International Institutions*, in *International Security*, 1994-1995, vol. 19, n°3, pp. 5-49. Inoltre, si vedano.: I. L. CLAUDE, Jr., *Swords Into Plow-shares: The Problems and Progress of International Organization*, 4th ed., Random House, New York, 1971, p. 14; S. VAN EVERA, *The Hard Realities of International Politics*, in *Boston Review*, 1992, vol. 17, n°6, pp. 19 ss. Si vedano anche: H. J. MORGENTHAU, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed., Knopf, New York, 1973; R. J. ART, R. JERVIS (a cura di), *International Politics: Anarchy, Force, Imperialism*, Little Brown & Company, Boston, 1973, part. 1; K. N. WALTZ, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading MA, 1979; H. MILNER, *International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses*, in *World Politics*, 1992, vol. 44, n°3, pp. 466-496, p. 468. Dopo tutto, «*hegemony leads to balance*». K. N. WALTZ, *The Emerging Structure of International Politics*, in *International Security*, 1993, vol. 18, n°2, pp. 44-79, p. 77. Si veda ancora: J. J. MEARSHEIMER, *The Tragedy of Great Power Politics*, W. W. Norton, New York, 2001.

¹⁵⁵⁵ Per un inerente approfondimento, cfr.: H. KÖCHLER, *The Precarious Nature of International Law in the Absence of a Balance of Power*, in ID. (a cura di), *The Use of Force in International Relations: Challenges to Collective Security*, International Progress Organization, Vienna, 2006; ID., *The Democratization of the United Nations Organization: Ideal versus Real*, in S. TAKAHASHI (a cura di), *Human Rights, Human Security, and State Security: The Intersection*, Praeger, Santa Barbara-Denver-Oxford, 2014.

*of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security»*¹⁵⁵⁶.

In virtù delle esclusive gaurentigie loro riservate dalla Carta del 1945, i Membri permanenti dell'organo collegiale ristretto dell'ONU si ergerebbero quindi a garanti "sovraordinati" dello *status quo* giuridico internazionale sancito nel testo dello Statuto delle Nazioni Unite, come tali legittimati a intraprendere tutte le iniziative da essi ritenute necessarie al fine di preservare l'equilibrio tra le Potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale "cristallizzato" negli accordi che, dalla Conferenza di Dumbarton Oaks (1 agosto - 7 ottobre 1944) e passando per la storica Conferenza di Yalta (4-11 febbraio 1945), condussero all'apertura alla firma della Carta dell'ONU in conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite per l'Organizzazione Internazionale (UNCIO, 25 aprile - 26 giugno 1945). Un'immunità "di diritto"¹⁵⁵⁷ – in segnato riferimento alla protezione di propri interessi essenziali di sicurezza¹⁵⁵⁸ – che, nella rinnovata visione "realista" della politica estera del Cremlino, non dovrebbe restare esclusivo appannaggio "di fatto" dei soli Membri permanenti di estrazione occidentale del Consiglio di Sicurezza, ma essere al contrario pienamente riconosciuta anche alla Russia (e alla sodale Cina), decretando la fine dell'epoca dei "doppi standard" di giudizio imperniati – sempre secondo Mosca – sul prevalere della "morale occidentale" nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto internazionale sulla base di schemi "psicologici" e "ideali" (se non meramente "propagandistici") ormai divenuti "inattuali"¹⁵⁵⁹, come quelli che hanno intriso i 44 anni della cd. "Cortina di ferro" o che successivamente hanno pervaso per oltre un ventennio le dinamiche del mondo "unipolare" a guida statunitense affermatosi in conclusione della Guerra Fredda¹⁵⁶⁰.

¹⁵⁵⁶ UNGA, Resolution 377 A (V), *Uniting for peace*, 1950, cit., § A.1.

¹⁵⁵⁷ La Federazione Russa, come noto, è un Membro permanente del Consiglio di Sicurezza dell'ONU sicché resta alquanto inverosimile che, nel quadro delle Nazioni Unite, si possa mai pervenire all'adozione di sanzioni contro la Russia (così come nei confronti di Cina, Francia, Regno Unito e Stati Uniti) implicando il tanto inevitabile quanto controverso carattere "unilaterale" di qualsiasi misura adottata in chiave "anti-russa".

¹⁵⁵⁸ Sul punto, si faccia particolare riferimento all'*Executive Order* con cui il Cremlino, nel luglio 2021, ha aggiornato il documento «*On the National Security Strategy of the Russian Federation*»: PRESIDENT OF RUSSIA, Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400 "О Стратегии Национальной Безопасности Российской Федерации" [*Decree of the President of the Russian Federation of July 2, 2021 No. 400 'On the National Security Strategy of the Russian Federation'*], 2 luglio 2021.

¹⁵⁵⁹ Si tenga presente, del resto, l'assunto spinoziano della "coestensione" (contingente) tra diritto e potere: «*By the right of Nature, then, I understand the laws or rules of Nature in accordance with which all things come to be, that is, the very power of Nature. So the natural right of Nature as a whole, and consequently the natural right of every individual, is coextensive with its power [potentia]. Consequently, whatever each man does from the laws of his own nature, he does by the sovereign right of Nature, and he has as much right over Nature as his power extends [quantum potentia valet]*». B. SPINOZA, *Tractatus politicus, Opera Posthuma*, 1677, Ch.II[4] (enfasi aggiunta). Sul punto, cfr. CLT, *Natural Right: Notes on the Thought of Spinoza*, 17 luglio 2013.

¹⁵⁶⁰ Per un approfondimento con riguardo al controverso tema dei "double standards" nella costruzione politico-giuridica della globalizzazione a "trazione occidentale", si vedano tra i diversi contributi: A. V. FYODOROV, Трансформации Образа России на Западном Экране: от Эпохи Идеологической Конфронтации (1946–1991) до Современного Этапа (1992–2010) [*Transformation of the Image of Russia on the Western Screen: from the Era of Ideological Confrontation (1946–1991) to the Modern Stage (1992–2010)*], МОО "Информация для всех", Mosca, 2010; E. V. VULPорова, Двойные Стандарты: Проблема и Понятие в Дискурсивном Пространстве Современной Политической Теории [*Double Standards: Problem and Concept in the Discursive Space of*

Rivendicando, oltre a ciò, per ogni singola realtà statale del pianeta e non soltanto per i paesi dell'Occidente, il diritto originario e intangibile di poter difendere le proprie aree vitali di primario ed esclusivo interesse strategico geopolitico e geoeconomico – da sottrarre, pertanto, alle indebite ingerenze, di chiaro stampo “neocoloniale”, dei “gerarchi in declino” di un assetto mondiale “univettoriale” iniquo e ormai obsoleto – il pensiero internazionalistico e politico russo sostiene quindi la rinnovata “ascesa” della Russia al rango di *Мировая Держава*

Modern Political Theory], in Политическая лингвистика [*Political linguistics*], 2011, n°1 (35), pp. 112-118; A. V. NOZDRIN, Политика Двойных Стандартов в Международных Отношениях [*Double-Standard Policy in International Relations*], in Актуальные Проблемы Современных Международных Отношений [*Topical Issues of Contemporary International Relations*], 2013, pp. 79-83; A. V. MOISEEV, Третий Стандарт [*Third Standard*], in Международная Жизнь [*International Affairs*], 1° luglio 2014; N. R. MALIKOVA, Двойные Стандарты В Практиках Применения Международного Права [*Double Standards in International Law Practices*], in *Arbir.ru*, 1° ottobre 2014; V. M. SHUMILOV, О «Глобальном Праве» как Формирующейся Правовой Суперсистеме [*“Global Law” as Legal Super-System in Formation*], in Московский Журнал Международного Права [*Moscow Journal of International Law*], 2015, n°4, pp. 4-17; G. V. YATSENKO, Политика Двойных Стандартов: Украинский Кризис и Образование «Исламского Государства» [*Double Standarts Policy: Ukrainian Crisis and “the Islamic State”*], in Актуальные Проблемы Современных Международных Отношений [*Topical Issues of Contemporary International Relations*], 2015, pp. 151-156; A. N. MIKHAYLENKO, Двойные Стандарты в Современной Мировой Политике [*Double standards in Modern World Politics*], in Этносоциум и Межнациональная Политика [*Etnosotsium and International Politics*], 2015, vol. 83, n°5, pp. 26-35; CSEF, Применение Практики «Двойных Стандартов» как Фактор Возникновения Конфликтов в Современном Мире [*The Use of the Practice of “Double Standards” as a Factor in the Emergence of Conflicts in the Modern World*], in Центр Стратегических Оценок и Прогнозов [*Center for Strategic Assessments and Forecasts*], 14 novembre 2015; V. O. DETKINA, Феномен «Двойного Стандарта» в Международной Политике [*The Phenomenon of the “Double Standard” in International Politics*], УДК 327.8, К(П)ФУ, Kazan', 2016, pp. 127-129; A. A. KOVALEV, Влияние Процессов Глобализации и Регионализации на Вопрос Национальной и Государственной Безопасности: Путь от Экономики до Геополитики [*An Impact of Globalization and Regionalization on the National and Homeland Security: From Economics to Geopolitics*], in *National Interests: Priorities and Security*, 2017, vol. 13, n°6, pp. 1150-1161; Id., Политика Двойных Стандартов как Угроза Национальной Безопасности Российской Федерации [*Policy of Double Standards as a Threat to the National Security of the Russian Federation*], in Вопросы безопасности [*Security Issues*], 2017, n°5, pp. 12-24; N. A. LIKHACHEV, Политика Двойных Стандартов в Свете Международного Права [*The Policy of Double Standards in the Light International Law*], Krasnodar, 2017, pp. 87-90; A. N. ILYIN, США: Безответственная Риторика и Вероломная Политика [The USA: Irresponsible Rhetoric and Treacherous Policy], in Горизонты Гуманитарного Знания [Horizons of Humanitarian Knowledge], 2017, n°5, pp. 48-70; D. V. ISACHENKO, Двойные Стандарты Международного Признания: Право Против Мощи? [*Double Standards of International Recognition: Right vs. Might?*], in Международная аналитика [*Journal of International Analytics*], 2020, vol. 11, n°3, pp. 22-34; G. N. ANDREEVA, Двойные Стандарты в Отношении Современных Государств к Сецессии: Правовой Аспект [*Double Standards Regarding Secession by Modern States: A Legal Aspect*], in Контуры Глобальных Трансформаций [*Outlines of Global Transformations*], 2021, vol. 14, n°1, pp. 6-22; RES, Политика Двойных Стандартов США и Стран Запада в Подходах к Ключевым Проблемам Международных Отношений [*The Policy of Double Standards of the USA and Western Countries in Approaches to Key Problems of International Relations*], in Аналитика [*Analytics*], 25 aprile 2021. Inoltre, cfr.: THE STATE DUMA (RUSSIAN FEDERATION), Актуальные Международно-Правовые проблемы XXI Века. Материалы «Круглого Стола» [*Actual International Legal Problems of XXI Century. Materials of “Round Table”*], Mosca, 2015; T. ZAMAKHINA, Госдума Официально Обвинила Запад в Политике Двойных Стандартов [*The State Duma Officially Accused the West of a Policy of Double Standards*], in Российская газета [*Rossiyskaya Gazeta*], 20 gennaio 2021. D'altra parte, Mosca sottolinea come: «“Double standards”, selfishness and stereotyped thinking are destroying the fabric of healthy interaction between States». PERMANENT MISSION OF THE RUSSIAN FEDERATION TO OSCE, doc. PC. DEL/1608/21, 21 ottobre 2021, cit.

(tras. dal cirillico: *Mirovaya Derzhava*, trad.: Potenza Mondiale) sullo scacchiere internazionale, ponendo peraltro l'affermazione del Cremlino nel ruolo di guida del nuovo assetto "multipolare" del globo come unica e ineludibile condizione per la "sopravvivenza" stessa dell'integrità territoriale della Russia, del suo popolo e della sua millenaria civiltà¹⁵⁶¹.

4.1.2 Le condizioni di legittimità per il ricorso alle cd. *Security Exceptions* nel quadro giuridico dell'OMC

Proseguendo nell'analisi delle argomentazioni giuridiche spese da Mosca nel contesto della ormai annosa "guerra delle sanzioni" con l'Occidente, risultano inoltre di particolare interesse le posizioni espresse dalla Russia in materia di diritto internazionale del commercio e, nello specifico, le valutazioni formulate dal Cremlino con riguardo ai presupposti in base ai quali si possa legittimamente giustificare l'attivazione, da parte di Membri dell'OMC, delle cd. *Security Exceptions* previste dal GATS¹⁵⁶² e dal GATT-1994¹⁵⁶³. Nelle deduzioni esposte da Mosca,

¹⁵⁶¹ A. JOAO, *op. cit.*, p. 101. La resistenza "tradizionalista" di Mosca alle tensioni "desovranizzanti" proprie della globalizzazione trova inoltre sicuro riscontro nel *Foreign Policy Concept* russo del 2008, il quale denuncia «[a]ttempts to lower the role of a sovereign State as a fundamental element of international relations and to divide States into categories with different rights and responsibilities» anche da parte di attori "non-statali" come imprese (e.g., la celebre "Yukos" dell'oligarca russo Khodorkovskiy), ONG o testate giornalistiche (anche finanziate tramite fondi stranieri). Cfr.: PRESIDENT OF RUSSIA, *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, 12 gennaio 2008; L. MÄLKSOO, *Contemporary Russian Perspectives [...]*, in: J. D'ASPREMONT (a cura di) *Participants [...]*, Routledge, 2011, pp. 126-138. Per un interessante approfondimento e una reale comprensione delle posizioni assunte dalla Russia, si consideri il pensiero del principale ideologo contemporaneo dell'eurasiatismo escatologico e tradizionalista russo, nonché consigliere degli ambienti di spicco del Cremlino, Aleksander Gel'evich Dugin, secondo il quale l'universalismo atomizzante (o "unipolarismo") della civiltà "liberale e capitalista" rappresenterebbe l'ipostasi ultima della ὑβρις (*hybris*) occidentale, in esiziale contrapposizione rispetto alla molteplicità degli esseri e dei modi di esistere (o "multipolarità") in cui, nella dimensione umana, viene necessariamente a tradursi l'Unità suprema dell'Essere divino. Tra le diverse opere, si veda.: A. G. DUGIN, *La quarta teoria politica*, Aspis, Milano, 2020 (1° ed., 2009).

¹⁵⁶² Art. XIV-bis GATS (*Security Exceptions*): «***Nothing in this Agreement shall be construed: (a) to require any Member to furnish any information, the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or (b) to prevent any Member from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests: (i) relating to the supply of services as carried out directly or indirectly for the purpose of provisioning a military establishment; (ii) relating to fissionable and fusionable materials or the materials from which they are derived; (iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or (c) to prevent any Member from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security. 2. The Council for Trade in Services shall be informed to the fullest extent possible of measures taken under paragraphs 1(b) and (c) and of their termination***» (enfasi aggiunta sul § 1, b, iii).

¹⁵⁶³ Art. XXI GATT-1994 (*Security Exceptions*): «***Nothing in this Agreement shall be construed (a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or (b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests (i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived; (ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment; (iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or (c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security***» (enfasi aggiunta sul § b, iii).

infatti, il ricorso alle pressoché speculari previsioni dell'art. XIV-bis GATS e dell'art. XXI GATT, per motivare la liceità dell'imposizione unilaterale delle sanzioni economiche da parte dell'Occidente contro la Federazione Russa, apparirebbe privo di fondamento¹⁵⁶⁴. In particolare, quanto statuito nelle norme di cui all'art. XIV-bis, § 1(b) GATS e all'art. XXI:(b) GATT implicherebbe la concreta riscontrabilità di un effettivo nesso di ragionevolezza – quanto meno non obiettabile sotto il profilo della “mancanza di plausibilità”¹⁵⁶⁵ – tra l'adozione di restrizioni commerciali internazionali, decisa singolarmente da parte di uno o più Membri dell'OMC, e l'entità dell'asserita minaccia alla propria sicurezza nazionale che ognuno di tali Membri abbia così inteso fronteggiare¹⁵⁶⁶. Tutto ciò, sebbene l'individuazione degli interessi “essenziali” di sicurezza, che il Membro dell'OMC ritenga necessario tutelare in base alle sopra citate norme, resti comunque configurata in ottica “soggettiva” (per quanto non del tutto “autoreferenziale”) e sia pertanto lasciata alle autonome valutazioni del Membro interessato¹⁵⁶⁷.

Dunque, al contrario di quanto lamentato da parte dell'UE, degli USA e dei loro alleati, la Russia nega la sussistenza di un qualsiasi rischio reale – imminente o anche solo potenziale¹⁵⁶⁸ – che possa oggettivamente derivare, per i paesi occidentali, dall'annessione della penisola di Crimea e/o dalle vicende del Donbass (peraltro ufficialmente interne al territorio dell'Ucraina). L'introduzione di misure restrittive nel quadro definito dall'art. XXI:(b)(iii) GATT, del resto, comporterebbe – se non altro *a posteriori* in sede di contestazione, secondo quanto previsto dal *Dispute Settlement Understanding* (DSU) dell'OMC – l'obbligo di riportare elementi “fattuali” e “credibili” a concreto sostegno della (seppur soggettiva) percezione dell'attualità di una minaccia internazionale per i Membri “sanzionanti”¹⁵⁶⁹. La normativa dell'OMC, oltretutto, è in generale rivolta a perseguire un sensibile miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini dei paesi aderenti. Tutto ciò, attraverso una crescita progressiva del tenore del reddito reale delle popolazioni degli Stati membri, ottenuta tramite un generalizzato incremento della produzione e dei livelli del libero scambio di merci e servizi a livello mondiale. Tali disposizioni, pertanto, non dovrebbero essere strumentalizzate dai singoli Membri come un mero espediente politico, atto a favorire surrettiziamente interessi economici e geostrategici “particolari” facendo leva su

¹⁵⁶⁴ Cfr. J. J. A. BURKE, *op. cit.*, p. 128.

¹⁵⁶⁵ Si confrontino, al riguardo, le determinazioni del panel costituito nel quadro della controversia *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 5 aprile 2019 (*adopted*, 26 aprile 2019), cit.

¹⁵⁶⁶ Cfr. R. LEKHADIA, *op. cit.*, p. 163. Inoltre, cfr. GATT, CONSIGLIO, *United States v Nicaragua, Minutes of Meeting Held May 29, 1995*, Doc. C/7/188, 28 giugno 1985, (Restricted), p. 11.

¹⁵⁶⁷ Sul concetto di “necessità”, così come declinato nell'ambito dell'interpretazione delle previsioni dell'art. XXI GATT, cfr. CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, cit.; sulla competenza, da parte del singolo Stato membro, a giudicare in merito alla sussistenza di propri *essential security interests*, cfr. GATT, Report del panel, *United States – Trade Measures affecting Nicaragua*, L/60533 (*unadopted*), 13 ottobre 1986.

¹⁵⁶⁸ Come ripetutamente affermato dalle sue più alte figure istituzionali, la Federazione Russa ha inoltre sempre rispettato i contratti internazionali stipulati con le controparti commerciali occidentali, escludendo qualsiasi coinvolgimento dell'operato delle sue controllate attive nell'esportazione di idrocarburi e altre materie prime dal novero di possibili “contro-sanzioni”. Cfr. S. ELLIOT, *Russia's GAZPROM 'always' fulfills contractual obligations in full*, in *S&P Global – Commodity Insights*, 20 settembre 2021.

¹⁵⁶⁹ Cfr. R. LEKHADIA, *op. cit.*, p. 172.

posizioni già “dominanti” sullo scenario delle relazioni internazionali, poiché questo andrebbe a porsi in aperta contraddizione con le regole, gli obiettivi e gli stessi valori fondanti dell’Organizzazione mondiale del commercio¹⁵⁷⁰.

4.1.3 “Egemonia normativa” e “doppi standard” nell’approccio occidentale alle regole del diritto internazionale: l’intento “riequilibrativo” di Mosca attraverso il recupero dei cd. “principi di Westfalia”

Alla luce delle considerazioni fin qui riportate, la Russia persevera nell’affermare quella che – secondo l’orientamento espresso da parte di alcuni dei maggiori esponenti del pensiero giuridico-internazionalistico russo¹⁵⁷¹ – risulterebbe essere l’intrinseca illegittimità, in base al

¹⁵⁷⁰ Cfr.: *Ibidem*; V. V. PUTIN, *op. cit.*; J. J. A. BURKE, *op. cit.*; A. JOAO, *op. cit.*

¹⁵⁷¹ Cfr. L. MÄLKSOO, *International Law in Russian Textbooks [...]?*, in *GOJIL*, 2009, vol. 1, n°2, pp. 279-290 ; ID., *Russian Approaches to International Law*, Oxford University Press, 2015. Sul tema della specificità dell’approccio “russo” in riferimento ad alcuni assunti centrali del diritto internazionale, cfr.: S. V. CHERNICHENKO, *Очерки по Философии и Международному Праву [Essays on Philosophy and International Law]*, Nauchnaya Kniga, Mosca, 2009; V. I. KUZNETSOV, B. R. TUZMUKHAMEDOV, W. E. BUTLER (a cura di), *International Law: A Russian Introduction*, Eleven International Publishing, L’Aia, 2009. Per un attinente *excursus*: P. M. KURIS, *Международные Правонарушения и Ответственность Государств [International Offenses and the Responsibility of States]*, Vilnius, 1973; YU. M. KOLOSOV, *Ответственность в Международном Праве, [The Responsibility in International Law]*, Юрид. лит., Mosca, 1975; V. A. VASILENKO, *Международно-Правовые Санкции [International Legal Sanctions]*, Vishha shkola, Kiev, 1982; YU. A. RESHETOV, *Борьба с Международными Преступлениями Против Мира и Безопасности [The Fight Against International Crimes Against Peace and Security]*, Междунар. отношения, Mosca, 1983; T. N. NESHATAEVA, *Международно-Правовые Санкции Специализированных Учреждений ООН [International legal Sanctions of the UN Specialized Agencies]*, PhD Thesis, Mosca, 1985; S. V. MARYNICH, *Экономические Санкции в Международном Праве [Economic Sanctions in International Law]*, PhD Thesis, Mosca, 1989; T. N. NESHATAEVA, *Международные Организации и Право. Новые Тенденции в Международно-Правовом Регулировании [International Organizations and Law. New Trends in International Legal Regulation]*, Mosca, 1998; G. I. KURDYUKOV, *Международные Экономические Санкции [International Economic Sanctions]*, in *Марийский Юридический Вестник. Вопросы Международного Права [Mariynskiy Legal Bulletin. Issues of International Law]*, cit., pp. 170-176; I. I. LUKASHUK, *Право Международной Ответственности [The Law of International Responsibility]*, in *Международное публичное и частное право [Public and Private International Law]*, 2002, n°2, *Yurist*, Mosca, pp. 30-43; ID., *Право Международной Ответственности [The Law of International Responsibility]*, Walters Kluwer, Mosca, 2004; V. N. FEDOROV, *Организация Объединенных Наций и Другие Международные Организации и Их Роль в XXI Веке [The United Nations and Other International Organizations and Their Role in the 21st Century]*, Logos, Mosca, 2005; P. P. BATRSHIN, *Ответственность Государства и Применение Контрмер в Современном Международном Праве [State Responsibility and the Use of Countermeasures in Contemporary International Law]*, Kazan’, 2005; M. V. RYZHOVA, *Экономические Санкции в Современном Международном Праве [Economic Sanctions in Modern International Law]*, PhD Thesis, Kazan’, 2006; V. M. SHUMILOV, *Международное Право [International Law]*, RG-Press, Mosca, 2010; K. O. KONONOVA, «Коллективные Контрмеры»: к вопросу о Правомерности их Существования [“Collective Countermeasures”: To the Question of the Legitimacy of Their Existence], in *Международное Публичное и Частное Право [Public and Private International Law]*, 2010, n°6 (57), pp. 13-15; K. L. SAZONOVA, *Принудительные Меры, Контрмеры, Санкции в Международном Праве: Терминологические Вопросы [Coercive Measures, Countermeasures, Sanctions in International Law: Terminological Issues]*, in *Евразийский Юридический Журнал [Eurasian Law Journal]*, 2013, n°11, pp. 16-18; M. V. KESHNER, *К вопросу о Проектах Совершенство-*

diritto internazionale, delle misure restrittive unilaterali imposte nei suoi confronti da parte dell'Unione europea, dagli Stati Uniti e dagli altri paesi "allineati" all'Occidente. Mosca, peraltro, non risparmia affatto critiche nei riguardi dell'asserita connotazione prettamente "occidentalistica" che investirebbe l'intera prassi dell'imposizione unilaterale di sanzioni a livello internazionale¹⁵⁷². Tali misure, infatti, sarebbero state adottate dai paesi occidentali secondo quello che risulterebbe ormai essere un "consolidato" ed autoreferenziale schema di autoproclamata "egemonia normativa"¹⁵⁷³, volto a configurare una contrapposizione sempre più marcata tra il "blocco di potere" omogeneo rappresentato dagli USA e dall'UE (insieme ai loro alleati) e un variegato gruppo di "oppositori" dell'ordine costituito, composto dai paesi emergenti dell'est e del sud del mondo. Quest'ultimi, d'altronde, sono ormai soliti percepirsi come destinatari quanto meno "privilegiati" delle ritorsioni e delle rappresaglie che i ricchi paesi del "primo mondo" riserverebbero loro per motivi tuttavia meramente geostrategici e di

вания и Преобразования Международных Санкций [On the Question of Projects for the Improvement and Transformation of International Sanctions], in Российский Юридический Журнал [Russian Law Journal], 2013, n°4, pp. 26-29; A. M. IBRAGIMOV, YU. V. SAMOVICH, Репрессалии в Современном Международном Праве: Понятие и Возможные Меры [Acts of Reprisal in Contemporary International Law: The Concept and Possible Arrangements], in Вестник КемГУ [Bulletin KemGU], 2014, n°4 (56), Т. 1, pp. 290-293; R. S. GALIEV, V. S. NOVIKOVA, Международно-Правовая Оценка Применения Государствами Односторонних Принудительных Мер Экономического Характера [International Legal Assessment of the Application by States of Unilateral Coercive Economic Measures], in Актуальные Проблемы Борьбы с Преступлениями и Иными Правонарушениями: Материалы Двенадцатой Международной Научно-Практической Конференции, Барнаулский Юридический Институт МВД России [Actual Problems of Combating Crimes and Other Offenses: Proceedings of the Twelfth International Scientific and Practical Conference, Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2014, parte II di III; G. I. KURDYUKOV, M. V. KESHNER, Соотношение Ответственности и Санкций в Международном Праве: Доктринальные Подходы [Correlation of Responsibility and Sanctions in International Law: Doctrinal Approaches], in Журнал российского права [Journal of Russian Law], 2014, n°9, pp. 103-115; M. V. KESHNER, Экономические Санкции в Современном Международном Праве: Монография [Economic Sanctions in Modern International Law: Monograph], Prospekt, Mosca, 2015; G. M. GURA, Международно – Правовая Ответственность Государства как Юридическое Средство Обеспечения Соблюдения Норм Международного Права [International Legal Responsibility. States as a Legal Means Enforcing Compliance with International Rights], in Территория Науки [Territory of Science], 2015, n°3, pp. 155-159; V. M. KORYAKIN, Невоенные Санкции Против России [Non-military sanctions against Russia], Jurlitinform, Mosca, 2015; K. A. GUSSALOVA, Соотношение Между Контрмерами и Ответственностью Государств в Международном Праве [Relationship Between Counter-measures and State Responsibility in International Law], in Право [Law], 2016, pp. 129-140.

¹⁵⁷² «*The unilateral measures by individual States are not sanctions; such measures are lacking legitimacy because the principle of sovereign equality militates against the unilateral imposition of sanctions by one State against another. Scholarly writings from outside Russia rarely draw such a clear distinction. For example, one article points out that a broad spectrum of possible economic sanctions is available to the UN, as well as to the European Union and individual States*». A. KOTELNIKOV, *op. cit.*, p. 3 (enfasi aggiunta). In questa sede, inoltre, occorre specificare come il termine "occidentalistico" riprenda nettamente l'accezione di "occidentalismo" quale «[...] atteggiamento di pensiero di chi sostiene la superiorità della civiltà e della cultura occidentali rispetto a quelle espresse da tradizioni e da popoli differenti [...]». Cfr. TRECCANI, *Occidentalismo*, ult. cons. 21 giugno 2020.

¹⁵⁷³ Cfr. A. JOAO, *op. cit.*, p. 93. Alcuni studiosi, anche in Occidente, rilevano peraltro che: «[I]l diritto internazionale è sempre più condizionato a livello globale dagli interessi politici ed economico-finanziari delle grandi potenze, a cominciare dagli Stati Uniti d'America». D. ZOLO, *I diritti umani, la democrazia e la pace nell'era della globalizzazione*, § 1 (*I diritti umani: una ideologia occidentale in declino*), in *Jura Gentium - Guerra, diritto e ordine globale*, 2011.

contenimento politico-economico¹⁵⁷⁴. La Russia, in tale contesto, non può pertanto che proporsi nel ruolo di naturale “paladino”¹⁵⁷⁵ del nuovo blocco geopolitico “alternativo” sorto in contrapposizione allo *status quo* occidentale e ciò sia per via della particolare congiuntura rappresentata dalle vicende della Crimea e del Donbass che l’hanno vista protagonista sia, come ovvio, in virtù della titolarità di un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (al pari della Cina).

La “reazione” messa in campo da Mosca sul piano giuridico-internazionalistico, oltretutto, non si limita soltanto ad affrontare la problematica, comunque “contingente”, delle sanzioni economiche¹⁵⁷⁶. La Federazione Russa, forte del sostegno politico (ed economico) degli altri paesi contrapposti al “predominio” occidentale, sta infatti cercando di far emergere sullo scenario mondiale le proprie istanze “re-interpretative” in riferimento a un ampio novero di temi cruciali del diritto internazionale. Tutto ciò, secondo un approccio “riequilibrativo”¹⁵⁷⁷,

¹⁵⁷⁴ Al riguardo, cfr.: PRESIDENT OF RUSSIA, *Address by President of the Russian Federation*, in *Events*, 18 marzo 2014. In particolare, si veda: MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION, *The Declaration of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the Promotion of International Law*, in *Foreign policy*, 25 giugno 2016.

¹⁵⁷⁵ Rilevano, al riguardo, le parole dell’allora ambasciatore d’Italia presso la Federazione Russa, Pasquale Terracciano: «Mosca vuole un ordine “multivettoriale” e in questo si trova naturalmente d’accordo con India e Cina». Cfr. V. GIARDINA, *Transatlantic Forum on Russia, idee per un nuovo ordine aspettando la sfida USA-Cina*, in *Agenzia DIRE*, 7 ottobre 2019. Per un inerente approfondimento tematico, si veda anche: F. BETTANIN, *Putin e il mondo che verrà. Storia e politica della Russia nel nuovo contesto internazionale*, Viella, Roma, 2018.

¹⁵⁷⁶ Cfr. A. JOAO, *op. cit.*, pp. 93-94. Ai fini della presente disamina, si vedano ancora: E. M. IVANOVA, Проблема Санкций в Международном Праве: Терминологический Аспект [*The Problem of Sanctions in International Law: Terminological Aspect*], in Московский Журнал Международного Права [*Moscow Journal of International Law*], 2016, n°2 (102), pp. 181-187; K. V. KRITSKIY, Термины «Международные Санкции» и «Односторонние Ограничительные Меры» [*Terms “International Sanctions” and “Unilateral Restrictive Measures”*], *ivi*, 2016, n°2, pp. 204-213; ID., Односторонние Ограничительные Меры (на Примере Внешней Политики США [*Unilateral Restrictive Measures (on the Example of US Foreign Policy)*], *ivi*, 2017, n°1, pp. 131-140; M. A. AGALAROVA, Ограничительные Меры (Реторсии) [*Restrictive Measures (Retortions)*], in Вестник Сибирского Института Бизнесса и Информационных Технологий [*Bulletin of the Siberian Institute of Business and Information Technologies*], 2017, n°1 (21), Раздел II - Юридические Науки [*Section I - Legal Sciences*], pp. 52-56; F. F. FATKULLIN, A. A. FAZLIEV, Коллективные Санкции как Институционально-Правовые Меры Принуждения в Международном Праве в Отношении Международных Организаций [*Collective Sanctions in International Law as Legal and Institutional Coercive Measures to International Organizations*], in Вестник Казанского Юридического Института МВД России [*Bulletin of the Kazan Legal Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*], 2017, n°1 (27), pp. 36-40; E. M. IVANOVA, Проблема Применения «Односторонних Санкций» в Современном Международном Праве [*Application Problem of «Unilateral Sanctions» in Modern International Law*], in Российский Внешнеэкономический Вестник [*Russian Foreign Economic Bulletin*], 2018, n°5, pp. 127-134; A. A. BORODAENKO, «Санкции» и «Меры» в Международном Праве: Проблема Нормативного Закрепления и Толкования [*Sanctions and Measures in the International Law: The Challenge of Codification and Interpretation*], УДК 341.1/8:341.655, Makhachkala, 2018; M. V. KESHNER, Проблемные Аспекты Практики Применения Ограничительных Мер [*Problematic Aspects of the Practice of Restrictive Measures*], in Российский Юридический Журнал [*Russian Law Journal*], 2019, n°6, pp. 57-88; V. M. KUZMINA, K. O. PANKOVA, *Legal and Institutional Mechanisms for the Implementation of International Sanctions, in Historical and Social-educational Ideas*, 2019, vol. 11, n°3, pp. 96-112.

¹⁵⁷⁷ Cfr.: PRESIDENT OF RUSSIA, *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*, in *Events*, 10 febbraio 2007; TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, *Putin’s Munich Speech 15 years later: What prophecies have come true?*, 10 febbraio 2022.

(più che propriamente “revisionista”¹⁵⁷⁸) della dimensione normativa sottesa all’attuale quadro delle relazioni internazionali, nonché in direzione del tutto opposta alle tensioni globalizzanti e “desovranizzanti” oggi invalse in Occidente. La Russia, del resto, afferma di voler promuovere una concezione “classica” dell’idea di sovranità statale, coniugata al diritto di ciascuna nazione del globo (e quindi non solo di quelle occidentali) di difendere da indebite ingerenze esterne tutto ciò essa stessa ritenga ricadere nell’ambito definito “essenziale” del proprio “interesse nazionale”¹⁵⁷⁹, per di più allargato all’area geostrategica della propria zona di cd. “influenza regionale”¹⁵⁸⁰. Tale orientamento, dunque, si presenta chiaramente nelle vesti di un tentativo di radicale ridefinizione – in senso “multipolare” e “multicentrico” – dell’ordine mondiale “univoco” e “monopolare” scaturito dalla “vittoria” dell’Occidente capitalistico sul blocco sovietico al termine della Guerra Fredda. Tutto questo, attraverso il recupero dei cd. “principi di Westfalia”¹⁵⁸¹ e l’adattamento a livello “regionale” della celebre “*Monroe Doctrine*”¹⁵⁸², in contrasto sia alla proliferazione delle “minacce strategiche” volte a minare strutturalmente la

¹⁵⁷⁸ Nel campo del diritto e delle relazioni internazionali, il “revisionismo”, piuttosto che all’innovazione e alla ridefinizione evolutiva del sistema vigente, mira infatti alla sostanziale “sovversione” dei fondamenti dell’ordine costituito, assecondando esclusivamente le istanze e le esigenze particolari dello Stato o degli Stati “revisionisti”. Sul tema, cfr. A. SÁNCHEZ ORTEGA, *op. cit.*; per un approfondimento circa l’approccio interpretativo che tende a scorgere nel “revisionismo” giuridico uno sforzo strategico mirante a modificare il diritto internazionale e a rivedere la struttura delle relazioni di potere regionali, nel contesto di una parallela affermazione dell’eccezionalismo della politica estera della Russia nella regione del CSI, cfr. R. ALLISON, *Russian Revisionism, Legal Discourse and the ‘Rules-Based’ International Order*, in *Europe-Asia Studies*, 2020, vol. 72, n°6, pp. 976-995 («Russia has deployed legal rhetoric strategically and instrumentally. Moscow understands it cannot easily gain international support for new rules, yet still seems to aspire to revise the structure of regional power relations»).

¹⁵⁷⁹ Cfr. A. JOAO, *op. cit.*, p. 101. Per un attinente approfondimento, cfr.: T. PENKOVA, *La strategia del Cremlino in Ucraina*, in A. FERRARI (a cura di), *op. cit.*, pp. 13-29; F. LUK’JANOV, *Promemoria per l’Occidente: la Russia è tornata*, in *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, 2014, n°4, pp. 175 ss.

¹⁵⁸⁰ In tale ottica, si consideri, la creazione dell’Unione Economica Eurasaitica (EAEU), ufficializzata il 1° gennaio 2015. Cfr. A. DIGREGORIO, A. ANGELI, *The Eurasian Economic Union and the European Union – Moving toward a Greater Understanding*, Eleven International Publishing, L’Aia, 2017. Sul tema, cfr. A. FERRARI, *L’Unione Eurasiatica: slogan o progetto strategico?*, in *ISPI Analysis*, n°149, gennaio 2013. Già nel 1995, all’indomani del crollo dell’URSS, l’allora Presidente El’tsin aveva sottolineato che: «The main objective of Russia’s policy toward the CIS is to create an economically and politically integrated association of states capable of claiming its proper place in the world community [...] to consolidate Russia as the leading force in the formation of a new system of interstate political and economic relations on the territory of the post-Union space». PRESIDENT OF RUSSIA, *On Russia’s strategic course with respect to the CIS member States*, 14 settembre 1995. Si vedano ancora le *Regional Priorities* già contemplate, il 28 giugno 2000, nel testo: *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by the President of the Russian Federation V. Putin*. Si rammenti, al riguardo, come «Russian foreign policy is driven by national interests and pragmatism has replaced ideology». S. GIUSTI, T. PENKOVA, *From Ideology to Pragmatism*, in *World Affairs: The Journal of International Issues*, 2008, vol. 12, n°4, pp. 14-53.

¹⁵⁸¹ La Pace di Westfalia, conclusa nel 1648 con i trattati di Münster e di Osnabrück, pose fine in Europa alla Guerra dei Trent’anni. Alcuni dei principi del cd. “ordine di Westfalia”, come il rispetto della sovranità e dell’indipendenza degli Stati, la ragion di stato e il principio di “non-ingerenza” resteranno per secoli tra i fondamenti della politica internazionale.

¹⁵⁸² La “dottrina Monroe”, proclamata dal Presidente James Monroe dinanzi al Congresso degli Stati Uniti il 2 dicembre 1823, incentrava la propria ideologia nel motto «*L’America agli Americani*». Tale dottrina sanciva la supremazia degli USA sull’intero continente americano, concepito quale zona di influenza di esclusiva pertinenza degli Stati Uniti e, di conseguenza, sottratto all’ingerenza delle potenze europee dell’epoca (con la sola eccezione dei territori coloniali ancora controllati da queste ultime nelle Americhe).

condizione di “*balance of power*”¹⁵⁸³ (numerica¹⁵⁸⁴ e geografica¹⁵⁸⁵) tra le forze di deterrenza nucleare¹⁵⁸⁶ (i.e., nell’ottica di Mosca, l’allargamento della NATO verso est, in pieno territorio

¹⁵⁸³ Per un ampio approfondimento sul tema e sulle sue articolazioni “securitarie” tanto in campo militare, quanto economico (con il necessario coinvolgimento di Stati “comprimari” nelle dinamiche dominate dalle grandi Potenze), cfr.: I. L. CLAUDE, Jr., *Power and International Relations*, Random House, New York, 1962; S. M. WALT, *The Enduring Relevance of the Realist Tradition*, in I. KATZNELSON, H. V. MILNER (a cura di), *Political Science: State of the Discipline*, W. W. Norton, New York, 2002, pp. 197-230; K. P. WILLIAMS, S. E. LOBELL, N. G. JESSE, *Beyond Great Powers and Hegemons: Why Secondary States Support, Fellow, or Challenge*, Stanford University Press, 2012.

¹⁵⁸⁴ i.e., il numero (e la capacità distruttiva) delle testate nucleari possedute da ciascuna Potenza.

¹⁵⁸⁵ i.e., la dislocazione fisica degli arsenali atomici sullo scacchiere geografico (in prossimità del “nemico”) e la relativa incidenza sui tempi di percorrenza necessari ai missili per raggiungere gli obiettivi designati. Si pensi, a parti invertite rispetto all’attuale risiko geopolitico, alla celebre crisi di Cuba sorta nel 1962 con riguardo al dispiegamento di missili balistici sovietici sull’isola cubana (in risposta allo schieramento di testate statunitensi in Europa e Turchia).

¹⁵⁸⁶ Sul punto appare oltretutto opportuno almeno domandarsi se, al giorno d’oggi, lo spaventoso potenziale distruttivo che denota tanto le moderne “armi di distruzione di massa” (WMD) nucleari o biologiche quanto gli armamenti cd. “convenzionali” (si pensi allo sviluppo della balistica e delle armi a lungo raggio autonome o a controllo remoto, come i cd. “droni”) possa ancora conciliarsi, sul piano logico-razionale, con una concezione “contingente” della cd. “legittima difesa”, quale condizione di giustificazione dell’(altrimenti) illecito uso della forza militare legata – nella sua accezione “classica” – al momento puntuale in cui l’aggressore sferri materialmente il proprio attacco armato nei confronti dell’agredito. Oppure se, alla luce degli effetti fulminei e del portato esiziale e “definitivo” dell’utilizzo di tali arsenali – nonché delle gravissime e irrimediabili conseguenze dell’uso di tali strumenti di morte e distruzione, protratte nel tempo in termini perlopiù millenari e peraltro non limitabili al territorio e alla popolazione del solo paese aggredito – la presa di coscienza circa una simile realtà dei fatti possa al contrario precludere a un’apodittica apertura della dottrina (e della consuetudine internazionale) verso nuovi orizzonti “anticipatori” (se non propriamente “preventivi”) nella declinazione giuridica dell’istituto dell’autotutela (e.g., nel caso della cd. “*Preemptive Nuclear War*”). Tutto ciò, nella piena consapevolezza degli inevitabili rischi di strumentalizzazione e degenerazione di per sé intrinseci a ogni approccio di matrice securitaria nel campo delle relazioni internazionali, nonché dell’asserita finalità “preventiva” generalmente attribuita anche alla “guerra economica” combattuta con le “armi” sanzionatorie unilaterali. Si pensi, del resto, alla cd. “dottrina Bush” della “guerra preventiva” che autorevole dottrina non ha tuttavia esitato a stigmatizzare come una «*rozza espressione di forza, condannata e criticata da vari Stati ed anche dal Segretario generale delle Nazioni Unite innanzi all’Assemblea generale dell’ONU*», oltre alla distinzione, forse talvolta “capziosa” e circostanziale, tra il concetto di “*Preventive War*” (guerra “preventiva”), intesa a neutralizzare (illegittimamente) un determinato pericolo prim’ancora che esso si sia concretizzato nella realtà, e quello di “*Preemptive attack*” (attacco “anticipato”, il cd. *first strike*) ovvero «*the use of military force in advance of a first [unprovoked] use of force by the enemy*» da alcuni invece accolto come legittima declinazione consuetudinaria dell’istituto della legittima difesa, giacché «*a State is not obliged to suffer the first blow of an attack before it may be permitted to respond*». Si vedano: A. C. AREND, *International Law and the Preemptive Use of Military Force*, in *The Washington Quarterly*, 2003, vol. 26, n°2, pp. 89-103; O. LEWIS, *Why is the Concept of Preventive War so Controversial in World Politics and how is it Dissimilar to the Idea of Pre-emption?*, in *E-International Relations*, 3 dicembre 2007; B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, pp. 423-424. Per un approfondito su questo più che controverso tema, cfr.: G. J. IKENBERRY, *America’s Imperial Ambition*, in *Foreign Affairs*, 2002, vol. 81, n°5, pp. 44-60; D. LUBAN, *Preventive War*, in *Philosophy & Public Affairs*, 2004, vol. 32, n°3, pp. 207-248; W. J. STOVER, *Preemptive War: Implications of the Bush and Rumsfeld Doctrines*, in *International Journal on World Peace*, 2004, vol. 21, n°1, pp. 3-14; B. GLAD, C. J. DOLAN (a cura di), *Striking First: The Preventive War Doctrine and the Reshaping of U.S. Foreign Policy: The Pre-emption and Preventive War Doctrines and the Reshaping of US Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, Londra, 2005; N. C. CRAWFORD, *The Justice of Preemption and Preventive War Doctrines*, in M. EVANS (a cura di), *Just War Theory. A Reappraisal*, Palgrave Macmillan, Londra, 2005, pp. 25-49; L. SCHWAB, *Preventative War Doctrine*, in *Philosophy, Politics & Economics Undergraduate Journal*, primavera 2006, pp. 21-25; J. BARNES, R. J. STOLL, *Preemptive and Preventive War: A Preliminary Taxonomy*, Baker III Institute for Public Policy, marzo 2007; C. S. GRAY, *The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: A Reconsideration*, Strategic Studies Institute - U.S. Army War College,

ex-sovietico) sia all'abuso delle sanzioni economiche unilaterali quale illegittimo strumento di "pressione" e "contenimento" politico (oltre che di incalzante "logoramento" economico e propriamente militare¹⁵⁸⁷) nei confronti dei paesi cd. "non-allineati" all'espansionismo occidentale¹⁵⁸⁸.

Proprio in questi termini, il Presidente russo Putin è intervenuto al *Valdai Forum* di Sochi del 2014 e – riaffermando, peraltro, il deciso impegno da parte della Federazione Russa nel porre fine a quella che il Cremlino considera una vera e propria "ingiustizia" storica¹⁵⁸⁹ – ha

Carlisle PA, luglio 2007; J. QUIGLEY, *The Six-Day War and Israeli Self-Defense. Questioning the Legal Basis for Preventive War*, Cambridge University Press, 2012, pp. 162-174. Inoltre, cfr. L. M. DE PUIG, *The concept of preventive war and its consequences for international relations*, Report COE, doc. 11293, 8 giugno 2007, il quale «refer[s] to preventive war when describing an attack or war launched by one country in order to prevent a second country from developing the capacity to eventually inflict grievous harm on the first country» (§ 4) e conclude in ogni caso che «**an organisation such as the Council of Europe, devoted amongst other things to the promotion of the rule of law, should oppose any behaviour which is contrary to international law, including the unilateral and preventive use of force by a State or coalition of States, without an explicit decision of the United Nations Security Council**» (§ 55, enfasi aggiunta). D'altronde: «*One can never anticipate the ways of divine providence securely enough*». Otto von Bismarck, 1875, citato da D. A. ROSENBERG, *The Origins of Overkill: Nuclear Weapons and American Strategy, 1945-1960*, in *International Security*, 1983, vol. 7, n°4, pp. 3-71, p. 13.

¹⁵⁸⁷ Nella prospettiva del Cremlino, infatti, la strategia attuata dall'Occidente consisterebbe nel "forzare" i paesi "non-allineati", da un lato, a una costosa e interminabile (rin)corsa agli armamenti (convenzionali e atomici) insieme alla continua ridislocazione territoriale delle proprie risorse militari difensive in chiave di "contro-misura tattica" al progressivo avanzamento della "linea di fuoco" occidentale (i.e., l'espansione della NATO). Tutto ciò mentre, dall'altro lato, le sanzioni economiche imposte unilateralmente dallo stesso Occidente, in reazione a condotte ritenute "sgradite", mirerebbero a rendere economicamente insostenibili i crescenti sforzi cui i paesi "non-allineati" sono "costretti" sul piano militare, aprendo la strada al repentino collasso delle loro economie e ai cd. "regime changes", ovvero alla sovversione dell'ordine costituzionale e all'affermazione di governi guidati da forze politiche di opposizione (perlopiù filo-occidentali, ma con esiti in verità imponderabili).

¹⁵⁸⁸ «*The world knows the deplorable practice of imposing unilateral illegitimate sanctions against other countries, foreign individuals and legal entities. [...] Moreover, they are again trying to blackmail us and are threatening us with sanctions, which, by the way, they will introduce no matter what as Russia continues to strengthen its sovereignty and its Armed Forces. To be sure, they will never think twice before coming up with or just fabricating a pretext for yet another sanction attack regardless of the developments in Ukraine. Their one and only goal is to hold back the development of Russia. And they will keep doing so, just as they did before, even without any formal pretext just because we exist and will never compromise our sovereignty, national interests or values*». PRESIDENT OF RUSSIA, *Address by the President of the Russian Federation*, in *Events*, 21 febbraio 2022.

¹⁵⁸⁹ «*The Cold War ended, but it did not end with the signing of a peace treaty with clear and transparent agreements on respecting existing rules or creating new rules and standards. This created the impression that the so-called 'victors' in the Cold War had decided to pressure events and reshape the world to suit their own needs and interests. [...] In a situation where you had domination by one country and its allies, or its satellites rather, the search for global solutions often turned into an attempt to impose their own universal recipes. This group's ambitions grew so big that they started presenting the policies they put together in their corridors of power as the view of the entire international community. [...] A unilateral diktat and imposing one's own models produces the opposite result. Instead of settling conflicts it leads to their escalation, instead of sovereign and stable states we see the growing spread of chaos, and instead of democracy there is support for a very dubious public ranging from open neo-fascists to Islamic radicals. [...] Sanctions are already undermining the foundations of world trade, the WTO rules and the principle of inviolability of private property. They are dealing a blow to liberal model of globalisation based on markets, freedom and competition, which is a model that has primarily benefited precisely the Western countries. [...] You cannot mix politics and the economy, but this is what is happening now. I have always thought and still think today that politically motivated sanctions were a mistake that will harm everyone. [...] Russia is a self-sufficient country. We will work within the foreign economic environment that has taken shape, develop domestic production and technology and act more decisively to carry out transformation. Pressure*

espresso il disappunto di Mosca nei confronti dei ritenuti «*double standards*» praticati dai paesi occidentali nell'interpretazione e applicazione delle regole del diritto internazionale¹⁵⁹⁰, argomentando le proprie critiche verso quell'ordine morale “monodromo” e unilateralmente “adattivo” che la Russia – sempre nelle affermazioni del capo del Cremlino – giudica essere prepotentemente imposto da parte dell'Occidente al resto del mondo tanto sul piano politico, giuridico ed economico delle relazioni internazionali, in esclusiva conformità alle esigenze e agli interessi particolari dei paesi del blocco a guida statunitense¹⁵⁹¹. È questo, dunque, il motivo per cui Mosca – dinanzi al crescente interventismo occidentale che ha caratterizzato il periodo successivo alla dissoluzione dell'URSS – ha continuato a eccepire l'ONU (e, nello specifico, il Consiglio di Sicurezza) come unico *forum* multilaterale legittimato all'assunzione di decisioni

from outside, as has been the case on past occasions, will only consolidate our society. [...] We are sliding into the times when, instead of the balance of interests and mutual guarantees, it is fear and the balance of mutual destruction that prevent nations from engaging in direct conflict [...] International relations must be based on international law, which itself should rest on moral principles such as justice, equality and truth. Perhaps most important is respect for one's partners and their interests. This is an obvious formula, but simply following it could radically change the global situation». PRESIDENT OF RUSSIA, *Meeting of the Valdai International Discussion Club*, in *Events*, 24 ottobre 2014 (enfasi aggiunta).

¹⁵⁹⁰ Sempre nella prospettiva del Cremlino, si pensi agli “artificiosi distinguo” giuridici che – per propria convenienza politica – l'Occidente continuerebbe a operare tra il caso della dichiarazione d'indipendenza del Kosovo “albanese” (largamente riconosciuta dai paesi occidentali, ma non dalla Russia) e le vicende che hanno condotto all'autodeterminazione della Crimea (nonché, *lato sensu*, del Donbass ucraino). Nelle proprie argomentazioni, infatti, Mosca, sottolinea che: 1) la secessione del Kosovo dalla Serbia sarebbe avvenuta sulle stesse basi “etnico-rimediali” rivendicate anche in occasione del distacco della Crimea dall'Ucraina, ossia in reazione a una concreta minaccia per la vita e per i diritti umani delle minoranze ivi residenti; 2) in entrambi i casi, ciò sarebbe accaduto grazie all'intervento militare di Potenze straniere, ossia quello della NATO in territorio serbo e quello dei cd. “*Little Green Men*” russi in Crimea; 3) ambedue le situazioni sarebbero infine sfociate nell'instaurazione di un controllo politico-amministrativo e militare straniero sui territori distaccati, ossia quello (dell'ONU,) dell'UE e della NATO sul Kosovo e quello della Federazione Russa che ha “annesso” la Crimea in seguito al plebiscito popolare del 16 marzo 2014.

¹⁵⁹¹ Cfr. A. JOAO, *op. cit.*, p. 101. Sul tema, si vedano: Z. BRZEZINSKI, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, Basic Books, New York, 1997; B. LO, *Russia and the New World Disorder*, Chatham House, Londra, 2015. Come si reputava agli inizi del XXI secolo: «*At present the United States faces no global rival. America's grand strategy should aim to preserve and extend this advantageous position as far into the future as possible*». THE PROJECT FOR THE NEW AMERICAN CENTURY, *Rebuilding America's Defenses, Strategy, Forces and Resources for a New Century*, settembre 2000. D'altronde, secondo la tesi opposta a quella che, con l'avvento della globalizzazione unipolare guidata dalle liberal-democrazie occidentali, preconizzava la cd. “fine della storia”: «*Hypocrisy, double standards, and “but nots” are the price of universalist pretensions. Democracy is promoted, but not if it brings Islamic fundamentalists to power; non-proliferation is preached for Iran and Iraq, but not for Israel; free trade is the elixir of economic growth, but not for agriculture; human rights are an issue for China, but not with Saudi Arabia; aggression against oil-owning Kuwaitis is massively repulsed, but not against non-oil-owning Bosnians. Double standards in practice are the unavoidable price of universal standards of principle*». S. P. HUNTINGTON, *op. cit.*, ch. 8 (*The West and the Rest: Intercivilizational Issues*), § 1 (*Western Universalism*), p. 184. Inoltre, cfr.: M. PILISUK, J. ZAZZI, *Toward a Psychosocial Theory of Military and Economic Violence [...]*, in *Journal of Social Issues*, 2006, vol. 62, n°1, pp. 41-62; Z. FAREED, *The Post-American World*, W W Norton, New York, 2008; R. PARIS, *The Right to Dominate [...]*, in *International Organization*, vol. 74, n°3, 2020, pp. 453-489. Si veda altresì: F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York, 1992. Quale ulteriore riscontro circa le posizioni propugnate dalla dirigenza del Cremlino: R. LEONE, C. GIULIANO, “*Se volete la pace, non fateci la guerra*”, *intervista a Sergey Lavrov*, in *Panorama*, 3 maggio 2018, pp. 38 ss.

che comportino l'adozione di misure di coercizione internazionale, implicanti o non implicanti l'uso della forza militare. In qualità di Membro permanente del Consiglio di Sicurezza, la Federazione Russa considera infatti la struttura dell'Organizzazione delle Nazioni Unite come uno strumento imprescindibile ai fini della conservazione della propria influenza sul piano internazionale¹⁵⁹². Lo *status* “privilegiato” di cui gode nell'ambito dell'organo collegiale ristretto dell'ONU, inoltre, assicura alla Russia la fondamentale prerogativa di poter opporre il proprio veto nei confronti di qualsiasi decisione dello stesso Consiglio di Sicurezza che possa contravvenire alla declinazione dell'“interesse nazionale” russo concepita dal Cremlino, nonché alle generali esigenze di sicurezza “esterna” e stabilità “interna” della Federazione Russa¹⁵⁹³.

Orbene, con particolare riferimento all'operato internazionale dell'Unione europea, è stato altresì osservato come un indubbio fattore di “criticità” – apparentemente “intrinseco” allo stesso afflato “coercitivo” con cui l'UE delibera, unilateralmente, l'introduzione di misure restrittive al fine di “esternalizzare” i propri principi e valori fondanti – risieda nell'evidente “incoerenza”¹⁵⁹⁴ talvolta dimostrata dalle scelte assunte da parte dell'Unione al momento della traduzione empirica, in azioni concrete di politica estera, delle proprie vocazioni ideologiche ed escatologiche. Del resto, in virtù delle disposizioni programmatiche in materia di proiezione “esterna” dell'Unione enucleate nel testo dell'art. 21 TUE, §§ 1-2: *«L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. [...] Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite. [...] L'Unione definisce e*

¹⁵⁹² Cfr. A. JOAO, *op. cit.*, p. 94.

¹⁵⁹³ Il Consiglio dei Capi di Stato del CSI, il 21 dicembre 1991 (con i cd. *Protocolli di Alma-Ata*), si pronunciò in favore della successione della Federazione Russa nei diritti di Stato membro dell'ONU e nella titolarità del seggio permanente all'interno del Consiglio di Sicurezza, in precedenza spettanti all'URSS. Questa decisione, di per sé valevole solo tra gli Stati che l'avevano adottata, è stata comunicata al Segretario Generale delle Nazioni Unite il 25 dicembre 1991 tramite una lettera fatta recapitare dall'allora Presidente russo, Boris El'tsin, ed è successivamente incorsa nell'acquiescenza da parte degli altri Membri delle Nazioni Unite. La Russia, pertanto, è oggi uno dei cinque Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, insieme a Cina, Francia, Regno Unito e Stati Uniti. In quanto tale, Mosca ha quindi la facoltà di bloccare l'adozione di decisioni da parte del Consiglio di Sicurezza, esercitando il proprio diritto di veto in merito alle cd. “questioni non procedurali” (ossia “sostanziali”) ai sensi del Capitolo V della Carta delle Nazioni Unite. Per un approfondimento, si veda: A. NIKITIN, *Russia as a Permanent Member of the UN Security Council*, in *International Policy Analysis*, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 2012.

¹⁵⁹⁴ Cfr. K. BRUMMER, *op. cit.*, pp. 191-207. Si consideri del resto che: *«The existence of double standards in European Union (EU) foreign policy is well established and continuously deplored. [...] The results show a widespread fear that the EU's image and credibility are hurt by inconsistency, especially when there is an underlying suspicion that 'interests' rather than 'values' have determined the choice to impose a sanction or not. Double standards in the use of sanctions are commonly understood to hinder the Union to reach its full potential as an international actor. [...] The framing of specific policies as inconsistent or hypocritical turns out to correlate with party affiliation and nationality of debate participants. Thus, the Union is curiously unified in its phobia about being inconsistent, while it is at the same time strikingly fragmented in its interpretations of what double standards are»*. E. HELLQUIST, *Double Standards in EU discourse on Sanctions [...]*, ECPR Workshop Paper, aprile 2012.

attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali [...]».

Purtuttavia, la prassi dell'UE – nell'applicazione “pratica” dei parametri formali sopra esposti – avrebbe invece più volte evidenziato comportamenti alquanto “divergenti” (se non sostanzialmente incompatibili) rispetto all'effettivo perseguimento degli obiettivi costitutivi declinati nel proprio manifesto assiologico, manifestando al contrario un'attenzione “privilegiata” nei confronti di preponderanti interessi transnazionali di natura prettamente economico-finanziaria. Questa «*lack of consistency*»¹⁵⁹⁵, spesso incombente sulla politica estera dell'Unione, è stata d'altronde riscontrata persino dal Parlamento europeo, il quale non ha lesinato critiche nei confronti dei “doppi standard”, perlopiù carenti sotto il profilo “motivazionale”, in concreto rilevati nelle posizioni e nelle azioni adottate da parte dell'Unione europea verso taluni regimi autoritari (piuttosto che nei riguardi di altri). L'organo assembleare dell'UE, invero, ha posto in risalto come Bruxelles: «*[...] has often applied its sanctions policy inconsistently by treating third countries with similar human rights and democratic records differently, and as such has prompted criticism for applying double standards [...] whereas decisions on sanctions by the EU should be taken only after thorough evaluation of the most efficient way to achieve democratic change in the country; whereas each decision should be accompanied by a corresponding justification*»¹⁵⁹⁶. Il Parlamento europeo, pertanto, ha raccomandato al Consiglio dell'UE: «*to implement existing sanctions regimes with rigour and consistency, striving to avoid the application of double standards and extending their scope to include cases of violation of fundamental freedoms, and especially of religious freedom and freedom of expression [...] to ensure that there are no double standards when deciding on restrictive measures or sanctions and that these are applied regardless of political, economic and security interests*»¹⁵⁹⁷.

Una simile attitudine da parte del Consiglio, d'altronde, è incontrovertibilmente emersa nella “riverenza” dimostrata dall'UE – nonostante i molteplici interventi del Parlamento europeo – nei riguardi delle grandi Potenze economiche (e militari) del globo, come gli Stati Uniti¹⁵⁹⁸, la

¹⁵⁹⁵ Cfr. M. RUSSEL, *EU sanctions: A key foreign and security policy instrument*, cit., pp. 10-11.

¹⁵⁹⁶ UE, PARLAMENTO EUROPEO, *Recommendation to the Council on a consistent policy towards regimes against which the EU applies restrictive measures, when their leaders exercise their personal and commercial interests within EU borders* (2011/2187(INI)), 2 febbraio 2012, cit., §§ G e J (enfasi aggiunta).

¹⁵⁹⁷ *Ivi*, §§ (i) e (m) (enfasi aggiunta).

¹⁵⁹⁸ Cfr.: UE, PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sul presunto uso dei paesi europei da parte della CIA per il trasporto e la detenzione illegali di prigionieri* (2006/2200(INI)) [P6_TA(2007)0032], 14 febbraio 2007; ID, *Relazione sul presunto uso dei paesi europei da parte della CIA per il trasporto e la detenzione illegali di prigionieri* (2006/2200(INI)) [A6-0020/2007], 30 gennaio 2007; ID., *Risoluzione su “L'Unione europea e l'Iraq” - Quadro per l'impegno* (2004/2168(INI)) [P6_TA(2005)0288], 6 luglio 2005; ID., *Risoluzione su Guantánamo: sciopero della fame dei prigionieri* (2013/2654(RSP)) [P7_TA(2013)0231], 23 maggio 2013; ID., *Risoluzione sulla relazione del Senato USA sul ricorso alla tortura da parte della CIA* (2014/2997(RSP)) [P8_TA(2015)0031], 11 febbraio 2015; ID., *Risoluzione sul seguito dato alla risoluzione del Parlamento europeo dell'11 febbraio 2015 sulla relazione del Senato USA sul ricorso alla tortura da parte della CIA* (2016/2573 (RSP)) [P8_TA(2016)0266], 8 giugno 2016. Ancora rilevanti, tra i diversi documenti: UN, OHCHR, *Special Rapporteur on Torture [Theo van Boven] seriously Concerned by Reports of Abuse of Iraqi Prisoners by Coalition Forces*, in *Statements - Special Procedures*, 3 maggio 2004; UN, ECOSOC, COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Follow-up to the World Conference on Human Rights. The Present Situation of Human*

Repubblica Popolare Cinese¹⁵⁹⁹ e la stessa Federazione Russa (almeno fino all’annessione della Crimea e alla crisi nel Donbass)¹⁶⁰⁰. Parimenti, le istituzioni dell’UE non hanno mai in generale risparmiato “prudenza” nel sindacare le controverse condotte di Stati considerati comunque partner di elevata rilevanza politica e strategica (si pensi a Israele e alla “questione palestinese”¹⁶⁰¹), in particolare sotto il profilo dell’approvvigionamento energetico e di capitali (come l’Arabia Saudita¹⁶⁰² e le altre monarchie del Golfo¹⁶⁰³) o sotto l’aspetto della problematica gestione “delegata” dei flussi migratori (come, ancora oggi, nel caso della diffusa “accondiscendenza”

Rights in Iraq, doc. E/CN.4/2005/4, 9 giugno 2004; UNGA, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, doc. A/59/324, 1° settembre 2004; UN, HRC, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, Manfred Nowak, *Addendum, Study on the phenomena of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in the world, including an assessment of conditions of detention*, doc. A/HRC/13/39/Add.5, 5 febbraio 2010; UN, HRC, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, doc. A/HRC/49/45, 28 febbraio 2022. Sul tema, cfr. T. C. VAN BOVEN, *The Torture papers: the Road to Abu Ghraib*, in *Netherlands International Law Review*, 2006, vol. 53, n°1, pp. 149-152. Si consideri inoltre: D. BANDOW, *End America’s Illegal Occupation of Syria Now*, in *CATO – Commentary*, 13 giugno 2019.

¹⁵⁹⁹ Cfr.: UE, PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulla Cina, in particolare la situazione delle minoranze religiose ed etniche* (2019/2690(RSP)) [P8_TA(2019)0422], 18 aprile 2019; ID., *Risoluzione sulla situazione degli uiguri in Cina (“China Cables”)* (2019/2945(RSP)) [P9_TA(2019)0110], 19 dicembre 2019; ID., *Risoluzione sulla repressione dell’opposizione democratica a Hong Kong* (2021/2505(RSP)) [P9_TA(2021)0027], 21 gennaio 2021; ID., *Risoluzione sul lavoro forzato e la situazione degli uiguri nella regione autonoma uigura dello Xinjiang* (2020/2913(RSP)) [P9_TA(2020)0375], 17 dicembre 2020; ID., *Risoluzione sulla revisione della politica commerciale dell’UE* (2020/2761(RSP)) [P9_TA(2020)0337], 26 novembre 2020.

¹⁶⁰⁰ Cfr.: UE, PARLAMENTO EUROPEO, P6_TA(2008) 0396, 3 settembre 2008, cit.; ID., P8_TA(2018)0266, 14 giugno 2018, cit.

¹⁶⁰¹ Cfr.: UE, PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulla situazione nella Striscia di Gaza* (2009/2504(RSP)) [P6_TA(2009)0025], 15 gennaio 2009, dove l’Assemblea, al § 4: «*esprime sgomento dinanzi alle sofferenze della popolazione civile a Gaza; condanna con forza in particolare il fatto che durante gli attacchi siano stati colpiti obiettivi civili e delle Nazioni Unite; esprime la propria solidarietà alla popolazione civile vittima della violenza [...]»*; ID., *Risoluzione sulla decisione del governo israeliano di espandere gli insediamenti in Cisgiordania* (2012/2911(RSP)) [P7_TA(2012)0506], 13 dicembre 2012. Tra i diversi documenti, e senza alcuna pretesa di esaustività circa le sofferenze di quella terra martoriata, si vedano ancora: UN, HRC, *Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan – Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, doc. A/HRC/49/85, 21 febbraio 2022; ID., *Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the obligation to ensure accountability and justice – Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, doc. A/HRC/ 49/25, 23 febbraio 2022. Inoltre, cfr.: AMNESTY INTERNATIONAL, *Israel and Occupied Palestinian Territories 2021*, in ID., *Report 2021/2022. The State of the World’s Human Rights*, Peter Benenson House, Londra, 2022, in particolare pp. 207-211. Inoltre, cfr.: UNGA, *Resolution 74/14, The Syrian Golan* (A/RES/74/14), 3 dicembre 2019, nonché le pregresse e correlate risoluzioni dell’UNSC, n°242 (1967) e n°497 (1981).

¹⁶⁰² Cfr.: UE, PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sull’Arabia Saudita, le sue relazioni con l’UE e il suo ruolo in Medio Oriente e Nord Africa* (2013/2147(INI)) [P7_TA(2014)0207], 11 marzo 2014; ID., *Risoluzione sull’uccisione del giornalista Jamal Khashoggi nel consolato saudita a Istanbul* (2018/2885(RSP)) [P8_TA(2018)0434], 25 ottobre 2018; ID., *Risoluzione sulla situazione umanitaria e politica nello Yemen* (2021/2539(RSP)) [P9_TA(2021)0053], 11 febbraio 2021.

¹⁶⁰³ Cfr.: UE, PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulla relazione annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo nel 2015 e sulla politica dell’Unione europea in materia* (2016/2219(INI)) [P8_TA(2016)0502], 14 dicembre 2016; ID., *Risoluzione sulla situazione dei diritti umani nel Regno del Bahrein, in particolare i casi dei detenuti condannati alla pena capitale e dei difensori dei diritti umani* (2021/2578(RSP)) [P9_TA(2021)0086], 11 marzo 2021; ID., *Risoluzione sul caso di Ahmed Mansoor, difensore dei diritti umani, negli Emirati arabi uniti* (2021/2873(RSP)) [P9_TA(2021)0390], 16 settembre 2021.

dei paesi dell'Unione nei confronti della Turchia del Presidente Erdogan¹⁶⁰⁴). Sembra dunque emergere una certa “riluttanza” da parte delle competenti istituzioni dell'Unione europea ad adottare misure restrittive nei confronti di paesi “alleati” oppure di Stati considerati importanti sotto l'aspetto finanziario-commerciale e/o dal punto di vista delle forniture energetiche o di altre materie prime, oppure nei riguardi di paesi di cui si tema una (possibile) reazione avversa, ritenuta capace di rivelarsi particolarmente “pericolosa” per gli interessi economici e la stabilità politica e sociale dell'UE o di alcuni dei suoi Membri (specialmente, Francia e Germania), nonché sotto il profilo strategico-militare.

In ogni caso, anche la mera “parvenza” della sussistenza di un simile “*bias*” decisionale nell'operato delle istituzioni dell'Unione potrebbe essere in grado di minare la coerenza e l'efficacia deterrente dell'intero sistema sanzionatorio dell'UE. Alcuni analisti, per esempio, sottolineano come possa essere stata proprio la mancata imposizione, da parte di un'allora “troppo prudente” Unione europea, di misure restrittive nei confronti della Russia in conseguenza del conflitto del 2008 con la Georgia a ingenerare nell'animo del governo di Mosca analoghe aspettative di “impunità” in riferimento alle condotte attuate in Ucraina nel 2014¹⁶⁰⁵. È stato osservato, quindi, come l'intrinseca contraddittorietà di un simile atteggiamento non possa che porsi in palese contrasto con i ruoli di “ermeneuta”, “custode” e “censore” – di un composito paradigma di principi etici e giuridici, di matrice propria oppure mutuati dal diritto internazionale – che l'Unione europea avrebbe inteso riservarsi già a livello istitutivo, mirando ad assicurare una congruente copertura “sistemica” alla pratica dell'imposizione di provvedi-

¹⁶⁰⁴ Cfr. F. KAHRAMAN, *Why Turkey's human rights violations won't end up in court*, in *The Washington Post*, 2 giugno 2018. Si vedano inoltre: UE, PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulla situazione dei giornalisti in Turchia* (2016/2935(RSP)) [P8_TA(2016)0423], 27 ottobre 2016; ID., *Risoluzione sulle relazioni UE-Turchia* (2016/2993(RSP)) [P8_TA(2016)0450], 24 novembre 2016; ID., *Risoluzione sulla relazione 2018 della Commissione concernente la Turchia* (2018/2150(INI)) [P8_TA(2019)0200], 13 marzo 2019; ID., *Risoluzione sulla situazione in Turchia, segnatamente la revoca di sindaci eletti* (2019/2821(RSP)) [P9_TA(2019)0017], 19 settembre 2019; ID., *Risoluzione sulla situazione dei diritti umani in Turchia, in particolare il caso di Selahattin Demirtas e di altri prigionieri di coscienza* (2021/2506(RSP)) [P9_TA(2021)0028], 21 gennaio 2021. Come dichiarato dal portavoce del Ministero della Difesa russo nel marzo 2020 in relazione alle crescenti ingerenze da parte dell'esercito regolare turco nel nord della Siria, a diretto supporto delle milizie dei ribelli armati che, nella regione di Idlib, si oppongono al legittimo governo di Damasco (il quale, tra l'altro, li considera terroristi): «*No one in the West notices the actions of the Turkish side which has already transferred to Syria's Idlib forces as large as a mechanized division [...]*». Del resto, in seguito alla “crisi migratoria” del 2015 che vide milioni di profughi riversarsi in Europa dalle zone di guerra del Medio-Oriente, l'UE si impegnò a corrispondere circa sei miliardi di euro alla Turchia entro il 2019, delegando sostanzialmente *in toto* al governo di Ankara la gestione dell'enorme flusso di profughi siriani e altri migranti attraverso il territorio turco (circa quattro milioni di persone). La Turchia, da parte sua, assicurava la realizzazione di strutture di accoglienza dignitose per i migranti insieme a una maggiore “vigilanza” sulla propria frontiera con la Grecia, interrompendo di fatto lo spostamento dei profughi lungo la “rotta balcanica”. Si pensi, inoltre, alla “prudenza” dimostrata dall'UE nel valutare la definizione di sanzioni contro la Turchia per l’“espansionismo” di Ankara nelle acque del Mediterraneo orientale (di primario interesse energetico per la presenza di ingenti giacimenti di gas naturale) rivendicate da parte di Grecia e Cipro. Cfr.: TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, *Turkish observation posts in Idlib merge with fortified terrorist positions*, 4 marzo 2020; P. HASKI, *Il ricatto della Turchia all'Europa sui migranti e sulla Siria*, in *Internazionale*, 2 marzo 2020; A. DE LUCA, *Mediterraneo orientale: battaglia navale tra Grecia e Turchia*, in *ISPI online*, 26 agosto 2020.

¹⁶⁰⁵ Cfr. M. RUSSEL, *EU sanctions: A key foreign and security policy instrument*, cit., p. 10.

menti economici coercitivi nei confronti di paesi terzi e, in particolare, delle loro élite economiche e di governo¹⁶⁰⁶.

4.1.4 [segue] Il ruolo emergente dei cd. “paesi BRICS” nel contesto del nuovo mondo “multipolare”

Nel contesto così descritto, dunque, le sanzioni occidentali hanno indubbiamente imposto una pesante battuta d’arresto al processo di integrazione della Federazione Russa nelle strutture e nelle istituzioni internazionali di matrice liberale guidate dall’Occidente, prefigurando il plausibile rischio di un ulteriore deterioramento delle relazioni tra il Cremlino e l’asse euro-atlantico connesso (1) alla drastica riduzione delle sedi ufficiali di dialogo politico; (2) al crescente clima di “sfiducia” e reciproca “diffidenza” dovuto alla percezione della labilità dei reciproci vincoli giuridici, sempre esposti alla “spada di Damocle” dell’intervento di nuove restrizioni unilaterali e di conseguenti contro-sanzioni; e, soprattutto, (3) al sensibile ridimensionamento degli spazi di mutuo “controllo” e “condizionamento” invece connaturati al mantenimento di rapporti di interdipendenza sul piano economico-finanziario e alla comune adesione alle strutture internazionali che promuovono (e tutelano) la progressiva liberalizzazione dei flussi di merci, servizi e capitali. Le misure restrittive subite, infatti, hanno indotto Mosca a ridurre notevolmente la propria vulnerabilità sistemica nei confronti delle “ingerenti” pressioni straniere, attraverso la profonda ristrutturazione del proprio sistema di approvvigionamento di merci e capitali nonché tramite il varo di un programma di radicale “sostituzione dell’import”, mirante a promuovere una nuova “autosufficienza” produttiva (*i.e.*, agricola, industriale, etc.) della Russia in chiave perlopiù “autarchica” e, anzitutto, contrapposta all’idea della “sudditanza” strutturale dell’economia russa verso i paesi occidentali¹⁶⁰⁷.

Coerentemente rispetto a tale visione, Mosca ha inoltre inaugurato un nuovo approccio nel campo della propria politica estera, volto a valorizzare *fora* internazionali allargati considerati “alternativi” rispetto ai consueti consessi intergovernativi a “trazione” occidentale¹⁶⁰⁸. Tra questi,

¹⁶⁰⁶ Cfr.: C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, pp. 91-93; M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, RomaTre-Press, 2020, pp. 147-150; A. I. ABDULLIN, M. V. KESHNER, *op. cit.*, pp. 72-83.

¹⁶⁰⁷ Queste “vulnerabilità” sistemiche della Russia, della sua economia e della sua società, si erano inoltre particolarmente acute proprio nel periodo immediatamente antecedente all’insorgere della crisi in Ucraina. Mosca, infatti, mostrava ormai da tempo una crescente dipendenza dagli apparati produttivi, finanziari e persino “culturali” occidentali. Tutto ciò, in concomitanza con il futuribile progressivo esaurimento delle risorse energetiche da destinare all’export, avrebbe potuto seriamente compromettere – soprattutto nel medio-lungo termine – la capacità di spesa del governo di Mosca nonché la tenuta sociale e la stessa unità politico-territoriale della Federazione Russa. Paradossalmente, la crescente “aggressione” sanzionatoria ad opera dell’Occidente sembrerebbe aver al contrario rinvigorito e rinsaldato un sentimento “nazionalista” e “autarchico” nel paese, dando nuovo impulso alle politiche del Cremlino rivolte ad assicurare alla Russia una maggiore indipendenza sul piano economico-finanziario.

¹⁶⁰⁸ Per una maggiore comprensione del contesto economico, militare e “valoriale” in cui viene a instaurarsi la crescente contrapposizione tra il blocco occidentale e l’emergente blocco eurasiatico sino-russo, si considerino sia la controversa figura del politologo Carl Schmitt – con la sua critica della dottrina liberale dello Stato di diritto e delle “ipocrisie” moderne, contro le “mistificazioni” liberali e in favore di alcune istanze “populiste” (trad. in tedesco:

rileva in particolare il raggruppamento dei cd. paesi BRICS¹⁶⁰⁹, individuato dalla Russia come nuovo *format* di interlocuzione programmatica tra le principali economie emergenti, capace di controbilanciare l'egemonia euro-atlantica e supportare concretamente il tentativo profuso da parte della Federazione Russa – e di altri attori internazionali di primo piano, come la Cina – di ridefinire in senso “regionale” e “multivettoriale” l'ordine mondiale “globalista” e “unipolare” scaturito dalla fine della Guerra Fredda nell'ultima decade del XX secolo¹⁶¹⁰.

In passato, la storia non ha peraltro mancato di vedere la Cina e la Russia contrapposte in posizioni di accesa rivalità. Tuttavia, sotto la guida rispettivamente di Xi Jinping e Vladimir V. Putin, le relazioni tra Pechino e Mosca hanno raggiunto il punto di maggiore sviluppo dagli inizi della Guerra Fredda¹⁶¹¹. Il 4 febbraio 2022, in occasione dell'apertura dei Giochi Olimpici

völkisch) – sia il tema della distinzione tra guerra e pace come essenziale preconditione dell'ordine internazionale, con definizioni quali “guerra globale” o “guerra ibrida” che, nell'attuale scenario di crisi, richiamano tuttavia il medesimo stato di indistinzione politica e giuridica fra la pace e la guerra, e tra questa e le più diffuse declinazioni della “violenza”. In merito, cfr.: C. GALLI, *Lo sguardo di Giano [...]*, Il Mulino, Bologna, 2008; ID., *Genealogia della politica [...]*, Il Mulino, Bologna, 2010. Inoltre, si vedano: A. COLOMBO, *La guerra ineguale. Pace e violenza nel tramonto della società internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2006; ID., *Pace – Guerra*, in *Rivista italiana di Intelligence*, 2019, n°4, pp. 71-80. Sorge peraltro spontaneamente il suggestivo parallelo con il motto orwelliano “La guerra è pace” (“*War is peace*”), uno dei tre slogan del *Socing* incisi sulla facciata del Ministero della Verità e sul retro delle monete da 25 centesimi di dollaro, nonché alternati all'effigie del Grande Fratello nel corso della proiezione dei cinegiornali, in cui, nel romanzo “1984”, si sostanzia il concetto di “distruzione continua” del *surplus* produttivo, in chiave anti-redistributiva, posto alla base della dottrina del cd. “collettivismo oligarchico”.

¹⁶⁰⁹ Gruppo di paesi formato da Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica. Cfr. D. YU. BAZARKINA, E. N. PASHENTSEV, *BRICS Strategic Communication: The Present and the Future*, in *Russia in Global Affairs*, 2021, vol. 19, n°3, pp. 64-93.

¹⁶¹⁰ Si consideri, sul punto, la cd. “regionalizzazione delle interdipendenze” che, nell'epoca della “maturità” della cd. “globalizzazione tecnocratica”, a detta di alcuni studiosi accompagnerebbe la presente crisi dell'endiadi “democrazia-mercato”, subentrando al consenso “collettivo” di matrice post-bellica che, negli anni '90, si manifestava ancora nella concertazione (a conduzione occidentale) in seno al Consiglio di Sicurezza dell'ONU. L'odierno “multilateralismo unilaterale” degli “egemoni di un tempo” (*i.e.*, il cd. Occidente) – e la sua spiccata propensione all'imposizione autoreferenziale di sanzioni dissimulatamente punitive nei confronti di attori “divergenti” – sarebbe dunque soltanto un sintomo lampante della corrente affermazione di un “nuovo ordine mondiale multipolare” e della progressiva obsolescenza di assetti del potere “internazionale” oramai desueti. In tale contesto, l'attuale declino dell'istituto della sanzione – nella sua essenza “cerimoniale” di strumento di dominio ed egemonia, nonché di fenomenologia immanente di un'unanime “temperie valoriale” (indifferentemente condivisa o subita dai suoi partecipi) – si coniuga alla sua presente affermazione in qualità di paradossale “liturgia” del collasso della globalità unipolare (la cd. “*pax americana*”) sorta al termine della Guerra Fredda. In un mondo realmente “unanime”, del resto, la sanzione manterrebbe un carattere di “eccezionalità” (difficilmente conciliabile con l'attuale proliferazione di regimi sanzionatori di ogni tipo) ma, soprattutto, una volta inflitta assolverebbe immediatamente alla propria funzione coercitivo-riequilibrativa, riportando prontamente “nei ranghi” lo Stato “ribelle” in conseguenza del suo concreto e inaggirabile “isolamento” sul piano internazionale. Se la giurisdizione di una grande potenza si estende *de facto* fin laddove quest'ultima possa detenere il monopolio del “terrore” – rendendo *in nuce* sconveniente (se non impraticabile) ogni tentativo di dissenso – l'estensione “territoriale” del mondo a guida occidentale non può dunque che considerarsi oggi significativamente ridimensionata in conseguenza dell'emergente affermazione del rinnovato polo eurasiatico a guida sino-russa. Per un approfondimento di ampio spettro sul tema, si vedano: O. BOYD-BARRETT, *Cultural Imperialism and Communication*, Oxford University Press, 2018; M. VAN ELTEREN, *U.S. Cultural Imperialism Today: Only a Chimera?*, in *SAIS Review*, 2003, vol. XXIII, n° 2, pp. 169-188; J. ROBERTS, *The State, Empire and Imperialism*, in *Current Sociology*, 2010, vol. 58, n°6, pp. 833-858; I. PARMAR, *The US-led liberal order: imperialism by another name?*, in *International Affairs*, 2018, vol. 94, n°1, pp. 151-172. Inoltre, cfr. J. PASS, *American Hegemony in the 21st Century [...]*, Routledge, Londra, 2020.

¹⁶¹¹ Per un approfondimento sul tema, cfr.: S. BORDONE, *I rapporti sino-russi dalle origini alla proclamazione della Repubblica Popolare Cinese*, in *Il Politico*, Nuova Serie, 2014, vol. 79, n°3, pp. 88-107; B. EGOROV, *Quando, come e perché Russia e Cina si sono fatte la guerra nel corso della storia*, in *Russia Beyond*, 9 settembre 2020.

invernali di Pechino, le leadership dei due giganti del continente eurasiatico hanno infatti annunciato una rinnovata «*friendship between the two States with no limits, no “forbidden” areas of cooperation*»¹⁶¹², intendendo con ciò sostenersi a vicenda con riguardo alle contrastate vicende di Taiwan¹⁶¹³ e dell’Ucraina nonché approfondire la reciproca cooperazione in chiave anti-occidentale. Muovendo congiuntamente verso l’ulteriore avanzamento “multilivello” dei reciproci rapporti sul piano politico-economico (e militare¹⁶¹⁴), «*China and Russia have stayed committed to deepening strategic coordination of mutual support and standing shoulder to shoulder for international fairness and justice*»¹⁶¹⁵.

Come sottolineato dal portavoce del Ministero degli Esteri cinese, Zhao Lijian, «*[a]n important takeaway from the success of China-Russia relations is that the two sides rise above the model of military and political alliance in the Cold War era*»¹⁶¹⁶. Ad ogni modo, l’attuale avvicinamento tra il Dragone cinese e l’Orso russo parrebbe insistere proprio su un allineamento “spontaneo” tra i due paesi, piuttosto che sull’ufficializzazione di un’alleanza di tipo “classico” tra lo *Zhongnanhai* e il Cremlino. Un’intesa “naturale”, quella tra Mosca e Pechino, scaturente dunque da una visuale comune alle rispettive classi dirigenti sulle dinamiche “multipolari” da imprimere alle relazioni internazionali, nonché derivante dalla condivisione di interessi economici tanto contingenti quanto vitali¹⁶¹⁷.

¹⁶¹² Cfr.: TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, *Moscow, Beijing declare Russian-Chinese friendship has no limits, no ‘forbidden areas’*, 4 febbraio 2022; T. MUNROE, A. OSBORN, H. PAMUK, *China, Russia partner up against West at Olympics summit*, in *Reuters*, 5 febbraio 2022. In tale frangente, il Presidente russo Vladimir V. Putin ha reso pubblici i nuovi accordi su petrolio e gas tra la Russia e la Cina per un valore stimato di 117,5 miliardi di dollari, certificando la volontà di aumentare le esportazioni russe verso l’Estremo Oriente in un momento di accresciuta tensione con i “tradizionali” acquirenti europei, a causa della crisi in Ucraina. **La Russia, quindi, ha stipulato un contratto della durata di 30 anni per la fornitura di gas alla Cina tramite un nuovo gasdotto e regolerà le nuove vendite di gas secondo schemi valutari alternativi al dollaro, rafforzando l’intesa energetica con Pechino.** Cfr.: V. SOLDATKIN, C. AIZHU, *Putin hails \$117.5 bln of China deals as Russia squares off with West*, in *Reuters*, 4 febbraio 2022; C. AIZHU, *Russia, China agree 30-year gas deal via new pipeline, to settle in euros*, *ivi*.

¹⁶¹³ Si consideri in ogni caso che, a differenza dei territori appartenenti allo Stato ucraino “annessi” dalla Federazione Russa, il “caso” di Taiwan è qualificato da Pechino come una questione di carattere prettamente “interno” alla Repubblica Popolare: «*There is only one China in the world, and Taiwan is part of China*». CHINESE EMBASSY IN THE UNITED STATES OF AMERICA, *Taiwan - an Inalienable Part of China*, in *Taiwan issue*, ult. cons. 14 maggio 2022. Inoltre, cfr. REUTERS, *Taiwan is part of China, Beijing tells U.S.*, 20 aprile 2022.

¹⁶¹⁴ Si pensi, da ultimo, all’imponente esercitazione congiunta tenuta nel centro-nord della Repubblica Popolare cinese dalle forze armate dei due paesi nell’estate del 2021, con il dispiegamento di più di 10.000 effettivi. REUTERS, *Russia, China hold large-scale joint military drills*, 18 agosto 2021.

¹⁶¹⁵ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, *President Xi Jinping Held Talks with Russian President Vladimir Putin*, 4 febbraio 2022.

¹⁶¹⁶ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, *Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian’s Regular Press Conference*, 29 aprile 2022.

¹⁶¹⁷ e.g., principalmente sul piano dell’approvvigionamento energetico e di materie prime da parte cinese; su quello tecnologico-produttivo e, in generale, commerciale dal lato russo. «*The two sides have firmly supported each other in defending their core interests, strengthened political and strategic trust, and achieved a new high in two-way trade. The two sides have taken an active part in the reform and development of the global governance system, followed true multilateralism, safeguarded the true spirit of democracy, and served as a bulwark in mobilizing global solidarity at these trying times and upholding international fairness and justice. [...] The two sides need to implement the Road Map of High-Quality Development of Goods and Services Trade, deepen cooperation in areas*

Sul proprio *limes* settentrionale, d'altronde, l'ex-Celeste impero condivide con il ventre asiatico della Federazione Russa un lungo confine terrestre (4.250 km) il quale, anche a livello meramente geografico, assegna alla Russia il ruolo di ineludibile interlocutore strategico di Pechino, nonché quello di imprescindibile “scudo naturale” della Cina nel quadro della complessa gestione della “minaccia” militare che la Repubblica Popolare percepisce sul proprio fronte marittimo orientale ad opera degli Stati Uniti e dei loro alleati regionali¹⁶¹⁸. A questo si aggiunga l'acquisita consapevolezza, da parte delle élite politiche di entrambi i paesi, della grossolana declinazione della tattica “*divide et impera*” tramite cui l'Occidente cerca da tempo di scongiurare la temuta convergenza tra i due colossi dell'Eurasia insistendo – con cadenza “alternata” – sulla momentanea distensione dei propri rapporti con Pechino o con Mosca al fine di concentrare i propri sforzi contro la compagine di volta in volta “esclusa” e ottenerne il massimo indebolimento (salvo poi sovvertire *tout court* gli schemi di tale assedio “selettivo” al sopraggiungere di un mero cambio di “colore” politico dell'amministrazione americana).

4.1.5 La problematica dell'ammissibilità della “guerra economica” alla luce di alcuni principi cardine del diritto internazionale

I limiti della “giurisdizione” degli Stati – insieme alla *vexata quaestio* vertente sull'ammissibilità (o meno) della proiezione del “dominio riservato” dello Stato in una dimensione spaziale ultronea rispetto a quella tangibilmente designata attraverso le demarcazioni che individuano il territorio statale – costituiscono senza dubbio uno degli argomenti dottrinari oggetto di maggiore discussione tra gli studiosi del diritto internazionale. Come già posto in

*including agriculture, green trade, medicine and health, and digital economy, and enhance transport infrastructure connectivity to keep logistics on the Eurasian continent smooth and the global industrial and supply chains stable. The two sides need to strengthen their strategic partnership on energy, make steady progress on major oil and gas cooperation projects, step up joint innovation efforts for major technological breakthroughs in the energy sector, expand new energy cooperation, support each other's efforts in maintaining energy security, and work to improve the global energy governance system». MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, President Xi Jinping Held Talks with Russian President Vladimir Putin, cit. Del resto: «Our foreign policy cooperation [...] is an increasingly important factor when it comes to world politics and an example of a responsible approach to solving current international problems on the firm basis of the UN Charter and international law. [...] We cooperate effectively in various multilateral formats: UN, the Group of Twenty, SCO, BRICS, APEC, EAS, RIC and CICA. I am confident that today's talks will enable us to map out further concrete steps for the implementation of top-level agreements». MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION, Foreign Minister Sergey Lavrov's opening remarks during talks with Foreign Minister of the People's Republic of China Wang Yi, № 1039-26-05-2017, 26 Maggio 2017. Sul tema, inoltre, cfr. ZH. XIN, *Opportunities for Further China-Russia Rapprochement, in Russia in Global Affairs*, 2021, vol. 19, n°3, pp. 94-100.*

¹⁶¹⁸ Si pensi all'alleanza trilaterale rafforzata tra USA, Regno Unito e Australia nel quadro dell'AUKUS, che include la condivisione di informazioni e tecnologie oltre a una più profonda integrazione delle catene produttive e di approvvigionamento legate alla sicurezza e alla difesa, in particolare riferimento ai settori informatico, dell'intelligenza artificiale, delle tecnologie quantistiche e dei missili da crociera. Cfr.: THE WHITE HOUSE, *Joint Leaders Statement on AUKUS*, 15 settembre 2021; P. KINE, *China howls at perceived threat of new 'AUKUS' agreement*, in *Politico*, 16 settembre 2021; T. GERING, *Why China is genuinely worried about AUKUS*, in *SupChina*, 29 novembre 2021.

evidenza, nell'ambito della dottrina del diritto internazionale si registrano pertanto posizioni divergenti: tanto (a) in merito alla concreta sussistenza di un'universale base giuridica consuetudinaria, atta a fondare la legittimità internazionale dell'imposizione unilaterale di "sanzioni" economiche al di fuori del quadro giuridico-istituzionale delle Nazioni Unite, quanto (b) in riferimento alla possibile attribuzione, a tali misure autonome, di una pervasiva veste "extra-territoriale"¹⁶¹⁹.

Una prima tesi, infatti, tenderebbe nel complesso a sostenere che la sovranità degli Stati non possa essere limitata e che, di conseguenza, la loro libertà di azione in politica estera e nelle relazioni con altri Stati non possa essere soggetta a contingentamenti di sorta¹⁶²⁰. Questo approccio alla tematica – raramente celebrato a livello formale ma spesso praticato nella sostanza da diversi paesi, tra i quali le principali Potenze economiche e militari – si baserebbe sul riconoscimento prioritario delle responsabilità e dei doveri di un governo nei confronti della propria nazione o popolo rispetto alle responsabilità e ai doveri detenuti da quello stesso governo verso tutti gli altri Stati della comunità internazionale, quale necessario corollario dell'assunto secondo cui «*Every State possesses a fundamental right to choose and implement its own political, economic and social systems*»¹⁶²¹.

In effetti, il potere di governo dello Stato in materia economica non incontra limiti di sorta nel contesto del diritto internazionale consuetudinario, con la sostanziale eccezione del trattamento degli interessi economici degli stranieri¹⁶²². Tanto meno, dalla consuetudine sarebbe possibile dedurre per lo Stato un obbligo di intrattenere rapporti economici e commerciali con altri paesi. Tali rapporti, dunque, risulterebbero devoluti alla sfera dell'opportunità (perlopiù politica) e rimarrebbero liberamente rimodulabili da parte dello Stato, anche a mero titolo ritorsivo, vale a dire al fine di esercitare pressione sui paesi destinatari e condizionarne le scelte attraverso l'adozione di comportamenti "inamichevoli", benché comunque leciti, nei loro confronti. In assenza di specifiche intese o accordi vincolanti, infatti: «*A State is not bound to continue particular trade relations longer than it sees fit to do so, in the absence of a treaty commitment or other specific legal obligation [...]*»¹⁶²³.

¹⁶¹⁹ Tra i diversi contributi, cfr.: M. ZAHRANI, *Theories of economic sanctions*, Ministry of foreign affairs, Institute of Press, Tehran, 1997; M. V. KESHNER, Вопросы Легитимности Ограничения Контрмерами Экстерриториальной Юрисдикции Государства [*Issues of Legitimacy of Restrictions by Countermeasures to the Extraterritorial Jurisdiction of the State*], in Журнал Российского Права [*Russian Law Journal*], 2021, Т. 25, n°3, pp. 152-171.

¹⁶²⁰ Cfr. S. BAGHERIA, H. R. AKBARPOURB, *op. cit.*, p. 91. Sul tema, in ogni caso, si rammenti che: «*there are no rules of international law which categorically pronounce either on the prima-facie legality or prima-facie illegality of economic coercion*». O. Y. ELAGAB, *The Legality of Non-Forcible Countermeasures [...]*, cit., pp. 212-213. Si veda altresì: C. G. BUYS, *United States Economic Sanctions [...]*, in *B.U. Int'l L.J.*, 1999, vol. 17, n°2, pp. 241-243.

¹⁶²¹ CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, 27 giugno 1986, cit., pp. 130-131, § 258.

¹⁶²² Autorevole dottrina pone peraltro in evidenza come il diritto internazionale generale, in riferimento alle misure di politica economica interna dei singoli paesi, imponga agli Stati esclusivamente obblighi di carattere strumentale, di informazione e consultazione nei confronti degli altri paesi potenzialmente coinvolti dalle possibili conseguenze dell'adozione dei medesimi provvedimenti. Cfr. P. PICONE, *L'applicazione extra-territoriale [...]*, CEDAM, 1989.

¹⁶²³ CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, cit., p. 138, § 276. In merito, si consideri che: «*in the absence of explicit conventional obligations, particularly those*

Le sanzioni internazionali di carattere economico, nella loro primaria qualità di «*reaction to illegality*»¹⁶²⁴, si configurerebbero inoltre come iniziative “sovrane” intraprese autonomamente da parte di uno Stato allo scopo di controbilanciare le conseguenze di una condotta illegale – come il mancato rispetto di una norma di carattere generale o di un accordo particolare – proprio attraverso la “riduzione”, la sospensione o l’impedimento unilaterale (per finalità extra-commerciali) delle relazioni economiche intrattenute nei confronti dello Stato ritenuto responsabile della violazione¹⁶²⁵. In tal senso, la dimensione “extraterritoriale” delle sanzioni giungerebbe addirittura ad assumere il ruolo di un auspicabile – se non necessario – supporto “attuativo” funzionale ad assicurare l’effettiva “coercitività” delle sanzioni primarie, poiché atto a rafforzare l’efficacia e la coerenza applicativa di queste ultime mirando a precluderne tanto l’eludibilità per il tramite di artifici nominali (*i.e.*, triangolazioni doganali, *relabeling*, etc.) quanto la “compensabilità” attraverso il ricorso, da parte del *target*, ad alternative di mercato.

Nel quadro di tale approccio, pertanto, è richiamata con enfasi la Risoluzione 1803 (XVII) dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 14 dicembre 1962 riguardante il principio della sovranità degli Stati sulle proprie risorse naturali¹⁶²⁶. Il testo, in esordio, proclama infatti che: «*The right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and of the well-being of the people of the State concerned*»¹⁶²⁷. Proprio nel preambolo di questa Risoluzione, tuttavia, l’Assemblea Generale richiama la precedente Risoluzione 1314 (XIII) del 12 dicembre 1958, sottolineando che: «*[...] due regard should be paid to the rights and duties of States under international law and to the importance of encouraging international co-operation in the economic development of developing countries*».

Il testo della citata Risoluzione 1803 (XVII), inoltre, prosegue specificando che: «*[t]he free and beneficial exercise of the sovereignty of peoples and nations over their natural resources must be furthered by the mutual respect of States based on their sovereign equality. [...] Violation of the rights of peoples and nations to sovereignty over their natural wealth and resources is contrary to the spirit and principles of the Charter of the United Nations and hinders the development of international co-operation and the maintenance of peace. [...] Foreign investment agreements freely entered into by or between sovereign States shall be observed in good faith; States and international organizations shall strictly and conscientiously respect the sovereignty of peoples and nations over their natural wealth and resources in accordance with the Charter and the principles set forth in the present resolution*»¹⁶²⁸. Come altresì sottolineato dalla Corte internazionale di Giustizia: «*[...] A State’s domestic policy falls*

laid down in commercial treaties, a state is entitled to prevent altogether goods from a foreign state from coming into its territory». H. LAUTERPACHT, *Boycott in International Relations*, in *BYIL*, vol. 14, 1933, pp. 125-140.

¹⁶²⁴ Cfr.: H. KELSEN, *The law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, cit. p. 706; ID., *Allgemeine Theorie der Normen*, Manz-Verlag, Vienna, 1979, p. 115.

¹⁶²⁵ Cfr.: G. MARIZZA, *I punti deboli della gestione delle crisi - Sanzioni economiche [...]*, Franco Angeli, 2005.

¹⁶²⁶ UNGA, Resolution 1803 (XVII), *Permanent sovereignty over natural resources*, 14 dicembre 1962.

¹⁶²⁷ *Ivi*, p. 1, considerando 1.

¹⁶²⁸ *Ivi*, p. 2, §§ 5, 7 e 8.

*within its exclusive jurisdiction, provided of course that it does not violate any obligation of international law»*¹⁶²⁹. Il dettato di entrambi i Patti internazionali delle Nazioni Unite, sui Diritti civili e politici¹⁶³⁰ e sui Diritti economici, sociali e culturali¹⁶³¹, afferma a sua volta che: «*All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence*».

Tali “puntualizzazioni” in riferimento alle legittime modalità di esercizio, da parte dello Stato, della propria potestà di governo in materia di gestione e fruizione delle risorse economiche¹⁶³² si presterebbero pertanto a introdurre anche un’altra possibile interpretazione

¹⁶²⁹ CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, cit., pp, 130-131, § 258.

¹⁶³⁰ UN, *International Covenant on Civil and Political Rights*, cit.

¹⁶³¹ UN, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, cit.

¹⁶³² Sul tema, è interessante richiamare le pronunce del panel e dell’Organo d’appello dell’OMC nella controversia *China – Rare Earths*. La Commissione europea, in merito, ha infatti osservato che: «***as unequivocally confirmed by the WTO panel, the sovereign right of a country over its natural resources does not allow it to control international markets or the global distribution of raw materials***» (enfasi aggiunta). Cfr.: T. MILES, K. HUGHES, *China loses trade dispute over rare earth exports*, in *Reuters*, 26 marzo 2014; UE, COMMISSIONE EUROPEA, *WTO Appellate Body rules against Chinese restrictions on access to rare earths and other raw materials*, in *Press release*, 7 agosto 2014. Il giudizio su questo caso ha coinvolto l’*Accession Protocol* della Repubblica Popolare Cinese (*export duties*); il *Marrakesh Agreement*; l’art. XX GATT (*general exceptions*); gli artt. XI (*quantitative restrictions*) e XX(g) (*general exceptions - exhaustible natural resources*) e il *Working Party Report* (*trading rights*), fornendo inoltre importanti riscontri con riguardo alla coerenza dell’assetto “sistemico” del diritto dell’OMC e al ruolo “giurisprudenziale” delle determinazioni dei suoi organi giudicanti: «*The Panel found that China’s export duties on rare earths, tungsten, and molybdenum were inconsistent with its Accession Protocol. In its examination of this issue and China’s defence under Art. XX, the Panel was mindful of the Appellate Body ruling that absent “cogent reasons an adjudicatory body will resolve the same legal question in the same way in a subsequent case”. The Panel concluded that none of China’s arguments constituted cogent reasons for departing from the Appellate Body’s finding in China – Raw Materials that the obligation in para. 11.3 of China’s Accession Protocol is not subject to the general exceptions in Art. XX of the GATT 1994. China appealed an intermediate finding made by the panel in reaching its conclusion that Art. XX of the GATT 1994 was not available to justify a breach of para. 11.3 of its Accession Protocol regarding export duties. In upholding the panel’s finding, the Appellate Body found that the Marrakesh Agreement, the Multilateral Trade Agreements, and China’s Accession Protocol form a single package of rights and obligations that must be read together. However, the questions whether there is an objective link between an individual provision in China’s Accession Protocol and existing obligations under the Marrakesh Agreement and the Multilateral Trade Agreements, and whether China may rely on an exception provided for in those agreements to justify a breach of its Accession Protocol, must be answered through a thorough analysis of the relevant provisions on the basis of the customary rules of treaty interpretation and in light of the circumstances of the dispute. [...] The Panel found that China’s export quotas on rare earths, tungsten, and molybdenum were inconsistent with GATT Art. XI. The Panel also concluded that the export quotas were not justified under the exception in GATT Art. XX(g), which allows WTO Members to implement GATT-inconsistent measures “relating to the conservation of exhaustible natural resources”. China did not appeal the panel’s overall finding, but appealed limited aspects of the panel’s interpretation and application of Art. XX(g), in connection with its findings that the export quotas at issue were not measures “relating to” the conservation of exhaustible natural resources, and were not “made effective in conjunction with” restrictions on domestic production or consumption. The Appellate Body found that the panel rightly considered that it should focus on the measures’ design and structure rather than on their effects in the marketplace, although it was not precluded from considering market*

della questione qui in esame. Un secondo approccio, di stampo “mediano”, richiamerebbe infatti l’ammissibilità di una “guerra economica” tra Stati “combattuta” tramite la reciproca imposizione di sanzioni “primarie” di matrice autonoma, mirando tuttavia a contenere gli effetti potenzialmente dannosi che da ciò potrebbero scaturire per paesi terzi, estranei alla “contesa”, attraverso la previsione di limitazioni per il ricorso a sanzioni di carattere “secondario”¹⁶³³.

Ad ogni modo, con la Dichiarazione del 1970 “*sui principi di diritto internazionale che reggono le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati*”¹⁶³⁴, l’Assemblea Generale dell’ONU ha solennemente proclamato: «[...] *The principle that States shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations. Every State has the duty to refrain in its international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations. Such a threat or use of force constitutes a violation of international law and the Charter of the United Nations and*

effects. The Appellate Body further concluded that the burden of conservation did not have to be evenly distributed, for example, between foreign consumers, on the one hand, and domestic producers or consumers, on the other hand. [...] The Panel found that China maintained restrictions (minimum registered capital, prior export experience and export performance) on the trading rights of enterprises exporting rare earths and molybdenum contrary to paras. 83 and 84 of China’s Working Party Report. The Panel found that China was entitled to seek to justify these breaches pursuant to Art. XX(g). However, China failed to make a prima facie case that such requirements were justified pursuant to Art. XX(g). In this respect, the Panel considered that China’s trading rights obligations were distinct obligations and that breaches of these obligations had to be justified separately from the justifications that China had advanced for the imposition of export quotas in violation of Art. XI of the GATT 1994». OMC, DISPUTE SETTLEMENT, *China – Rare Earths (DS431)*, in *One-Page Case Summaries*, ult. agg. 3 dicembre 2015 (enfasi aggiunta). Cfr.: OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS431: China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum (WT/DS431/R, WT/DS432/R, WT/DS433/R)*, 26 marzo 2014 (adopted, 29 agosto 2014); OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell’Organo d’appello, *DS431: China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum (WT/DS431/AB/R, WT/DS432/AB/R, WT/DS433/AB/R)*, 7 agosto 2014 (adopted, 29 agosto 2014).

¹⁶³³ Cfr. S. BAGHERIA, H. R. AKBARPOURB, *op. cit.*, p. 91.

¹⁶³⁴ UNGA, Resolution 2625 (XXV), *Declaration on Principles of International Law concerning friendly relations*, cit., 1970. Prima dell’entrata in vigore della Carta dell’ONU, agli Stati era riconosciuta un’ampia libertà di ricorrere all’uso della forza. Anteriormente al Patto costitutivo della Società delle Nazioni (cd. *Covenant*), gli Stati godevano di un diritto illimitato di ricorrere alla guerra (*jus ad bellum*) anche a prescindere dalla dimostrazione della sussistenza di un titolo giuridico. Lo Statuto delle Nazioni Unite ha privato quasi del tutto gli Stati di tale prerogativa, ultimando un percorso definito dal summenzionato *Covenant* (28 giugno 1919), dal Patto *Kellogg-Briand* (27 agosto 1928) e dalla sentenza del Tribunale di Norimberga (30 settembre 1946/1° ottobre 1946) che attinse al regime giuridico antecedente alla Carta. Ad ogni modo, è possibile riscontrare già nell’art. 1 delle Convenzioni dell’Aia del 1899 e 1907 una delle prime concretizzazioni della tendenza a promuovere la risoluzione pacifica delle controversie, al fine di limitare il ricorso alla forza armata nelle relazioni tra gli Stati. Cfr. N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., pp. 23-24. Per un approfondimento sul tema, cfr.: T. RUYSS, *The Meaning of ‘Force’ and the Boundaries of Jus ad Bellum: Are ‘Minimal’ Uses of Force Excluded from UN Charter Article 2 (4)?*, in *AJIL*, 2014, vol. 108, n°2, pp. 159-210; M. WELLER, J. W. RYLATT, A. SOLOMOU (a cura di), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, 2015; E. CANNIZZARO; P. PALCHETTI, *Customary International Law on the Use of Force*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2005; T. GAZZINI, *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*, Manchester University Press, 2005; C. GRAY, *International Law and the Use of Force*, cit.; EAD., *The Use of Force [...]*, in M. D. EVANS (a cura di), *International Law*, cit., pp. 601 ss.

*shall never be employed as a means of settling international issues [...]*¹⁶³⁵. Al riguardo, è inoltre possibile richiamare l'art. 32 della *Charter of Economic rights and duties of States*¹⁶³⁶ del 1974, nel quale si afferma che: «*No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights*».

I principi enucleati in queste risoluzioni, rievocando le statuizioni della Carta delle Nazioni Unite concernenti l'impegno, da parte degli Stati membri, ad astenersi dall'uso della forza – in tale contesto, intesa non soltanto nella “tradizionale” accezione prettamente militare, ma anche in chiave politica ed economica – si ricollegerebbero dunque a un'ulteriore aspetto della complessa problematica vertente sulla legittimità dell'utilizzo unilaterale delle “sanzioni” economiche nelle relazioni tra i soggetti “classici” soggetti del diritto internazionale (Stati e OO.II.). Una concezione, quest'ultima, da presumere maggiormente compatibile – rispetto agli approcci precedentemente esposti – con il principio dell'uguaglianza sovrana tra gli Stati e con la disciplina particolare dei diritti umani, oltre che con la difesa del libero scambio quale strumento di sviluppo economico condiviso tra le nazioni. Del resto, la Carta dell'ONU, ai suoi artt. 2.1 e 2.4, prevede coerentemente che «*[t]he Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members*» e che «*[a]ll Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations*».

La Risoluzione 64/170, *Human rights and unilateral coercive measures*, dell'Assemblea Generale dell'ONU, ha d'altronde invitato tutti gli Stati: «*[...] to cease adopting or implementing any unilateral measures not in accordance with international law, the Charter of the United Nations and the norms and principles governing peaceful relations among States, in particular those of a coercive nature with all their extraterritorial effects, which create obstacles to trade relations among States, thus impeding the full realization of the rights set forth in the Universal Declaration of Human Rights and other international human rights instruments, in particular the right of individuals and peoples to development; [...] not to adopt any unilateral measures not in accordance with international law and the Charter that impede the full achievement of economic and social development by the population of the affected countries, in particular children and women, that hinder their well-being and that create obstacles to the full enjoyment of their human rights, including the right of everyone to a standard of living adequate for his or her health and well-being and his or her right to food, medical care and the necessary social services, as well as to ensure that food and medicine are not used as tools for political pressure*»¹⁶³⁷.

Questa terza “visione”, quindi, tenderebbe a considerare come un grave danno per l'intera economia globale ogni interruzione deliberatamente apportata al normale flusso delle transa-

¹⁶³⁵ UNGA, Resolution 2625 (XXV), *Declaration on Principles of International Law concerning friendly relations*, cit., 1970, p. 4, § 1 (enfasi aggiunta).

¹⁶³⁶ UNGA, Resolution 3281 (XXIX), *Charter of Economic Rights and Duties of States*, 12 dicembre 1974.

¹⁶³⁷ UNGA, Resolution 64/170, 18 dicembre 2009, §§ 1-2 (enfasi aggiunta).

zioni economiche internazionali per mere finalità di natura politica e/o militare¹⁶³⁸, tanto più se introdotta nell'ingerente veste *ultra vires* di provvedimenti con valenza extraterritoriale: «[...] *extraterritorial application of national legislation in an increasingly interdependent world retards the progress of the Sanctioned State and impedes the establishment of an equitable, multilateral, non-discriminatory rule-based trading regime*»¹⁶³⁹.

Secondo questo orientamento, dunque, l'introduzione unilaterale di sanzioni primarie da parte di singoli paesi rappresenterebbe una violazione dei principi fondamentali del diritto internazionale preposti alla disciplina delle odierne relazioni tra le diverse nazioni, così come enunciati nella Carta delle Nazioni Unite e richiamati nella Dichiarazione del 1970 concernente le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati. Tra questi principi è possibile annoverare il principio dell'uguaglianza sovrana degli Stati, il divieto dell'uso della forza (qui, nella sua accezione più ampia), il principio di risoluzione pacifica delle controversie internazionali, il principio di autodeterminazione dei popoli, il principio di "non-ingerenza" negli affari interni ed esterni degli Stati, gli impegni di cooperazione costruttiva tra gli Stati e l'obbligo di adempimento in buona fede degli impegni assunti dagli Stati in base al diritto internazionale. In dottrina, oltretutto, si è altresì sostenuto che uno Stato non debba in alcun modo interferire con gli interessi economici essenziali di Stati stranieri¹⁶⁴⁰, oppure che gli interessi così individuati debbano essere "ponderati" e poter prevalere rispetto all'interesse nazionale del singolo Stato qualora si rivelino meritevoli di maggiore tutela¹⁶⁴¹.

4.1.5.1 Il principio di "eguaglianza sovrana" degli Stati e il principio di "non-ingerenza" negli affari interni

Il principio dell'uguaglianza sovrana di tutti gli Stati si pone al centro del sistema giuridico internazionale. All'interno del proprio territorio, uno Stato ha giurisdizione piena e suprema, con il conseguente diritto esclusivo di esercitare legittimamente determinate competenze (di cui mantiene, inoltre, l'afferente responsabilità). Questo costrutto è peraltro noto come "principio di territorialità" e il suo primato è radicato nel principio di "eguale sovranità". Orbene, lo stesso

¹⁶³⁸ Cfr. S. BAGHERIA, H. R. AKBARPOURB, *op. cit.*, pp. 91-92.

¹⁶³⁹ AALCO, *Resolution on half-day special meeting on "extraterritorial application of national legislation: sanctions imposed against third parties" (Deliberated)*, AALCO/RES/52/SP 2, 12 settembre 2013. Si veda, in merito: R. MOHAMAD, *Unilateral Sanctions in International Law: A Quest for Legality*, cit., pp. 71-81.

¹⁶⁴⁰ Cfr. R. LUZZATTO, *Stati stranieri e giurisdizione nazionale*, Giuffrè, Milano 1972, cap. III.

¹⁶⁴¹ Cfr. K. M. MEESEN, *Antitrust jurisdiction under customary international law*, in *AJIL*, 1984, vol. 78, n°4, pp. 783-810. Ad ogni modo, si rammenti che: «*Coercion is ubiquitous in an anarchic world. All States, whether super powers or peripheral players, global hegemon or regional leaders, protect their security and pursue their interests by exercising coercion against their adversaries. Nonetheless, international law has not defined coercion. Although the International Court of Justice (ICJ) described coercion as the defining element and "the very essence" of unlawful intervention, international judicial precedent and international law scholarship have not developed a definition, understanding, or conceptualization of coercion*». M. S. HALAL, *On Coercion in International Law*, in *NYUJILP*, 2019, vol. 52, n° 1, pp. 1-122, pp. 2-3. Inoltre, cfr. H. MILNER, *The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique*, in *Rev. Int'l Stud.*, 1991, vol. 17, n°1, pp. 67-85.

sistema delle Nazioni Unite si basa su un necessario corollario di tale assunto, ovvero sul principio di pari sovranità dei suoi Membri così come garantito dall'art. 2.1 della Carta, secondo il quale: «*The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members*». A condizione che gli Stati detengano in modo effettivo e indipendente l'autorità suprema sul loro territorio, dunque, la pienezza della giurisdizione interna, la loro immunità dalla giurisdizione di altri Stati e la loro libertà dalla minaccia o dall'uso della forza da parte di altri paesi (ex art. 2.4 della Carta), come anche il loro rango di soggetti internazionali "paritari" rispetto a tutti gli altri Stati, sono tutte conseguenze dirette dell'esercizio della loro sovranità. Allo stesso tempo – come codificato nel testo dell'art. 2.7 della Carta delle Nazioni Unite¹⁶⁴² nei riguardi della stessa Organizzazione – uno Stato non deve intervenire negli affari interni di un altro Stato¹⁶⁴³.

La titolarità dei singoli Stati all'esercizio esclusivo della propria giurisdizione interna, pertanto, non è l'unica conseguenza giuridicamente correlata alla sussistenza degli attributi di effettività e indipendenza del controllo territoriale. In virtù dei principi basilari posti a fondamento stesso del diritto internazionale generale, l'esercizio dei diritti sovrani da parte di uno Stato implica infatti per quest'ultimo l'equipollente dovere di riconoscere la sussistenza delle medesime prerogative in capo a ognuno dei propri omologhi statuali – da ritenersi dunque parimenti "sovrani". In tale contesto, il diritto della "comunità degli Stati" e la disciplina da esso prevista in materia di giurisdizione sono di conseguenza chiamati a delimitare i poteri di ciascuno Stato nel contesto dell'arena internazionale, allo scopo di prevenire e/o risolvere eventuali situazioni di conflitto. Sono questi, d'altronde, gli assunti giuridici sottesi alla celebre concezione "westfaliana" della sovranità dello Stato, la quale «*is based on two principles: territoriality and the exclusion of external actors from domestic authority structures*»¹⁶⁴⁴.

In ogni caso, ciascuno Stato dovrebbe comunque esercitare il proprio potere di governo entro i limiti della "ragionevolezza", anche in materia economica e commerciale¹⁶⁴⁵. Alcuni autori, d'altro canto, hanno affermato che l'illegalità delle coercizioni economiche internazionali risie-

¹⁶⁴² Art. 2.7 UN Charter: «*Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII*».

¹⁶⁴³ «*The principle of non-intervention involves the right of every sovereign State to conduct its affairs without outside interference. [T]his principle is not, as such, spelt out in the charter. But it was never intended that the Charter should embody written confirmation of every essential principle of international law in force. The existence in the opinio juris of States of the principle of non-intervention is backed by established and substantial practice*». CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, cit., p. 106, § 202. Inoltre: «*Between independent States, respect for territorial sovereignty is an essential foundation of international relations*». CIG, *Corfu Channel case*, Judgment, 9 aprile 1949, in *I.C.J. Reports*, 1949, p. 4, p. 35. Cfr.: S. BESSON, *Sovereignty*, in R. WOLFRUM (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2011; A. DINICU, *Sovereignty, a Swinging Concept [...]*, in *Land Forces Academy Review*, 2018, vol. XXIII, n°3(91), pp. 181-185.

¹⁶⁴⁴ S. D. KRASNER, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, NJ, 1999, pp. 11-25. Sul tema, si veda ancora: ID., *Think Again: Sovereignty*, in *Foreign Policy*, 20 novembre 2009.

¹⁶⁴⁵ Cfr.: F. A. MANN, *The doctrine of international jurisdiction revisited after twenty years*, Martinus Nijhoff, Leiden, 1984; P. M. ROTH, *Reasonable extraterritoriality [...]*, in *ICLQ*, 1992, vol. 41, n°2, pp. 245-286.

derebbe proprio nell'intrinseca illiceità di taluni scopi o motivazioni ultronei, talvolta sottesi a tali pratiche di utilizzo unilaterale della "forza", qui intesa nella sua declinazione non-militare e propriamente "plutocratica": **«Regime change through economic measures likely to lead to the denial of basic human rights and indeed possibly to starvation has never been an accepted practice of international relation. [...] Real concerns and serious political differences between governments must never be resolved by precipitating economic and humanitarian disasters, making ordinary people pawns and hostages thereof. [...] The resort by a major power of its dominant position in the international financial arena against its own allies to cause economic hardship to the economy of sovereign States is contrary to international law, and inevitably undermines the human rights of their citizens. [B]lockades ignoring a country's sovereignty, the human rights of its people, and the rights of third countries trading with sanctioned States [...] constitute[e] a threat to world peace and security»**¹⁶⁴⁶.

Ne consegue che i concetti di "sanzione secondaria" e di "misura unilaterale extraterritoriale", così come declinati nell'ambito della cd. "dottrina degli effetti" – la quale prevede che la giurisdizione dello Stato si radichi ogniqualvolta un atto produca effetti all'interno del territorio nazionale – possano quanto meno presentare controversi elementi di incompatibilità nei confronti di alcuni degli assunti cardine del diritto internazionale generale e dell'ordinamento delle Nazioni Unite, come l'uguaglianza sovrana tra gli Stati o i principi di "non-ingerenza" negli affari interni¹⁶⁴⁷ e di cooperazione tra i Membri della "comunità internazionale" nonché – per gli innegabili risvolti empirici dell'inflizione di simili provvedimenti – la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali delle popolazioni colpite. In tale prospettiva¹⁶⁴⁸: **«[E]xtreme economic or political measures may have consequences as serious as those arising from the use of armed force. [T]he prohibition contained in Article 2, paragraph 4, should be logically understood to "embrace also measures of economic or political pressure applied either to such extent and with such intensity as to be an equivalent of an armed aggression or, in any case—failing such an extreme—in order to force the will of the victim State and secure undue advantages" for the acting State»**¹⁶⁴⁹.

4.1.5.2 Il divieto dell'uso internazionale della forza (economica)

Benché non paiano ancora emergere nella prassi particolari elementi che possano indurre a ricomprendere automaticamente pressioni di carattere diverso da quello propriamente militare

¹⁶⁴⁶ UN, OHCHR, *US sanctions violate human rights and international code of conduct, UN expert says*, cit. (enfasi aggiunta). In merito, cfr.: D. W. BOWETT, *Reprisals Involving Recourse to Armed Force*, in *AJIL*, 1972, vol. 66, n° 1, pp. 3-7; ID., *Economic Coercion and Reprisals by States*, in *VA J. Int'l L.*, 1972, vol. 13, n° 1, pp. 1-12; R. B. LILLICH, *Economic Coercion and the International Legal Order*, in *International Affairs*, 1975, vol. 51, n° 3, pp. 358-371, p. 366.

¹⁶⁴⁷ Sul tema, cfr. P. KUNIG, *Intervention, Prohibition of*, in R. WOLFRUM (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2008. Inoltre, si veda: B. E. CARTER, *Economic Sanctions*, *ivi*, 2011.

¹⁶⁴⁸ Sull'argomento, si veda anche: G. ARANGIO-RUIZ, *Human rights and non-intervention in the Helsinki Final Act*, in *RCADI*, 1977-IV, Alphen aan den Rijn-Sijthoff-Noordhoff, 1980, vol. 157, p. 267.

¹⁶⁴⁹ UN, ILC, Doc. A/CN.4/SER.A/1995/Add.1 (Part 2), cit., pp. 68, § 5 e nota 194 (enfasi aggiunta).

nell'ambito di una più ampia accezione del concetto di "violenza" internazionale, parte della dottrina¹⁶⁵⁰ suggerisce altresì la possibilità di un'applicazione analogica delle norme internazionali sul divieto dell'uso della forza armata alle ipotesi di abuso della forza politica ed economica da parte degli Stati¹⁶⁵¹, pur non incontrando (per ora) il favore della maggioranza degli studiosi del diritto internazionale: *«There are divergent views in the literature concerning the possible relevance of the condemnation of the use of force, under Article 2, paragraph 4 of the Charter or general international law, in determining the lawfulness of economic or political coercion as a form of countermeasure. According to the most widely accepted interpretation, the prohibition of the use of force is limited to military force and, therefore, objectionable forms of economic or political coercion could only be condemned under a distinct rule prohibiting intervention or particular forms thereof. Noting the absence of any other Charter provision condemning individual coercive measures, some authors maintain that Article 2, paragraph 4 applies not only to armed reprisals but also to economic coercion measures. In their view, such*

¹⁶⁵⁰ Cfr. G. NAPOLETANO, *Violenza e trattati nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano 1977. In ambito ONU, si vedano le seguenti risoluzioni sul tema "Human rights and unilateral coercive measures" adottate dall'Assemblea Generale e dal Consiglio per i diritti umani (organo sussidiario dell'UNGA): A/RES/67/170, 20 dicembre 2012; A/HRC/RES/27/21, 26 settembre 2014; *Preliminary report* (A/HRC/AC/13/CRP.2), 30 luglio 2014. Inoltre, cfr.: J. ZOUREK, *La Charte des Nations Unies interdit - elle le recours a la force en general ou seulement a la force armee?*, in *Melanges offerts a Henri Rolin*, Éd. Pédone, Parigi, 1964, pp. 517-534, pp. 530 ss.; M. OBRADOVIC, *Prohibition of the Threat or Use of Force*, in M. ŠAHOVIĆ (a cura di), *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, Institute of International Politics and Economics, Belgrado, Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1972, pp. 76 ss. In seguito all'imposizione dell'*Arab oil embargo* del 1973, infatti, anche autori occidentali hanno iniziato a supportare con maggiore decisione tale posizione (pur constatando la limitata efficacia delle azioni poste in essere in tale frangente dai paesi arabi, «unable to coerce top-level decision-makers»). Sul punto, cfr. J. J. PAUST, A. P. BLAUSTEIN, *The Arab Oil Weapon: A Threat to International Peace*, in *AJIL*, 1974, vol. 68, n°3, pp. 420 ss.; R. LICKLIDER, *The Power of Oil: The Arab Oil Weapon and the Netherlands, the United Kingdom, Canada, Japan, and the United States*, in *International Studies Quarterly*, 1988, vol. 32, pp. 205-226. Sempre con riguardo al dibattuto tema circa la possibile inclusione, nell'alveo del generale divieto dell'uso forza ex art. 2.4 della Carta, dell'utilizzo di forme (estreme) di coercizione economica, si vedano ancora: C. H. WALDOCK, *The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law*, in *RCADI*, 1952-II, Sirey, Parigi, 1953, vol. 81, pp. 493-494; L. OPPENHEIM, H. LAUTERPACHT (a cura di), *International Law: A Treatise*, cit., vol. II, p. 153; D. W. BOWETT, *Economic Coercion and Reprisals by States*, cit., p. 1; R. B. LILICH, *The Status of Economic Coercion Under International Law: United Nations Norms*, in R. M. MERSKY (a cura di), *Conference on Transnational Economic Boycotts and Coercion, 19-20 February 1976, University of Texas Law School*, Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1978, vol. I, pp. 116-117; C. LEBEN, *Les contre-mesures inter-etatiques et les reactions a l'illicite dans la societe internationale*, cit., pp. 63-69; A. BEIRLAEN, *Economic Coercion and Justifying Circumstances*, in *RBDI*, 1984-1985, vol. XVIII, pp. 57-78, p. 67; A. CASSESE, *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 163; I. SEIDL-HOHENVELDERN, *International Economic Law*, in *RCADI*, 1986-III, vol. 198, Nijhoff, Dordrecht, 1987, pp. 200-201; P. MALANCZUK, *op. cit.*, vol. 45, p. 737; O. Y. ELAGAB, *The Legality of Non-Forcible Countermeasures in International Law*, cit., p. 201; M. VIRALLY, *Commentaire du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte*, in J. P. COT, A. PELLET (a cura di), *La Charte des Nations Unies*, 2nd ed. rev. and enl., Paris, Economica, 1990, pp. 120-121; L.-A. SICILIANOS, *Les réactions décentralisées à l'illicite: des contre-mesures à la légitime défense*, cit., pp. 248-253. Inoltre, cfr. AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States*, 1987, cit., p. 383.

¹⁶⁵¹ Del resto, si tenga presente che «[a]lthough State practice does not appear to warrant the conclusion that certain forms of economic or political coercion are equivalent to forms of armed aggression, **this practice reveals a separate and distinct trend restricting the extent to which States may resort to economic or political measures**». UN, ILC, Doc. A/CN.4/SER.A/1995/Add.1 (Part 2), cit., p. 69, § 8 (enfasi aggiunta).

measures do not differ in aim or result from the resort to armed force when the consequences of those measures are in effect the economic “strangulation” of the target State»¹⁶⁵².

L'Assemblea Generale, ha chiaramente (e ripetutamente) condannato non solo l'intervento armato ma anche «*all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements*».¹⁶⁵³ L'accostamento analogico, tutt'altro che forzato, tra “forza militare” e “forza economica” – a sua volta sublimato in una più ampia concezione dell'illegittimità dell'intervento, da parte di uno Stato o di un gruppo di Stati, negli affari interni o esterni di uno Stato straniero – ricorre d'altronde anche nella formulazione degli artt. 19 e 20 della Carta dell'OAS: «*No State or group of States has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State. The foregoing principle prohibits not only armed force but also any other form of interference or attempted threat against the personality of the State or against its political, economic, and cultural elements. [...] No State may use or encourage the use of coercive measures of an economic or political character in order to force the sovereign will of another State and obtain from it advantages of any kind*»¹⁶⁵⁴.

Come peraltro osservato dalla CDI: «*All of these international and regional instruments condemn resort to economic or political coercion when it infringes the principle of non-intervention. Thus, there appear to be different regimes prohibiting the use of force, on the one hand, and the use of extreme economic or political coercion, on the other, by way of countermeasures. In contrast with the general prohibition of armed countermeasures in any circumstances, the prohibition against economic or political coercion is limited to those measures that are aimed at unacceptable ends such as the subordination of the exercise of the sovereign rights of the target State or securing advantages of any kind. Therefore, the condemnation of coercive measures, other than those involving the threat of use of force, only extends to measures of an economic or political nature which are likely to result in very serious if not disastrous consequences for the State concerned. [...] These consequences are not necessarily different from those that may occur as a result of the unlawful use of force*»¹⁶⁵⁵.

¹⁶⁵² UN, ILC, Doc. A/CN.4/SER.A/1995/Add.1 (Part 2), cit., pp. 68, § 6 (enfasi aggiunta).

¹⁶⁵³ UNGA, Resolution 2131 (XX), 21 dicembre 1965, cit., § 2; UNGA, Resolution 2625 (XXV), cit., p. 123. Inoltre, cfr.: UNGA, A/RES/36/103, 9 dicembre 1981, cit. Giova comunque notare come le risoluzioni in parola inquadrino testualmente la formulazione del divieto dell'uso della “forza economica” (diretta contro la sovranità e l'indipendenza degli Stati) nel più ampio contesto afferente il principio di “non-intervento” negli affari interni. In toni analoghi, ma accostando entrambe le declinazioni (militare ed economica) dell'uso della forza nel quadro della “non-ingerenza”: «*The participating States will refrain from any intervention, direct or indirect, individual or collective, in the internal or external affairs falling within the domestic jurisdiction of another participating State, regardless of their mutual relations. They will accordingly refrain from any form of armed intervention or threat of such intervention against another participating State. They will likewise in all circumstances refrain from any other act of military, or of political, economic or other coercion designed to subordinate to their own interest the exercise by another participating State of the rights inherent in its sovereignty and thus to secure advantages of any kind*». CONFERENCE ON SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE, *Final Act*, Helsinki, 1975, Principle VI.

¹⁶⁵⁴ OAS, *Charter of the Organization of American States* (A-41), firmata a Bogotà nel 1948 e modificata dal Protocollo di Buenos Aires nel 1967, dal Protocollo di Cartagena de Indias nel 1985, dal Protocollo di Washington nel 1992 e dal Protocollo di Managua nel 1993 (enfasi qui aggiunta nel testo).

¹⁶⁵⁵ UN, ILC, Doc. A/CN.4/SER.A/1995/Add.1 (Part 2), cit., pp. 69, § 10 e nota 203.

Giova ad ogni modo ricordare che, in sede di redazione del testo della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, diversi Stati di nuova indipendenza¹⁶⁵⁶ si spesero strenuamente affinché l'art. 52 della Convenzione – in tema di cause di invalidità dei trattati internazionali¹⁶⁵⁷ – richiamasse esplicitamente il caso delle illegittime pressioni di natura politica ed economica, ottenendo tuttavia soltanto l'inserimento di una generica dichiarazione di condanna, dal valore meramente “esortativo”, in allegato all'atto conclusivo della Conferenza di Vienna. Nell'ambito del diritto consuetudinario, dunque, l'uso della forza internazionale che continua ad essere certamente vietato è ancora quello di carattere prettamente militare ed “esterno”, rivolto da uno Stato contro un altro Stato. Il diritto internazionale generale, d'altra parte, difficilmente potrebbe vietare oltre certi limiti (come quelli legati al rispetto dei diritti umani) l'uso della forza “interna” da parte di uno Stato, senza con questo inficiare il pieno esercizio della sua sovranità. La moderna teoria delle forme “non violente” di autotutela, peraltro, giungerebbe proprio a focalizzarsi sulla legittima “aggredibilità” dei beni e degli interessi di persone o entità straniere dislocati nel territorio di uno Stato nel caso in cui quest'ultimo dovesse essere indotto ad adottare contromisure economiche in reazione a violazioni del diritto internazionale imputate allo Stato di appartenenza di tali soggetti¹⁶⁵⁸.

Orbene, si impone la necessità di rimarcare come l'inflizione, tanto più in via unilaterale, di pratiche di *extreme economic or political coercion* – oltre a suscitare ovvie perplessità con riguardo *in primis* alla moralità e alla legittimità, e poi alla proporzionalità e alla temporaneità, di misure potenzialmente esiziali e dagli effetti perlopiù irreversibili¹⁶⁵⁹ – possa anche non

¹⁶⁵⁶ Si rammenti, inoltre, come già «[d]uring the San Francisco Conference, the Latin American States put forward a proposal to extend the condemnation contained in Article 2, paragraph 4, of the Charter to the use of economic or political force. **The defeat of this proposal may have been due to the broad definition of economic or political force rather than categorical opposition to any prohibition of actions of this nature**». UN, ILC, Doc. A/CN.4/SER.A/1995/Add.1 (Part 2), cit., p. 68, § 7.

¹⁶⁵⁷ Art. 52 VCLT (*Coercion of a State by the threat or use of force*): «A treaty is void if its conclusion has been procured by the threat or use of force in violation of the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations».

¹⁶⁵⁸ Cfr. B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, pp. 425-426. Sull'argomento si veda anche: O. DÖRR, K. SCHMALENBACH (a cura di), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Springer, Heidelberg, 2012.

¹⁶⁵⁹ In tale contesto, si consideri l'adozione di alcuni atti unilaterali che parrebbero esorbitare dagli “esempi classici” di provvedimenti sanzionatori contemplati dall'art. 41 della Carta dell'ONU (*i.e.*, «complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations») e sembrerebbero oltretutto intaccare l'immunità giurisdizionale riconosciuta agli Stati stranieri dal diritto internazionale, ponendosi in contraddizione con la regola consuetudinaria “*Par in parem non habet iurisdictionem*”. Al riguardo, è possibile annoverare le cd. “misure di blocco” (o, persino, l'esproprio e la riassegnazione) di proprietà appartenenti a uno Stato straniero (come, ad esempio, le infrastrutture produttive o logistiche e gli *asset* della Banca centrale). Agli “attivi” delle Banche centrali straniere investite in altri paesi è in generale garantito un livello di protezione molto elevato, in conformità con la dottrina della cd. “*foreign sovereign immunity*”. Il diritto internazionale consuetudinario, infatti, richiede che lo Stato del foro garantisca l'immunità dall'esecuzione per le riserve valutarie delle banche centrali estere e dispone un'immunità perlopiù assoluta da atti esecutivi per tutti gli “attivi” appartenenti a tali istituzioni straniere. In molti paesi, l'obbligo giuridico – derivante dal diritto internazionale – di riconoscere l'immunità degli *asset* detenuti all'estero dalle banche centrali straniere è stato reso oggetto di adattamento a livello legislativo (*e.g.*, il *Foreign Sovereign Immunities Act* o FSIA statunitense). Il diritto internazionale e tali normative nazionali di recepimento, dunque, dovrebbero fornire una protezione quasi assoluta agli “attivi” delle Banche centrali straniere utilizzati all'estero per il perseguimento delle finalità istituzionali di tali organi di Stati sovrani (*acta jure imperii*). L'art. 21.1(c) della UNCJISTP (non ancora in vigore) sottrae inoltre esplicitamente le «*property of the central bank or other monetary authority of the State*» dal

divergere affatto, tanto sul piano dell'efficacia nel perseguimento degli obiettivi quanto su quello empirico delle concrete implicazioni materiali, dall'attuazione di atti propriamente "ostili", rientranti a pieno titolo nella definizione di "aggressione" fornita dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1974, in base alla quale «[a]ggression in the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations [...]»¹⁶⁶⁰.

4.1.5.3 Il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario

La guerra, al giorno d'oggi, si combatte sempre più tramite l'utilizzo di strumenti focalizzati sull'abbattimento "mirato" di obiettivi economici, celandosi dietro il velo della "cavillosa" pretesa

novero delle proprietà identificabili come «*specifically in use or intended for use by the State for other than government non-commercial purposes*» e dunque escludibili, ai sensi dell'art. 19(c), dal regime di «*State immunity from post-judgment measures of constraint*». A tutto questo, si aggiunga una tendenza globale verso la "reciprocità", legata agli sforzi profusi da attori internazionali come Cina e Russia per aumentare la protezione dei beni delle banche centrali dalle misure di *enforcement*. Ciò nonostante, gli *asset* delle Banche centrali di diversi paesi (e.g.: Afghanistan, Iran, Russia, Venezuela, etc.) detenuti presso la *Federal Reserve Bank* o altre banche statunitensi, nonché presso istituti bancari europei, non sono stati comunque risparmiati da provvedimenti di "blocco" imposti da parte degli USA o dell'UE (tra le proteste degli Stati interessati). Il diritto internazionale, d'altro canto, riconosce agli Stati stranieri l'immunità sovrana dalla giurisdizione dei tribunali e dalle inerenti misure pre- e post- giudiziali rivolte ad assicurare l'esecuzione delle sentenze. Tale immunità, tuttavia, non si estenderebbe ad altri provvedimenti in grado di limitare la fattuale utilizzabilità degli *asset* di una banca centrale straniera. Al riguardo, è possibile richiamare quanto indicato dalla UNCJISTP la quale, in generale, prevede per gli Stati e le loro proprietà soltanto l'immunità "dalla giurisdizione dei tribunali di un altro Stato" (art. 5) e da "misure coercitive connesse ai procedimenti dinanzi a un tribunale" (artt. 18-19). Questo, pertanto, non escluderebbe la possibilità di procedere al "congelamento" dei beni di uno Stato straniero in un contesto estraneo a procedimenti giudiziari, ovvero la facoltà di imporre divieti di transazione, trasferimento, pagamento, esportazione, prelievo o di altro tipo che di fatto "blocchino" (in chiave preventiva) l'operatività di un qualsiasi *asset* economico-finanziario appartenente a uno Stato straniero, senza tuttavia formalmente tradursi in misure di «*attachment, arrest or execution*» vietati dalla disciplina dell'immunità (cosa che, al contrario, avverrebbe nel caso si procedesse formalmente a sequestri, confische e liquidazioni per via giudiziaria). Ad ogni modo, parte della dottrina sostiene che l'immunità dello Stato estero trovi comunque applicazione al cospetto di qualsivoglia misura che possa ostacolare la piena gestione delle proprietà di qualsiasi Stato sovrano in territorio straniero. Nel diritto internazionale, l'immunità giurisdizionale dello Stato estero si differenzia peraltro dall'inviolabilità personale riconosciuta ad alcuni rappresentanti ufficiali di Stati stranieri, i quali sono esentati da talune misure che costituirebbero manifestazione della giurisdizione esecutiva dello Stato ricevente e risulterebbero quindi equivalenti all'esercizio di una coercizione diretta nei confronti di tali *State officials*. Secondo l'art. 29 della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche (1961): «*The person of a diplomatic agent shall be inviolable. He shall not be liable to any form of arrest or detention. The receiving State shall treat him with due respect and shall take all appropriate steps to prevent any attack on his person, freedom or dignity*». Tale formulazione non ammette eccezioni, per quanto si discuta in ogni caso l'applicabilità dell'autotutela, della necessità e del cd. *distress* in situazioni di emergenza. Anche se altrimenti illegittima – in quanto violazione dell'immunità sovrana di uno Stato estero – è tuttavia possibile che anche la confisca dei beni di una banca centrale straniera possa trovare giustificazione in base al diritto internazionale in qualità di specifica contromisura. Le violazioni delle regole sull'immunità potrebbero infatti rappresentare contromisure legittime se adottate in reazione a precedenti illeciti internazionali attribuiti allo Stato obiettivo (o le cui entità o funzionari siano raggiunti dalle sanzioni), nondimeno nel rispetto dell'inerente disciplina prevista dal diritto internazionale in tema di contromisure. Cfr.: P. BEHRENS, *The Personal Inviolability [...]*, in ID., *Diplomatic Law in a New Millennium*, Oxford University Press, 2017, Part III.6; T. RUYS, *Immunity, Inviolability and Counter-measures [...]*, in T. RUYS, N. ANGELET, L. FERRO (a cura di), *The Cambridge Handbook on Immunities and International Law*, Cambridge University Press, 2019, pp. 670-710; I. B. WUERTH, *Immunity from Execution of Central Bank Assets*, *ivi*, pp. 266-284.

¹⁶⁶⁰ UNGA, Resolution 3314 (XXIX), 14 dicembre 1974, cit., art. 1. Sul tema, cfr. D. H. JOYNER, *op. cit.*, pp. 86-90.

di poter infrangere la percezione dell'immediato legame causale tra i concetti di "attacco economico" e "distruzione organica" di un determinato Stato *target* e, in tal modo, di poter sollevare gli autori di questa strategia dall'inerente responsabilità internazionale (e dalle relative conseguenze). Tutto ciò, sulla base di un mero artificio temporale perlopiù insistente sul maggiore "ritardo" con cui, rispetto alle "tradizionali" azioni militari, le moderne forme di "aggressione economica", sarebbero in grado di causare la demolizione infrastrutturale, produttiva e – in una sola parola – "umana" di un intero paese. In un simile scenario di devastazione, le sanzioni economiche non possono che rappresentare un'arma di formidabile rilevanza strategica, certamente meno appariscente ma non meno distruttiva dei carri armati, dei missili balistici e dei bombardieri a lungo raggio di ultima generazione.

Non a caso, in un discorso pronunciato a Indianapolis nel 1919, l'allora Presidente degli Stati Uniti, Woodrow Wilson – forse confidando eccessivamente sulla presupposta immunità dello Stato "sanzionante" rispetto agli effetti depressivi collaterali delle misure dal medesimo introdotte a spese di altri Stati – affermò: *«A nation that is boycotted is a nation that is in sight of surrender. Apply this economic, peaceful, silent, deadly remedy and there will be no need for force. It is a terrible remedy. It does not cost a life outside the nation boycotted, but it brings a pressure upon the nation which, in my judgment, no modern nation could resist»*¹⁶⁶¹.

In un mondo "globalizzato", caratterizzato da elevati livelli di interdipendenza economica tra i vari Membri della comunità internazionale, le operazioni di assedio non si attuano più bloccando, tramite l'esercito, gli approvvigionamenti delle città asserragliate o impedendo l'accesso di navi e velivoli a porti ed aeroporti attraverso il dispiegamento di superportaerei, sottomarini nucleari e contraeree. A tale scopo¹⁶⁶², è infatti sufficiente interrompere i flussi di merci e di capitali in entrata e in uscita dal paese "obiettivo", ricorrendo alla propria capacità di controllo e condizionamento del sistema del commercio e delle transazioni finanziarie internazionali. Pertanto, *«[a]lle barriere fisiche si preferiscono meno onerose e più efficaci barriere finanziarie»*¹⁶⁶³ e, come nel più distopico dei romanzi futuristici, basta un "click" perché uno Stato sia unilateralmente "tagliato fuori dal mondo" e non possa più assolvere al fabbisogno

¹⁶⁶¹ W. WILSON, Indianapolis US-IN, 1919, come citato in G. C. HUFBAUER ET AL., *op. cit.*, vol. 1, p. 9.

¹⁶⁶² Si rammenti peraltro che: *«Today, economic sanctions are generally regarded as an alternative to war. But for most people in the interwar period, the economic weapon was the very essence of total war. Many sanctionists regretfully noted the devastating effects of pressure on civilians but nonetheless wholly accepted them. [...] William Arnold-Forster, a British blockade administrator and ardent internationalist, admitted that during the Great War "we tried, just as the Germans tried, to make our enemies unwilling that their children should be born; we tried to bring about such a state of destitution that those children, if born at all, should be born dead." Internationalists were exceedingly honest about this awful reality for a good reason. By deliberately spelling out the horror of enforced deprivation, they hoped to dissuade revisionist states from even thinking about challenging the Versailles order. A fear of being blockaded would keep the peace»*. N. MULDER, *The Economic Weapon. The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*, Yale University Press, New Haven CT, 2022. Inoltre, si vedano: W. ARNOLD-FORSTER, *The Future of Blockades—Part II*, in *Foreign Affairs*, 1920, vol. 2, n°3, pp. 38 ss.; M. E. COX, *Hunger Games: Or How the Allied Blockade in the First World War Deprived German Children of Nutrition, and Allied Food Aid Subsequently Saved Them*, in *Economic History Review*, 2015, vol. 68, n°2, pp. 600-631.

¹⁶⁶³ L. FANTACCI, L. GOBBI, *op. cit.*, p. 1.

materiale delle proprie strutture organiche nonché garantire diritti e livelli minimi di sussistenza alla propria popolazione¹⁶⁶⁴.

In tale prospettiva, le sanzioni economiche, non tardano dunque a rivelare una surrettizia natura “punitiva”¹⁶⁶⁵, disvelando il proprio ruolo di “mano armata” di una globalizzazione tutt’altro che “neutrale”, dove la crescente interdipendenza economica potrebbe in ogni caso degenerare da grande “opportunità”¹⁶⁶⁶ a subdolo strumento di “ricatto” sempre a disposizione nell’arsenale delle Potenze trainanti¹⁶⁶⁷. Anche sul piano prettamente tecnico, dunque, tali misure resterebbero difficilmente dissociabili da veri e propri “atti di guerra”, giacché «*regardless of a declaration of war, [t]he blockade of the ports or coasts of a State by the armed forces of another State [is] qualified as an act of aggression*».¹⁶⁶⁸ Tutto ciò, aprendo peraltro a preoccupanti scenari degenerativi laddove uno Stato non verta nelle condizioni di poter opporre agli “aggressori” un’adeguata risposta a livello economico-finanziario e, nel turbinio di una esiziale *escalation*, si percepisca invece costretta a dare “simmetricamente” fondo alle proprie capacità di rappresaglia militare o addirittura di ricorrere all’uso dell’arma atomica in qualità di estrema “contromisura” (di per sé illecita ai sensi del diritto internazionale¹⁶⁶⁹, ma non per questo meno attuabile nella realtà¹⁶⁷⁰). Una possibilità, quest’ultima, tanto latente quanto pur-

¹⁶⁶⁴ Oltretutto, rimane di per sé vero che «*[f]inance is the weapon that makes all other weapons of war possible*». T. C. W. LIN, *Financial Weapons of War*, in *Minnesota Law Review*, 2016, vol. 100, n°4, pp. 1377-1440, p. 1377.

¹⁶⁶⁵ Sul tema, in generale, si veda: K. R. NOSSAL, *International Sanctions as International Punishment*, in *International Organization*, 1989, vol. 43, n°2, pp. 301-322.

¹⁶⁶⁶ D’altra parte, «*[sanctions] do not work [...]. It is important for us to recognize as a nation the enormous value of having American businesses engaged around the world. To recognize that engagement does more to encourage democracy and freedom, to open up societies, to create opportunities for millions of people who up until now have not been able to participate, than just about anything else we can do*». R. B. CHENEY, *Defending Liberty in a Global Economy*, in S. SINGLETON, D. T. GRISWOLD (a cura di), *Economic Casualties: How U.S. Foreign Policy Undermines Trade, Growth, and Liberty*, CATO Institute, Washington D.C., 1999, pp. 19-28, p. 27.

¹⁶⁶⁷ Per un ampio approfondimento tematico, cfr.: M. S. DAOUDI, M. S. DAJANI, *Economic Sanctions: Ideals and Experience*, Routledge & K. Paul, Londra-Boston-Melbourne-Henley, 1983; D. A. BALDWIN, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, 1985; P. HANSON, *Western Economic Statecraft in East-West Relations: Embargoes, Sanctions, Linkage, Economic Warfare, and Detente*, Royal Institute of International Affairs, Chatham papers n°40, Londra, Routledge & K. Paul, New York, 1988.

¹⁶⁶⁸ UNGA, Resolution 3314 (XXIX), 14 dicembre 1974, cit., art. 3, (c)

¹⁶⁶⁹ «*La legittima difesa è infatti circoscritta al caso di risposta ad un attacco armato e non a “forme meno gravi di uso della forza”*». B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, p. 421 (enfasi aggiunta). In merito, cfr.: CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, cit., §§ 191 ss.; CIG, *Islamic Republic of Iran v. United States of America (Oil Platforms)*, Merits, Judgment, 6 novembre 2003, in *I.C.J. Reports 2003*, p. 161, §§ 51 ss.

¹⁶⁷⁰ Cfr. V. M. KORYAKIN, Санкции в Межгосударственных Отношениях: Военноправовой Аспект [*Sanctions in Interstate Relations: Military Aspect*], in Военное Право [*Military Law*], 2015, vol. 2, n°34, pp. 159-164, p. 163. Oltretutto, «*the Court cannot lose sight of the fundamental right of every State to survival, and thus its right to resort to self-defence, in accordance with Article 51 of the Charter. when its survival is at stake. Nor can it ignore the practice referred to as “policy of deterrence”, to which an appreciable section of the international community adhered for many years. [I]n view of the present state of international law viewed as a whole, as examined above by the Court, and of the elements of fact at its disposal, the Court is led to observe that it cannot reach a definitive conclusion as to the legality or illegality of the use of nuclear weapons by a State in an extreme circumstance of self-defence, in which its very survival would be at stake*». CIG, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, 8 luglio 1996, cit., p. 263, §§ 96-97.

troppo oramai “consustanziale” al crescente inasprimento della contrapposizione strategica tra la Russia e lo schieramento occidentale facente capo alla NATO, costantemente sul crinale dello scontro armato “risolutivo” e di quella potenziale catastrofe nucleare cui proprio il ricorso mirato all’utilizzo di strumenti di pressione “non-militari” si proponeva di fornire a monte scenari alternativi quanto meno preferibili¹⁶⁷¹.

Diversi studiosi – anche in Occidente – non hanno quindi mancato di osservare come ricorrono elementi di fattuale affinità tra l’adozione di provvedimenti restrittivi *non-forcible* in campo economico e l’attuazione di misure *forcible* propriamente riconducibili nell’alveo del confronto armato internazionale. In ragione della primaria componente “coercitiva” sottesa a qualsiasi atto qualificabile come sanzione economica, parte rilevante del pensiero internazionalistico ha quindi accettato la configurabilità di una vera e propria “guerra economica” tra Stati (e/o OO.II.)¹⁶⁷². Sebbene la completa assimilabilità tra le nozioni di *military* e *non-military (economic) warfare* resti comunque concettualmente e giuridicamente da escludere, i tratti di evidente analogia comunque condivisi tra la conduzione di un conflitto in ambito “economico” e l’uso “classico” della forza militare vengono in tal modo tradotti anche sul piano lessicale¹⁶⁷³. Il comune richiamo terminologico all’idea di “guerra”, anche *lato sensu* armata dalla “spada” dell’economia, suggerirebbe pertanto l’opportunità di ricomprendere la cd. *guerre économique* tra Stati (e/o OO.II.) – in qualità di *bellum oeconomicum* – nel campo di applicazione delle norme del diritto internazionale umanitario¹⁶⁷⁴, ovvero della branca del diritto internazionale che, in costanza di un conflitto armato (*jus in bello*), mira a tutelare in quanto tali gli esseri umani che non partecipano (o non partecipano più) alle ostilità attraverso la previsione di limitazioni all’impiego di armamenti, mezzi e metodi di guerra¹⁶⁷⁵.

¹⁶⁷¹ D’altra parte, «[a] nuclear world desperately in need of alternatives to military force demands better understanding of all techniques of statecraft». D. A. BALDWIN, *op. cit.*

¹⁶⁷² Per un approfondimento sul tema, anche in chiave multidisciplinare, si vedano: É. DELBECQUE, C. HARBULOT, *La guerre économique*, Presses Universitaires de France, Parigi, 2011; C. HARBULOT, *L’étude de la guerre économique et des problématiques associées*, Document de Stratégie, n°162, Institut Espagnol d’Etudes Stratégiques, 27 giugno 2013; A. V. LOWE, A. TZANAKOPOULOS, *Economic Warfare*, in WOLFRUM R. (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2012; J. C. ZARATE, *op. cit.*; A. ROBERTS, H. CHOER MORAES, V. FERGUSON, *Toward a Geoeconomic Order*, in *JIEL*, 2018, vol. 22, n°4, pp. 655-676; T. M. HAGEMeyer-WITZLEB, *The International Law of Economic Warfare*, Springer Nature, 2021.

¹⁶⁷³ Risulta oltretutto suggestiva la connessione, suggerita dalla filologia germanica, tra il sostantivo *werra*, ovvero letteralmente “mischia confusa”, e la radice *wer-* indicante l’“uomo” nonché lo stesso concetto di “forza fisica” (*wiros*, da cui il latino *vis*, *roboris*), come a indicare la consustanzialità della guerra rispetto all’essere umano stesso, quale connotato intrinseco di ogni sua possibile dimensione storico-esistenziale.

¹⁶⁷⁴ Si consideri, del resto, come ciò possa apparire plausibile nel caso in cui il destinatario delle sanzioni sia un intero Stato e come le cd. sanzioni individuali o “targhettizzate” possano invece esulare da quanto appena osservato, sebbene tale valutazione non possa prescindere da un riscontro “caso per caso”, giacché tanto il dato prettamente numerico della misure “mirate” imposte quanto il “peso specifico”, sul piano economico contingente, dei soggetti (e.g., i potenti “oligarchi” o le grandi aziende di Stato) o dei settori economici “vitali” dello Stato singolarmente colpiti possano di fatto rendere particolarmente labile il confine tra sanzioni “intelligenti” e sanzioni “indiscriminate” dal punto di vista dell’impatto concreto di tali misure sul sistema-paese preso di mira.

¹⁶⁷⁵ Cfr.: W. M. REISMAN, D. L. STEVICK, *op. cit.*, pp. 86-141; A. Segall, *op. cit.*, pp. 763-784; N. MILANINIA, *op. cit.*, pp. 95-124. Si veda, inoltre: L. DI LULLO, *La liceità delle sanzioni unilaterali [...]*, cit., pp. 63-66.

Le quattro Convenzioni di Ginevra e gli annessi Protocolli Addizionali¹⁶⁷⁶, infatti, prevedono specifiche tutele per la popolazione civile, incardinate sui principi di necessità, umanità, distinzione, precauzione e proporzionalità¹⁶⁷⁷. Tali convenzioni hanno sancito l'obbligo internazionale di ponderare le azioni militari che una parte in conflitto progetti di condurre sotto l'aspetto della loro concreta "necessità", valutando inoltre le possibili conseguenze legate all'adozione di determinati strumenti e metodi di guerra sotto il profilo degli effetti che tali mezzi potrebbero comportare per la popolazione, allo scopo di impedire l'inflizione di trattamenti disumani¹⁶⁷⁸ e sofferenze non necessarie¹⁶⁷⁹ agli individui coinvolti negli eventi

¹⁶⁷⁶ *Geneva Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*, 12 agosto 1949, 75 UNTS 31; *Geneva Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea*, 12 agosto 1949, 75 UNTS 85; *Geneva Convention (III) Relative to the Treatment of Prisoners of War*, 12 agosto 1949, 75 UNTS 135; *Geneva Convention (IV) Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, 12 agosto 1949, 75 UNTS 287; *Protocol (I) Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts*, 8 giugno 1977, 1125 UNTS 3; *Protocol (II) Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts*, 8 giugno 1977, 1125 UNTS 609.

¹⁶⁷⁷ «The purpose of IHL is to protect the victims of armed conflicts and regulate hostilities based on a balance between military necessity and humanity. [...] IHL is a set of rules that seek to limit the humanitarian consequences of armed conflicts. It is sometimes also referred to as the law of armed conflict or the law of war (*jus in bello*). The primary purpose of IHL is to restrict the means and methods of warfare that parties to a conflict may employ and to ensure the protection and humane treatment of persons who are not, or no longer, taking a direct part in the hostilities. In short, IHL comprises those rules of international law which establish minimum standards of humanity that must be respected in any situation of armed conflict». N. MEZER, E. KUSTER (a cura di), *International Humanitarian Law: A Comprehensive Introduction*, ICRC, Ginevra, 2016. pp. 16-17; N. TSAGOURIAS, A. MORRISON, *International Humanitarian Law: Cases, Materials and Commentary*, Cambridge University Press, 2018. Al riguardo, cfr.: API, art. 35: 1. «In any armed conflict, the right of the Parties to the conflict to choose methods or means of warfare is not unlimited. 2. It is prohibited to employ weapons, projectiles and material and methods of warfare of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering. 3. It is prohibited to employ methods or means of warfare which are intended, or may be expected, to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment». Inoltre, cfr. *Hague Regulations*, art. 22: «The right of belligerents to adopt means of injuring the enemy is not unlimited». Sul tema in discussione, si veda pertanto J. GUTMANN ET AL., *Economic sanctions and human rights: Quantifying the legal proportionality principle*, Institute of Law and Economics, Working Paper n°12, maggio 2018, dove si afferma, ad esempio, che: «economic sanctions do not pass the legal necessity test in cases where the purpose of the sanctions is to improve the human rights situation. On the contrary, [...] such sanctions actually lead to a deterioration of the human rights situation. [...] The legal implication of this result is the unlawfulness of the sanction, as economic sanctions not passing the necessity test are to be considered disproportionate and thus illegal» (pp. 1 e 14). Inoltre, cfr. M. N. S. SELLERS, *Economic Sanctions Against Human Rights Violations*, in L. PICCHIO FORLATI, L.-A. SICILIANOS (a cura di), *op. cit.*, Ch. 8, sez. 2, §2(E), pp. 496-498 (*The proportionality of unilateral economic sanctions*).

¹⁶⁷⁸ «Persons taking no active part in the hostilities, including members of armed forces who have laid down their arms and those placed 'hors de combat' by sickness, wounds, detention, or any other cause, shall in all circumstances be treated humanely, without any adverse distinction founded on race, colour, religion or faith, sex, birth or wealth, or any other similar criteria». *Geneva Conventions (I-IV)*, art. 3, § (1). Inoltre, cfr. CIHL, regole 87 e 88.

¹⁶⁷⁹ Della protezione da *Unnecessary suffering* prevista dall'IHL beneficiano anche i combattenti. Cfr.: AP I, art. 35, § 2; *Hague Regulations*, 23(e); CIHL, regola 70. Del resto, già nel 1868, la Dichiarazione di San Pietroburgo, nel proprio Preambolo, riconosceva che: «[T]he only legitimate object [...] during war is to weaken the military forces of the enemy; That for this purpose it is sufficient to disable the greatest possible number of men; That this object would be exceeded by the employment of arms which uselessly aggravate the sufferings of disabled men, or render their death inevitable; That the employment of such arms would, therefore, be contrary to the laws of humanity».

bellici¹⁶⁸⁰. Oltretutto, «*IHL also makes clear that military necessity does not give the belligerents carte blanche to wage unrestricted war. Rather, considerations of humanity impose certain limits on the means and methods of warfare, and require that those who have fallen into enemy hands be treated humanely at all times*»¹⁶⁸¹.

Naturale corollario dei principi di “necessità” e “umanità” così enucleati, nonché «*cornerstone of IHL*»¹⁶⁸² è d'altronde il criterio della cd. “distinzione”. In base a tale principio, in presenza di un conflitto armato risulta fondamentale distinguere i militari dai civili. Pertanto, «*[i]ndiscriminate attacks are prohibited*»¹⁶⁸³ mentre la popolazione e i singoli individui non (o non più) partecipanti alle ostilità devono godere di una «*general protection against dangers arising from military operations*»¹⁶⁸⁴ e non devono essere «*the object of attack*»¹⁶⁸⁵. Del resto, «*[i]n order to ensure respect for and protection of the civilian population and civilian objects, the Parties to the conflict shall at all times distinguish between the civilian population and combatants and between civilian objects and military objectives and accordingly shall direct their operations only against military objectives*»¹⁶⁸⁶.

Il principio di “distinzione” comporta altresì il dovere di evitare o, comunque, ridurre al minimo il rischio di uccidere civili o infliggere accidentalmente lesioni alle persone, oltre quello di distruggere oggetti non-militari protetti contro attacchi diretti¹⁶⁸⁷. Il diritto internazionale umanitario, infatti, impone a tutte le parti in conflitto (in attacco o sotto attacco¹⁶⁸⁸) che «*[i]n the conduct of military operations, constant care shall be taken to spare the civilian population, civilians and civilian objects*»¹⁶⁸⁹. Quando l’inflizione di danni accidentali a civili o oggetti civili non può essere evitata, subentra tuttavia il principio di “proporzionalità”, per il quale le parti

¹⁶⁸⁰ La giurisprudenza della CIG ha peraltro riconosciuto al principio di “umanità” il rango di principio generale del diritto internazionale: «*In the case of attacks on military objectives causing damage to civilians, international law contains a general principle prescribing that reasonable care must be taken in attacking military objectives so that civilians are not needlessly injured through carelessness. [...] In addition, attacks, even when they are directed against legitimate military targets, are unlawful if conducted using indiscriminate means or methods of warfare, or in such a way as to cause indiscriminate damage to civilians. These principles have to some extent been spelled out in Articles 57 and 58 of the First Additional Protocol of 1977. Such provisions, it would seem, are now part of customary international law, not only because they specify and flesh out general pre-existing norms, but also because they do not appear to be contested by any State, including those which have not ratified the Protocol. Admittedly, even these two provisions leave a wide margin of discretion to belligerents by using language that might be regarded as leaving the last word to the attacking party. Nevertheless this is an area where the “elementary considerations of humanity” rightly emphasised by the International Court of Justice in the Corfu Channel, Nicaragua and Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons cases should be fully used when interpreting and applying loose international rules, on the basis that they are illustrative of a general principle of international law*». TPIJ (Trial Chamber), *Prosecutor v. Zoran KUPRE[KI] et al.*, Judgment (Case No. IT-95-16-T), 14 gennaio 2000, pp. 205-206, § 524 (enfasi aggiunta).

¹⁶⁸¹ N. MEZER, E. KUSTER (a cura di), *op. cit.*, p. 18.

¹⁶⁸² *Ibidem*.

¹⁶⁸³ API, art. 51, § 4.

¹⁶⁸⁴ *Ivi*, § 1.

¹⁶⁸⁵ *Ivi*, § 2.

¹⁶⁸⁶ *Ivi*, art. 48 (*Basic rule*). Inoltre, cfr. CIHL, regole 1 e 7.

¹⁶⁸⁷ Cfr. N. MEZER, E. KUSTER (a cura di), *op. cit.*, pp. 18-19.

¹⁶⁸⁸ Cfr.: API, art. 58; CIHL, regola 22.

¹⁶⁸⁹ API, art. 57, § 1. Inoltre, cfr. CIHL, regola 15.

belligerenti devono astenersi dal lanciare – e, se già attuato, sospendere – «*an attack which may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated*»¹⁶⁹⁰. Tale principio, oltretutto, figura già tra i criteri contemplati dal diritto internazionale per l'adozione di contromisure. Lo Stato che procede all'imposizione di "sanzioni", pertanto, è in ogni caso tenuto a proporzionare i provvedimenti adottati ai risultati prefissati, commisurando il proprio "attacco" affinché non si riveli "eccessivo" rispetto agli obiettivi concretamente individuati e le lesioni ed i danni (anche collaterali) apportati al "nemico" possano essere il più possibile contenuti.

Orbene, l'osservanza dei principi generali in tal modo estrapolati dal diritto internazionale umanitario o "di guerra" imporrebbe innanzitutto un coerente (e definitivo) accantonamento dei regimi sanzionatori cd. "onnicomprensivi" o "indiscriminati" – di matrice indifferentemente multilaterale o unilaterale – e ciò in considerazione dell'intrinseca incapacità di quest'ultimi di discernere tra gli attori decisionali od operativi direttamente responsabili delle condotte poste alla base delle sanzioni e la popolazione civile estranea alla gestione del potere ma suo malgrado coinvolta nelle "ostilità", ivi compresi i soggetti eventualmente indotti – proprio dalle sanzioni, che in quanto tali si assumono "preventive" – a ricredersi e a desistere dalla reiterazione delle azioni stigmatizzate). Nel caso delle sanzioni, l'imprescindibile riflessione sui danni causabili a individui indifesi – anche appartenenti alle classi sociali considerate più fragili – si colloca, oltretutto, anche al di là della necessaria differenziazione di trattamento tra le categorie "classiche" dei civili ("*non-combatants*") e dei militari ("*combatants*"), insistendo su un più "moderno" distinguo tra "(presunti) responsabili" e soggetti estranei a ogni coinvolgimento o addebito. Misure restrittive, di qualsiasi matrice o tipologia, dovrebbero pertanto essere rivolte esclusivamente nei confronti dei soggetti – persone fisiche o giuridiche – effettivamente identificati come responsabili decisionali o autori materiali dei comportamenti giudicati internazionalmente riprovevoli, escludendo l'ipotesi che dalla contestazione di tali condotte a singole persone possa scaturire l'imposizione di sanzioni nei confronti di uno Stato nella sua interezza¹⁶⁹¹. In ogni caso, anche l'appena giustificata propensione per l'applicazione di regimi di restrizioni "individualizzate" non può certamente dissuadere da una concreta ponderazione – *case by case* – circa le dimensioni del possibile impatto socio-economico generalizzato cagionabile attraverso l'adozione di qualsiasi tipologia di sanzione internazionale, come è ovvio presumere, ad esempio, nel caso in cui i destinatari "mirati" (e.g., grandi imprenditori, aziende strategiche e/o di Stato, etc.) o lo specifico comparto dell'economia "settorialmente" colpito rivestano comunque un ruolo infungibile e cruciale per le sorti economico-finanziarie del paese coinvolto.

L'evidente "anomalia" sollevata dal fenomeno delle sanzioni economiche rivela pertanto aspetti non scevri da preoccupanti criticità¹⁶⁹². Sebbene concettualmente assimilabili ad azioni

¹⁶⁹⁰ API, art. 51, § 5(b). Inoltre, cfr.: *ivi*, art. 57, § 2(a)(iii) e (b); CIHL, regole 14, 18 e 19.

¹⁶⁹¹ CIG, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, 8 luglio 1996, cit., p. 257, § 78.

¹⁶⁹² IHRC, *Economic Sanctions as Human Rights Violations: International Law and the Right to Life*, in Briefings, 14 maggio 2013. Occorre rimarcare come tale problematica affligga, in particolare, la dimensione unilaterale del

proibite in tempo di guerra – poiché considerate una violazione del diritto internazionale umanitario che vieta qualsiasi misura che abbia l'effetto di privare la popolazione civile di beni indispensabili alla sua sopravvivenza¹⁶⁹³ e bandisce, peraltro, le “punizioni collettive” verso gruppi di persone estranee alle azioni di uno o più altri individui o gruppi¹⁶⁹⁴ – in tempo di pace le sanzioni economiche rimangono nei fatti perfettamente valide nonché diffusamente applicate e ciò, come nel caso delle misure unilaterali, anche al netto dell'acceso dibattito sulla reale legittimità delle basi giuridiche di volta in volta poste a loro fondamento. Come già ampiamente sottolineato, queste «*coercive economic measures taken against one or more countries to force a change in policies, or at least to demonstrate a country's opinion about the other's policies*»¹⁶⁹⁵ hanno provocato di fatto enormi perdite di vite umane, se si pensa alle stime che arrivano a quantificare tra 670.000 e 880.000 il numero di bambini morti in Iraq nei soli anni '90¹⁶⁹⁶ o al paralizzante *bloqueo* ormai cronicamente inflitto a Cuba dagli USA (in sostanza, per il solo fatto di esistere), con una perdita complessiva per l'economia dell'isola caraibica che già nel 2007 avrebbe sfiorato i 90 miliardi di dollari¹⁶⁹⁷.

fenomeno sanzionatorio. Tuttavia, come evidenziato, anche l'applicazione multilaterale delle sanzioni decise in sede ONU non ha purtroppo storicamente mancato di manifestare criticità sotto il profilo del rispetto dei diritti umani e del diritto umanitario. Se da un lato l'art. 41 della Carta inserisce esplicitamente le misure economiche nel novero degli strumenti a disposizione del Consiglio di Sicurezza nel perseguimento delle sue finalità costitutive, secondo alcuni autori l'art. 103 della Carta (così come la norma di *jus cogens* consolidatasi in relazione al suo dettato) rappresenterebbe una *conflict of treaty law provision* da interpretare in via restrittiva e, in ogni caso, potrebbe dubbiamente giustificare la violazione di norme fondamentali del diritto consuetudinario, come le regole generali in materia di diritti umani, lo *jus in bello* e il principio di non-intervento. Cfr. D. H. JOYNER, *op. cit.*, pp. 89-90.

¹⁶⁹³ Cfr. GC IV, artt. 23 (*Consignment of medical supplies, food and clothing*), 55 (*Food and medical supplies for the population*), 59 (*Relief I. Collective relief*); 109 (*Relief shipments II. Collective relief*).

¹⁶⁹⁴ *Ivi*, art. 33 (*Individual responsibility, collective penalties, pillage, reprisals*): «*No protected person may be punished for an offence he or she has not personally committed. Collective penalties and likewise all measures of intimidation or of terrorism are prohibited. Pillage is prohibited. Reprisals against protected persons and their property are prohibited*».

¹⁶⁹⁵ B. E. CARTER, *International Economic Sanctions: Improving the Haphazard US Legal Regime*, Cambridge University Press, 1988, p. 4. Inoltre, cfr. K. ALEXANDER, *Economic Sanctions*, *cit.*, p. xii

¹⁶⁹⁶ Cfr.: J. MARCUS, *Analysis: Do economic sanctions work?*, in *BBC News*, 26 luglio 2010; J. GORDON, *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2010.

¹⁶⁹⁷ Cfr. S. LAMRANI, *The Economic Sanctions Against Cuba: the Failure of a Cruel and Irrational Policy*, in *Global Research*, 8 ottobre 2007. Secondo stime autorevoli – tra cui dati UNICEF – a causa della carenza di cibo e medicinali cagionata dall'embargo USA, l'anemia da carenza di ferro avrebbe colpito il 37,5 per cento dei bambini cubani di età inferiore ai tre anni nel 2007; i trattamenti per bambini e giovani con cancro alle ossa e i farmaci antiretrovirali usati anche in età infantile contro l'AIDS sono stati resi irrimediabili a Cuba, in quanto commercializzati sotto brevetto statunitense, mentre la carenza di medicinali ha in generale comportato un aumento del 48% della mortalità per tubercolosi e un incremento del 77% della mortalità per polmonite e influenza sull'isola. Cfr. R. GARFIELD, S. SANTANA, *The impact of the economic crisis and the US embargo on health in Cuba*, in *American Journal of Public Health*, 1997, vol. 87, n°1, pp. 15-20; AAWH, *Denial of Food and Medicine: The Impact of the U.S. Embargo on the Health and Nutrition in Cuba*, Washington, marzo 1997; AMNESTY INTERNATIONAL, *Annual Report 2011 – Cuba*, 13 maggio 2011. Del resto, «*trade embargoes cause macroeconomic shocks and economic and social disruption on a scale that cannot be mitigated by humanitarian aid, and which affects the well-being of a population beyond their state of health*». R. GARFIELD, *The Impact of Economic Sanctions on Health and Well-being*, RRN Paper, n°31, novembre 1999, p. 1. Sul tema, in generale, cfr. P.-E. DUPONT, *Human rights implications of sanctions*, in M. ASADA (a cura di), *op. cit.*, pp. 39-61.

Tutti gli Stati e gli organismi internazionali sono vincolati dalle norme universali sui diritti umani e dal diritto umanitario. Contrariamente a ciò, le sanzioni economiche imposte in “tempo di guerra” – termine, quest’ultimo, da cui nell’odierno contesto di “interdipendenza economica globale”, dati i loro effetti concreti, si fatica alquanto a distinguere i casi di *extreme economic coercion* miranti a rovesciare “pacificamente” governi nazionali costituzionalmente legittimi – violano il divieto di affamare la popolazione civile. Qualunque sia il fine politico e/o strategico delle misure imposte, è proibito far morire di fame i civili come metodo di guerra, poiché i civili non possono essere privati dell’accesso ai beni indispensabili per la loro sopravvivenza (*i.e.*, cibo, vestiario, mezzi di riparo e forniture mediche fondamentali – in particolare per i bambini, le madri e le donne incinte – oltre ai beni essenziali per la pratica religiosa) e non può comunque essere loro impedito di ricevere la necessaria assistenza umanitaria¹⁶⁹⁸. Coerentemente, il tratto primario dell’illiceità del blocco navale, dell’assedio e dei regimi di sanzioni economiche assimilabili, per i loro effetti, a tali atti di “aggressione” internazionale risiederebbe proprio nell’obiettivo proibito di far morire di fame la popolazione civile (per ottenerne forzatamente la resa e la completa subordinazione) oltre che nel ricorso all’uso unilaterale della forza (tramite l’utilizzo di armi “militari” o “economiche”).

Alla luce di tutto ciò – e, ancora una volta, in considerazione dell’impatto reale e dimostrabile delle sanzioni economiche, formalmente imposte anche in “tempo di pace” – queste misure non possono che palesarsi quali gravemente limitative di alcuni diritti umani fondamentali, come (a) il diritto alla vita¹⁶⁹⁹, (b) alla salute¹⁷⁰⁰, (c) il diritto a un tenore di vita adeguato¹⁷⁰¹ che includa cibo, vestiario, alloggio e cure mediche, nonché alla libertà dalla fame¹⁷⁰². Su tutti gli Stati incombe l’obbligo positivo di valutare le conseguenze su questi diritti nel momento in cui decidano l’imposizione di sanzioni economiche e non dovrebbero pertanto adottare regimi sanzionatori capaci di privare le persone di questi diritti sanciti dal diritto internazionale. Come osservato da alcuni studiosi, non avrebbe dunque senso accettare che un atto considerato illegale durante una guerra non solo sia ritenuto lecito in tempo di pace, ma sia addirittura individuato come strumento “privilegiato” per perseguire agende di politica estera ingerenti e aggressive, in spregio dei diritti umani più basilari¹⁷⁰³. Inoltre, la Convenzione per la prevenzione e punizione del crimine di genocidio (1948) protegge quello che potrebbe essere descritto

¹⁶⁹⁸ Cfr.: GC IV, artt. 23, 55, 59, 109; API, artt. 54, 69 e 70.

¹⁶⁹⁹ Cfr.: UDHR, art. 3; ICCPR, art. 6.1; CRC, art. 6.1.

¹⁷⁰⁰ Cfr.: UDHR, art. 25; ICESCR, art. 12; CRC, artt. 23, 24, 25.

¹⁷⁰¹ Cfr.: UDHR, art. 25; ICESCR, art. 11.1; CRC, artt. 24, 27.1. Si consideri, inoltre, l’inevitabile impatto delle sanzioni economiche – come di qualsiasi altro fattore indiscriminatamente depressivo dell’economia – sul sistema scolastico e universitario dei paesi colpiti nonché, oltremodo, sulle concrete possibilità di accesso della popolazione in età scolare a quest’ultimo. Cfr.: ICESCR, art. 13.; UN, ECOSOC, *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 (1997), The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights* (E/C.12/1997/8), 12 dicembre 1997, p. 2, § 3. Inoltre, si veda: K. D. BEITER, *The Protection [...]*, collana «International Studies in Human Rights», 82, Boston, 2006, p. 367.

¹⁷⁰² Cfr. ICESCR, art. 11.2. Rilevano, inoltre, ICCPR, art. 1.2 e ICESCR, art. 1.2, in base al testo speculare dei quali: «*In no case may a people be deprived of its own means of subsistence*».

¹⁷⁰³ Cfr. IHRC, *op. cit.*; sul tema, inoltre, si veda: A. BOYASHOV, O. LESHENYUK, E. DOUHAN, *The Impact of Sanctions on Human Rights*, in *RIAC*, 27 luglio 2020.

come un “diritto collettivo alla vita” – peraltro ormai assunto al grado di *jus cogens* internazionale – e, di conseguenza, implicherebbe il coerente divieto (imperativo) di ridurre alla fame un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso «[d]eliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part»¹⁷⁰⁴ con l'intento deliberato di distruggere tale corpo sociale e ciò «whether committed in time of peace or in time of war»¹⁷⁰⁵.

Il richiamo alla norma imperativa del diritto internazionale consuetudinario che prescrive il divieto di genocidio introduce peraltro una rilevante riflessione che, sulla base dell'art. 41, § 2 DARSIVA, configurerebbe un obbligo di “non riconoscimento” avverso la pratica illegittima dell'imposizione unilaterale di sanzioni internazionali “collettive”, tanto più di portata extraterritoriale. Infatti, «[t]here is a legal argument that States may be under a legal obligation not to recognize the effects of unlawful sanctions, especially those applied extraterritorially and secondary economic sanctions. In fact, there exists in international law an obligation of non-recognition of (at least certain) unlawful situations. Such an obligation derives from the well-established general principle of law *ex injuria jus non oritur*, meaning that legal rights cannot derive from illegal acts. It is set out in particular in article 41 (2) of the articles on responsibility of States for internationally wrongful acts: “No State shall recognize as lawful a situation created by a serious breach [by a State of an obligation arising under a peremptory norm of general international law], nor render aid or assistance in maintaining that situation”»¹⁷⁰⁶.

4.1.5.4 Il diritto dei popoli all'autodeterminazione e il diritto allo sviluppo

Si consideri ancora, oltretutto, come l'imposizione unilaterale di misure di coercizione economica (ad opera di *Third-parties*) possa porsi strutturalmente in contrasto con i valori fondanti della comunità internazionale sintetizzati nel combinato disposto degli artt. 1, 55 e 56 della Carta delle Nazioni Unite. Come già visto, l'art. 55 di quest'ultima prevede che: «***With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote: a. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development; b. solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion***». Si pensi, inoltre, a come le sanzioni internazionali non possano che ergersi ad ostacolo rispetto alla piena realizzazione del diritto dei popoli all'autodeterminazione¹⁷⁰⁷ (ricompreso dalla CIG nel

¹⁷⁰⁴ CPPCG, art. II(c).

¹⁷⁰⁵ CPPCG, art. I.

¹⁷⁰⁶ UN, HRC, Report of the Special Rapporteur (A/HRC/42/46), 5 luglio 2019, p. 14, sez. IV.B, § 47.

¹⁷⁰⁷ ICCPR, art. 1.1; ICESCR, art. 1.1. Inoltre, «*It has been noted in that respect that the imposition of economic sanctions on a State “may raise special risks of depriving a people of its means of subsistence”. The manner in*

novero dello *jus cogens*, in quanto tale valevole *erga omnes*¹⁷⁰⁸) e del diritto delle nazioni allo sviluppo¹⁷⁰⁹ (cui autorevole dottrina riconosce parimenti il rango di regola imperativa *in fieri* del diritto internazionale¹⁷¹⁰).

Benché la prassi internazionale manifesti un'incoraggiante tendenza verso l'ampliamento delle garanzie per il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali delle popolazioni e degli individui coinvolti dall'imposizione di sanzioni – oltre che verso una maggiore tutela umanitaria alla luce delle implicazioni del fenomeno sanzionatorio – i progressi registrati nel quadro del meccanismo di sicurezza collettiva dell'ONU non si presentano tuttavia accompagnati da avanzamenti parimenti apprezzabili, in termini di comparabili tutele, nei casi di adozione in via unilaterale di misure economiche autonome ad opera di singoli Stati o OO.II. (di cui, al contrario, si registra un sensibile crescendo, segnatamente da parte di paesi e organizzazioni regionali occidentali). Vari organismi internazionali, infatti, documentano gli effetti negativi delle sanzioni economiche unilaterali sulla condizione dei diritti umani e delle libertà individuali – così come sulla generale realizzazione di alcuni tra i più alti valori promossi e protetti dalla Carta delle Nazioni Unite – in diversi paesi sottoposti a regimi sanzionatori¹⁷¹¹.

*which such risks may materialize in given cases, through interference with the various economic, social and cultural rights, has been highlighted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in its general comment No. 8. Certainly, in its general comment No. 8, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights did not go so far as to suggest that the impact of sanctions might also constitute a violation of the right to self-determination. Nonetheless, as it has been observed, "it is plain that in a given case, universally imposed sanctions regimes, which are insufficiently tailored or targeted and which lack adequate humanitarian exemptions, could have the cumulative effect of depriving a population, or substantial sections of it, of their means of subsistence". Moreover, it seems reasonable to argue that "[u]nilateral economic sanctions (as opposed to multilateral UN measures under Chapter VII of the Charter) imposed by one State on another, to compel that State to change a particular political or economic policy, could amount to a prohibited intervention and a denial of selfdetermination"». UNGA, doc. A/70/345, 28 agosto 2015, p. 8, §§ 25-27 (enfasi aggiunta). Cfr. UN, ECOSOC, *General Comment No. 8 (1997)*, (E/C.12/1997/8), cit., 12 dicembre 1997. Si veda ancora: B. SAUL, D. KINLEY, J. MOWBRAY, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights [...]*, Oxford University Press, 2014, pp. 107 e 117-118.*

¹⁷⁰⁸ CIG, *East Timor (Portugal v. Australia)*, Judgment, 30 giugno 1995, cit., p. 16, § 29. Inoltre, cfr. CIG, *Namibia (South-West Africa)*, Advisory Opinion, 1971, cit., pp. 31-32, §§ 52-53; CIG, *Western Sahara*, Advisory Opinion, 16 ottobre 1975, in *I.C.J. Reports 1975*, p. 12, pp. 31-33, §§ 54-59.

¹⁷⁰⁹ Cfr.: UNGA, *Resolution 41/128, Declaration on the Right to Development (A/RES/41/128)*, 4 dicembre 1986; UN, HRC, *Resolution 27/21, Human rights and unilateral coercive measures (A/HRC/RES/27/21)*, 26 settembre 2014 (e A/HRC/RES/27/21/Corr.1). Del resto, «[t]he negative consequences [of economic sanctions] in the target country can include loss of jobs, higher consumer prices, economic stagnation, and, in the extreme, impoverishment and ill health. [...] Sanctions can also readily escalate into retaliation and 'trade wars', even drawing in other countries, leading to further economic difficulties and threats to international stability. As noted, commercial relations with many different countries may be impaired, both in the short and long term. All of this can have damaging effects on the realization of the right to development». I. D. BUNN, *The Right to Development and International Economic Law: Legal and Moral Dimensions*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2012, p. 225. Sul tema, inoltre, cfr. EAD., *The Right to Development [...]*, in *American University International Law Review*, 2000, vol. 15, n°6, pp. 1425-1467. In merito, cfr. UNGA, SECOND COMMITTEE (Economic and Financial), *Unilateral Sanctions Impede Sustainable Development [...] as Second Committee Debates Macroeconomic Policy*, doc. GA/EF/3474, 5 ottobre 2017.

¹⁷¹⁰ Cfr. B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, p. 189. Sul tema, inoltre, si veda: S. S. KUMAR, *Unilateral Sanctions Under International Law: A View from the South*, Centre for Research and Training, AALCO, 2009.

¹⁷¹¹ Cfr. L. DI LULLO, *La liceità delle sanzioni unilaterali ed extraterritoriali nel quadro del diritto internazionale*, cit., pp. 161-167. Al riguardo, si veda anche: UN, OHCHR, *High Commissioner calls for critical re-evaluation of*

4.1.5.5 L'evoluzione del diritto internazionale verso la possibile affermazione di un divieto generale riguardante l'applicazione di sanzioni economiche unilaterali

Come noto, l'Assemblea Generale ha adottato negli anni una lunga serie di risoluzioni che, con formulazioni pressoché speculari, hanno denunciato l'impatto distruttivo delle sanzioni economiche sui diritti e sulle libertà fondamentali delle popolazioni degli Stati colpiti, sollecitando l'intera comunità degli Stati a opporsi all'abuso unilaterale di tali strumenti di coercizione e a rifuggire dall'utilizzo arbitrario di queste misure¹⁷¹². Sempre nel quadro

the human rights impact of unilateral sanctions, in *Statements*, 16 settembre 2021: «**[A]n increasing number of States, individually and collectively, have also resorted to sanctions of various forms, which can align – or depart from – the values promoted and protected by the UN Charter. Sanctions can create severe and undue suffering for individuals who have neither perpetrated crimes nor otherwise bear responsibility for improper conduct. When sanctions target an entire country, or address entire economic sectors, it is the most vulnerable people in that country – those who are least protected – who are likely to be worst harmed. And those sought to be targeted can in fact perversely benefit through gaming sanctions regimes and profiteering from the economic distortions and incentives introduced by them. Moreover, punitive restrictions on banks and financial institutions – including those based in third countries – which routinely leads to over-compliance out of abundance of institutional caution. In some cases, it becomes difficult to import even basic food items, health-care equipment and other forms of humanitarian aid into sanctioned countries, despite the existence of applicable exemptions. Fearing penalties, third-country banks refuse to transfer funds, require oft-onerous certification for each transfer, or create additional costs and delays that impede assistance and reduce effectiveness**» (enfasi aggiunta). Da notare come l'UN High Commissioner for Human Rights, Michelle Bachelet, abbia altresì sottolineato il pressante problema della cd. "over-compliance", ovvero dell'effetto "moltiplicatore" dell'efficacia depressiva delle sanzioni sull'economia dello Stato colpito, derivante dal fatto che «*[w]here an activity is clearly permitted, there is often a fear that goods or payments may be diverted or could somehow benefit a sanctioned individual or entity – for instance, food distribution programmes which contract with suppliers that are designated, or payments to suppliers that will need to utilize sanctioned government bank accounts. This fear has created a "chilling effect", or as some describe it, "over-compliance". The worry for international banks, humanitarian actors and other private sector actors is that somehow a technical sanctions violation could occur, in which the actual activity is permitted but a violation occurs due to wider implementation factors*». J. WALKER, *The public policy of sanctions compliance* [...], in *IRRC*, 2021, vol. 103, n°916-917, pp. 705-716; EAD., *Navigating Humanitarian Exceptions*, ACAMS, aprile 2020.

¹⁷¹² Da ultimo, tra i diversi contributi, si veda la Risoluzione 76/161, *Human rights and unilateral coercive measures* (A/RES/76/161) del 16 dicembre 2021, con la quale l'Assemblea Generale, «*[n]oting the continuing efforts of the open-ended Working Group on the Right to Development of the Human Rights Council, and reaffirming in particular its criteria, according to which unilateral coercive measures are one of the obstacles to the implementation of the Declaration on the Right to Development, 1. Urges all States to cease adopting or implementing any unilateral measures not in accordance with international law, international humanitarian law, the Charter of the United Nations and the norms and principles governing peaceful relations among States, in particular those of a coercive nature, with all their extraterritorial effects, which create obstacles to trade relations among States, thus impeding the full realization of the rights set forth in the Universal Declaration of Human Rights 21 and other international human rights instruments, in particular the right of individuals and peoples to development; 2. Strongly urges States to refrain from promulgating and applying any unilateral economic, financial or trade measures not in accordance with international law and the Charter that impede the full achievement of sustainable economic and social development, particularly in developing countries; 3. Condemns the inclusion of Member States in unilateral lists under false pretexts, which are contrary to international law and the Charter, including false allegations of terrorism sponsorship, considering such lists as instruments for political or economic pressure against Member States, particularly developing countries; 4. Urges all States not to adopt any unilateral measures not in accordance with international law and the Charter that impede the full achievement of economic and social development by the population of the affected countries, in particular children and women, that hinder*

dell'ONU, il Consiglio per i diritti umani è ormai da decenni solito approvare con regolarità risoluzioni imperniate sulla sostanziale condanna del lato “oscuro” ed esiziale delle sanzioni economiche¹⁷¹³, seguito in ciò dall'operato di svariati organismi regionali e consessi di dialogo intergovernativo¹⁷¹⁴.

their well-being and that create obstacles to the full enjoyment of their human rights, including the right of everyone to a standard of living adequate for his or her health and well-being and his or her right to food, medical care and education and the necessary social services, as well as to ensure that food and medicine are not used as tools for political pressure; 5. Strongly objects to the extraterritorial nature of those measures which, in addition, threaten the sovereignty of States, and in this context calls upon all Member States neither to recognize those measures nor to apply them, as well as to take administrative or legislative measures, as appropriate, to counteract the extraterritorial applications or effects of unilateral coercive measures; 6. Condemns the continuing unilateral application and enforcement by certain Powers of unilateral coercive measures, and rejects those measures, with all their extraterritorial effects, as being tools for political or economic pressure against any country, in particular against developing countries, adopted with a view to preventing those countries from exercising their right to decide, of their own free will, their own political, economic and social systems, and because of the negative effects of those measures on the realization of all the human rights of vast sectors of their populations, in particular children, women, the elderly and persons with disabilities» (pp. 4-5. §§ 1-6). Inoltre, cfr.: A/RES/69/180 (2014); A/RES/70/151 (2015); A/RES/71/193 (2016); A/RES/72/168 (2017); A/RES/73/167 (2018); A/RES/74/154 (2019); A/RES/75/181 (2020). Si consideri, peraltro, il costante richiamo testuale presente nei preamboli di tali risoluzioni, «[r]eaffirming the pertinent principles and provisions contained in the Charter of Economic Rights and Duties of States proclaimed by the General Assembly in its resolution 3281 (XXIX) of 12 December 1974, in particular article 32 thereof, in which it declared that no State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights».

¹⁷¹³ Tra i diversi contributi, si vedano: A/HRC/RES/27/21 (2014); A/HRC/RES/30/2 (2015); A/HRC/RES/36/10 (2017); A/HRC/RES/37/21 (2018); A/HRC/RES/40/3 (2019); A/HRC/RES/43/15 (2020); A/HRC/RES/46/5 (2021).

¹⁷¹⁴ In particolare: «*The Ministers of Foreign Affairs of the Non-Aligned Movement (NAM) [...] reaffirm their opposition to unilateralism and unilateral coercive measures imposed by certain States, including those of an economic, financial or trade nature not in accordance with international law, the Charter of the United Nations and the norms and principles governing peaceful relations among States, which can lead to the erosion and violation of the UN Charter, international law and human rights, the use and threat of use of force, and pressure and coercive measures as a means to achieving their national policy objectives, including those measures used as tools for political or economic and financial pressure against any country, in particular against developing countries. They further expressed their concern at the continued imposition of such measures which hinder the well-being of population of the affected countries and that create obstacles to the full realization of their human rights*». CHAIR OF THE COORDINATING BUREAU OF THE NON-ALIGNED MOVEMENT (NAM), *Political Declaration of New York*, 20 settembre 2017, p. 2, § 6. Inoltre, cfr. IPO, *Appeal against sanctions*, Ginevra, 15 agosto 1996: «**Economic sanctions -- and in particular comprehensive economic sanctions -- are a form of collective punishment that is in total contradiction to the basic principles of justice and human rights. The right to life, the right to adequate nourishment and health care are inalienable rights that form part of the jus cogens of general international law. Those rights are the basis of international legality and of the legitimacy of the United Nations Charter as well**» (enfasi aggiunta). Rilevano altresì: UN doc. E/CN.4/Sub.2/1991/SR.10, §§ 90-95; doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33. Si veda anche: UN, ECOSOC, *Joint written statement / submitted by the Afro-Asian Peoples' Solidarity Organization, the International Institute for Non-Aligned Studies and the Union of Arab Jurists, and by the International Progress Organization*. doc. E/CN.4/Sub.2/1996/NGO/34, 21 agosto 1996: «**Economic sanctions and blockades [...] are comparable in their devastating impact to a weapon of mass destruction directed at a whole people. They are incompatible with civilized human behaviour as earlier defined in the Hague Conventions of 1899 and 1907**» (enfasi aggiunta). In termini analoghi: «*The Ministers agreed that the imposition of unilateral sanctions, which exceed the ones agreed by the United Nations Security Council, is inconsistent with principles of international law, undermines the prerogatives of the United Nations Security Council as set forth in the UN Charter, reduces effectiveness of its sanctions regimes, disproportionately affects States against which they are imposed, as well as,*

Numerosi Stati, dunque, hanno rilasciato dichiarazioni ufficiali conformi alla linea tracciata dall'Assemblea Generale e dal Consiglio dei diritti umani in seno alle Nazioni Unite. Questa diffusa convergenza di opinioni – in particolare, tra la quasi totalità dei paesi dei cd. Secondo, Terzo e Quarto Mondo (con il raggruppamento degli Stati “occidentali”, invece, ad esprimere “persistente obiezione”) – ha peraltro fornito l'impressione che una norma emergente del diritto internazionale potesse persino giungere a proibire a livello consuetudinario l'impiego unilaterale di sanzioni economiche, una volta che la convinzione della giuridicità e della necessità di tale divieto si fosse adeguatamente consolidata nella prassi degli Stati. Sebbene parte rilevante della dottrina abbia contestato tale interpretazione, eccependo segnatamente la ritenuta carenza dei presupposti per l'instaurazione di una nuova consuetudine in materia, alcuni commentatori¹⁷¹⁵ – anche in Occidente – appaiono al contrario persuasi dell'effettiva tracciabilità di un crescente consenso nell'ambito della comunità internazionale con riguardo alla progressiva affermazione di una norma consuetudinaria che vieti l'applicazione di sanzioni economiche unilaterali (di cd. “terze parti”).

Tutto ciò, in primario riferimento all'illiceità dei regimi sanzionatori che non rispettino i requisiti di legittimità fissati dal diritto internazionale – *i.e.*, necessità, proporzionalità, temporaneità (nonché *periodicity of review*), reversibilità, e matrice “non punitiva” – non assicurino adeguate esenzioni umanitarie, non assicurino la distinzione tra parti “combattenti” e “non-combattenti” e non si dimostrino conformi a uno standard accettabile di protezione dei diritti umani, a partire dalla disponibilità di meccanismi di riesame idonei a ricevere i ricorsi dei soggetti che si vedano ingiustamente penalizzati dall'imposizione di sanzioni illegittime (nonché a predisporre eventuali risarcimenti)¹⁷¹⁶ e fino a configurare la responsabilità¹⁷¹⁷ dello Stato o

*when applied extra-territorially, has a negative impact upon third States and international trade and economic relations at large. Good-faith implementation of principles of sovereign equality of States, non-intervention in the internal affairs of States and cooperation excludes imposition of unilateral coercive measures not based on international law». Joint Communiqué of the 14th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China, 19 aprile 2016, § 6. Inoltre, cfr. AALCO, *The Extraterritorial Application of National Legislation: Sanctions Imposed Against Third Parties*, Secretariat Report, 2003; ID., *Extraterritorial Application of National Legislation: Sanctions Imposed Against Third Parties*, doc. AALCO/53/TEHRAN/2014/SD/S 6, 2014.*

¹⁷¹⁵ Cfr. P.-E. DUPONT, *op. cit.*, pp. 39-61.

¹⁷¹⁶ *Ivi*, pp. 39-40.

¹⁷¹⁷ Art. 1 DARSIVA (*Responsibility of a State for its internationally wrongful acts*): «*Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State*». Giova peraltro sottolineare come l'imposizione di sanzioni internazionali possa integrare una violazione continuativa. L'art. 15 DARSIVA (*Breach consisting of a composite act*), riguardante le infrazioni “composite” e “continuative, prevede infatti che: «*1. The breach of an international obligation by a State through a series of actions or omissions defined in aggregate as wrongful occurs when the action or omission occurs which, taken with the other actions or omissions, is sufficient to constitute the wrongful act. 2. In such a case, the breach extends over the entire period starting with the first of the actions or omissions of the series and lasts for as long as these actions or omissions are repeated and remain not in conformity with the international obligation*». Come specificato nei Commenti della CDI: «**Composite acts covered by article 15 are limited to breaches of obligations which concern some aggregate of conduct and not individual acts as such. In other words, their focus is “a series of acts or omissions defined in aggregate as wrongful”.** **Examples include** the obligations concerning genocide, apartheid or crimes against humanity, systematic acts of racial discrimination, **systematic acts of discrimination prohibited by a trade agreement, etc. Some**

dell'organizzazione internazionale le cui sanzioni illecite abbiamo causato danni allo Stato o agli Stati raggiunti dalle misure (tanto più se ad esito di un'illegittima affermazione di giurisdizione extraterritoriale)¹⁷¹⁸. Questo (*quasi*-)consensus internazionale non ha oltretutto mancato di palesarsi anche in occasione dell'unanime approvazione, da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU, della ormai celebre *Agenda 2030* per lo sviluppo sostenibile, in aderenza alla quale: «*States are strongly urged to refrain from promulgating and applying any unilateral economic, financial or trade measures not in accordance with international law and the Charter of the United Nations that impede the full achievement of economic and social development, particularly in developing countries*»¹⁷¹⁹.

In ogni caso: «*The exercise of economic pressure, even in the absence of specific obligations, must not exceed a certain limit, lest it constitute a violation of the customary principle of non-intervention. Accordingly, economic measures not otherwise prohibited by international law become unlawful if they aim to coerce the target State in respect of matters which each State has the right to decide freely, such as the choice of a political, economic, social and cultural system [...]. Certain parallels between measures of economic warfare in armed conflict and economic measures in peacetime are clearly identifiable. The concept of imposing a strain on the targeted economy so as to procure submission (in war) or to induce compliance with international obligations (in peacetime) is one common feature. So, too, is the basic limitation of proportionality, even if the precise test will differ depending on whether economic warfare is waged during armed conflict or in peaceful circumstances*»¹⁷²⁰. Coerentemente, «*qualora queste misure [economiche] siano contemporaneamente e sistematicamente prese, ed inoltre abbiano “come unico scopo” quello di influire sulle scelte dello Stato straniero (non siano anche dirette cioè a reagire [legittimamente] a comportamenti illeciti dello Stato straniero medesimo), esse devono considerarsi come vietate*»¹⁷²¹.

Giova rimarcare come, nel 2014 – attraverso la Risoluzione 27/21¹⁷²² – il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite «*[r]equest[ed] the United Nations High Commissioner for Human*

of the most serious wrongful acts in international law are defined in terms of their composite character. The importance of these obligations in international law justifies special treatment in article 15». UN, ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, 2001, cit., p. 62, § 2 (enfasi aggiunta).

¹⁷¹⁸ Infatti: «*If the peacetime measures of economic warfare are in violation of obligations of the acting State under international law and cannot be justified as countermeasures, they will engage the international responsibility of the State. They will thus themselves serve as grounds for resort to countermeasures or even self-defence by the injured State*». A. V. LOWE, A. TZANAKOPOULOS, *Economic Warfare*, cit., p. 12 (enfasi aggiunta).

¹⁷¹⁹ UNGA, *Resolution 70/1, A/RES/70/1*, 25 settembre 2015, cit., p. 8, § 30. Si tenga presente come – nonostante il valore di per sé non vincolante delle “raccomandazioni” dell'Assemblea Generale – le risoluzioni dell'UNGA possano comunque riflettere la consuetudine internazionale vigente oppure contribuire in modo rilevante alla sua evoluzione. Cfr. UN, ILC, A/CN.4/663, p. 12, nota 55.

¹⁷²⁰ A. V. LOWE, A. TZANAKOPOULOS, *Economic Warfare*, cit., pp. 11-13 (enfasi aggiunta).

¹⁷²¹ B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, p. 274.

¹⁷²² UN, HRC, A/HRC/RES/27/21, cit. (e A/HRC/RES/27/21/Corr.1), «*Adopted by a recorded vote of 31 to 14, with 2 abstentions. The voting was as follows: In favour: Algeria, Argentina, Benin, Botswana, Brazil, Burkina Faso, Chile, China, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Ethiopia, Gabon, India, Indonesia, Kenya, Kuwait, Maldives, Mexico, Morocco, Namibia, Pakistan, Peru, Philippines, Russian Federation, Saudi Arabia, Sierra Leone, South Africa, United Arab Emirates, Venezuela (Bolivarian Republic of), Viet Nam; Against: Austria, Czech Republic,*

Rights, in discharging his functions in relation to the promotion and protection of human rights, to pay due attention and give urgent consideration to the present resolution»¹⁷²³ e, al contempo, «[r]eiterate[d] its request to the Human Rights Council Advisory Committee to prepare a research-based report containing recommendations on mechanism to assess the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights and to promote accountability [...]»¹⁷²⁴. In tale occasione, in particolare, l’HRC «[d]ecide[d] to appoint, for a period of three years, a **Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights**, with the following mandate: (a) To gather all relevant information, wherever it may occur, including from Governments, non-governmental organizations and any other parties, relating to the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights; (b) To study trends, developments and challenges in relation to the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, and to make guidelines and recommendations on ways and means to prevent, minimize and redress the adverse impact of unilateral coercive measures on human rights; (c) To make an overall review of independent mechanisms to assess unilateral coercive measures to promote accountability; (d) To contribute to strengthening the capacity of the Office of the High Commissioner to provide affected countries with technical assistances and advisory services to prevent, minimize and redress the adverse impact of unilateral coercive measures on human rights»¹⁷²⁵.

I report stilati dallo *Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights* ribadiscono con cadenza annuale come l’imposizione unilaterale di misure coercitive di carattere economico continui a interferire gravemente – a livello planetario – con i diritti umani e le libertà fondamentali dei popoli degli Stati colpiti dalle sanzioni, senza riguardo per le condizioni materiali di vita e per la sicurezza alimentare e sanitaria di tali popolazioni¹⁷²⁶. Tutto ciò, ancor più nel recente contesto della contingenza pandemica dovuta alla diffusione mondiale della malattia da “Nuovo Coronavirus” (COVID-19)¹⁷²⁷, da cui l’esortazione rivolta a tutti gli Stati e le OO.II. ad astenersi da qualsiasi azione unilaterale atta a condizionare negativamente, in via diretta o indiretta, «*trade in essential humanitarian goods and commodities, such as medicine, antivirals, medical equipment, its component parts and relevant software, and food [...]. Accordingly, any impediment to such trade or to appropriate contracts, financial transactions, transfers of currency or credit documents and transportation that hamper the ability of States to effectively fight the COVID-*

Estonia, France, Germany, Ireland, Italy, Japan, Montenegro, Republic of Korea, Romania, the former Yugoslav Republic of Macedonia, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America; Abstaining: Costa Rica, Kazakhstan» (p. 6, enfasi aggiunta sul dato “geografico” della votazione).

¹⁷²³ *Ivi*, § 16.

¹⁷²⁴ *Ivi*, § 20.

¹⁷²⁵ *Ivi*, § 22 (enfasi aggiunta). Nel 2017, tale mandato è stato poi esteso per un ulteriore triennio (A/HRC/RES/36/10).

¹⁷²⁶ Cfr. UN, HRC, *Special Rapporteur on Unilateral Coercive Measures to the Human Rights Council: the Overwhelming Majority of Unilateral Measures Applied Today are Illegal under International Law*, in *News and Press Release*, 15 settembre 2021.

¹⁷²⁷ Cfr. UN, HRC, *Negative impact of unilateral coercive measures: priorities and road map*, Report of the Special Rapporteur (A/HRC/45/7), 21 luglio 2020.

19 pandemic and that deprive them of vital medical care and access to clean water and food should be lifted or at least suspended until the threat is eliminated»¹⁷²⁸. Del resto: «**As the COVID-19 pandemic has demonstrated, no “high values” could justify the violation of fundamental human rights, including the right to life, the right to health and the right to food, especially in respect of those whose rights unilateral sanctions seek to promote**»¹⁷²⁹.

Nel 2020, la Relatrice speciale, Alena Douhan, ha osservato che: «*The world community should undoubtedly have mechanisms to react to mass gross violations of human rights and to punish perpetrators. States are free to apply means of pressure that do not constitute violations of international law, or the illegality of which is excluded under international law, in particular, in the course of countermeasures taken in response to violations of international law committed against it or in response to violations of erga omnes obligations as formulated by the International Court of Justice. [...] Taking such countermeasures should not, however, result in the arbitrary application of unilateral sanctions. The absence of cooperation between States on the issue of unilateral coercive measures and the absence of clear, consistently used terminology means that there is an enormous possibility for abuse. **The increasing number of sanctions applied by States and international organizations testifies to the necessity to restore the status of the United Nations as the centralized system of control over the use of any enforcement measure taken in accordance with the Charter of the United Nations and fundamental principles of international law. All sanctions without or beyond the authorization of the Security Council can only be applied if they are in accordance with the principles of legality, legitimacy, necessity and proportionality and if due account is taken of the international obligations of States, especially in the sphere of human rights law, refugee law and humanitarian law***»¹⁷³⁰.

Come sottolineato dallo *Special Rapporteur*, Idriss Jazairy, nel 2019: «*[T]he recent application of ever more stringent economic sanctions worldwide is a salient feature of international relations, one that is creating an increasing level of tension of which millions of innocent people are the daily victims. It is no exaggeration to assert that economic sanctions and blockades are increasingly becoming a threat to international peace and security, to the extent that their unwarranted and systematic use exacerbates inter-State tensions and leads to more violations of human rights, while distorting the architecture of the collective security system embodied by the Charter of the United Nations. – **It used to be claimed that resort to unilateral sanctions was a means of exerting pressure on targeted States that avoided military confrontation. The increased use of blockades and of sanctions regimes of such a scale and magnitude that they practically amount to full-scale embargoes, with no alternative to the targeted Government other than unconditional surrender, unilateral sanctions have lost the***

¹⁷²⁸ UNGA, Report of the Special Rapporteur, Alena Douhan, *Negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights in the coronavirus disease pandemic* (A/75/209), 21 luglio 2020, sez. VIII.B, p. 24, § 109. Inoltre, cfr. A. DOUHAN, *Негативное Влияние Односторонних Санкций в Условиях Пандемии* [*Negative Impact of Unilateral Sanctions on the Enjoyment of Human Rights in the COVID-19 Pandemic*], cit., pp. 78-85.

¹⁷²⁹ UN, HRC, A/HRC/45/7, cit., p. 18, sez. VIII.A, § 103 (enfasi aggiunta).

¹⁷³⁰ *Ivi*, §§ 100 e 102-103 (enfasi aggiunta).

alleged quality of a diplomatic tool and appear more and more as a preamble for violent confrontation. It is worth recalling that Article 2 (4) of the Charter of the United Nations sets out an obligation on States to refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations. Moreover, while scholars continue to argue about whether “force” in the meaning of article 2(4) of the Charter should be interpreted as extending also to “economic coercion”, it has been persuasively advocated that such a view constitutes the correct interpretation of that Charter provision»¹⁷³¹.

Infine, per la particolare pertinenza al tema in esame, restano da segnalare le determinazioni assunte da parte della Corte internazionale di Giustizia nel contesto di due controversie incentrate sull'imposizione di misure restrittive unilaterali e sull'impatto cui i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini degli Stati instanti sono esposti in ragione dell'applicazione di provvedimenti discriminatori. Nel caso *Qatar v. United Arab Emirates*¹⁷³², imbastito in base alle previsioni della CERD, la Corte ha accolto la richiesta di adozione di misure provvisorie¹⁷³³ a tutela della posizione della parte ricorrente e – con maggioranza¹⁷³⁴ di 8 voti a 7 – ha deciso che «[t]he United Arab Emirates must ensure that (i) families that include a Qatari, separated by the measures adopted by the United Arab Emirates on 5 June 2017, are reunited; (ii) Qatari students affected by the measures adopted by the United Arab Emirates on 5 June 2017 are given the opportunity to complete their education in the United Arab Emirates or to obtain their educational records if they wish to continue their studies elsewhere; and (iii) Qataris affected by the measures adopted by the United Arab Emirates on 5 June 2017 are allowed access to tribunals and other judicial organs of the United Arab Emirates»¹⁷³⁵ e, per 11 voti a 4, che «[b]oth Parties shall refrain from any action which might aggravate or extend the dispute before the Court or make it more difficult to resolve»¹⁷³⁶.

¹⁷³¹ UN, HRC, A/HRC/42/46, cit., sez. VI, §§ 61-62 (enfasi aggiunta).

¹⁷³² CIG, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, Provisional Measures, Order, 23 luglio 2018, in *I.C.J. Reports 2018*, p. 406.

¹⁷³³ «The Court reaffirms that its “orders on provisional measures under Article 41 [of the Statute] have binding effect” [...] and thus create international legal obligations for any party to whom the provisional measures are addressed. – The Court further reaffirms that the decision given in the present proceedings in no way prejudices the question of the jurisdiction of the Court to deal with the merits of the case or any questions relating to the admissibility of the Application or to the merits themselves. It leaves unaffected the right of the Governments of Qatar and the UAE to submit arguments in respect of those questions». *Ivi*, p. 433, §§ 77-78.

¹⁷³⁴ Risulta peraltro significativo ricostruire la composizione “geografica” di tale decisione sulla base dei voti espressi dai singoli giudici della Corte: «IN FAVOUR: President Yusuf; Vice-President Xue; Judges Abraham, Bennouna, Cançado Trindade, Sebutinde, Robinson; Judge ad hoc Daudet; AGAINST: Judges Tomka, Gaja, Bhandari, Crawford, Gevorgian, Salam; Judge ad hoc Cot». *Ivi*, pp. 433-434, § 79(1).

¹⁷³⁵ *Ibidem*.

¹⁷³⁶ *Ivi*, § 79(2). Ad ogni modo, la Corte ha infine accolto la prima obiezione preliminare avanzata dagli UAE («distinction between the terms “nationality” and “national origin”», §§ 51-55) e ha riconosciuto la propria carenza di giurisdizione in merito alla causa intentata dal Qatar. CIG, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, Preliminary Objections, Judgment, 4 febbraio 2021, pp. 36-37, § 115.

Nel quadro della controversia *Islamic Republic of Iran v. United States of America*¹⁷³⁷, la Corte – adita in relazione alla ritenuta violazione del *Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights between Iran and the United States of America* del 1955 – ha prescritto¹⁷³⁸ unanimemente agli USA «[to] remove, by means of its choosing, any impediments arising from the measures announced on 8 May 2018 to the free exportation to the territory of the Islamic Republic of Iran of (i) medicines and medical devices; (ii) foodstuffs and agricultural commodities; and (iii) spare parts, equipment and associated services (including warranty, maintenance, repair services and inspections) necessary for the safety of civil aviation»¹⁷³⁹ nonché «[to] ensure that licences and necessary authorizations are granted and that payments and other transfers of funds are not subject to any restriction in so far as they relate to the goods and services referred to in point»¹⁷⁴⁰, disponendo che entrambe le parti debbano astenersi «from any action which might aggravate or extend the dispute before the Court or make it more difficult to resolve»¹⁷⁴¹.

4.2 L’(in-)efficacia¹⁷⁴² del diritto della “comunità degli Stati”

Nell’ambito del diritto internazionale contemporaneo, le “sanzioni” sono formalmente concepite quali utile strumento finalizzato a “indirizzare”¹⁷⁴³ i soggetti *target* (Stati, ma anche gruppi, individui e/o entità) verso il rispetto delle norme giuridiche internazionali. Come già esaminato, ricorrono storicamente diversi esempi di introduzione – in via multilaterale o unilaterale – di sanzioni economiche internazionali, come del resto avvenuto nel caso delle sanzioni varate dalle Nazioni Unite contro l’Iraq (1990-2003) o in occasione delle misure imposte nel 1996 dall’UE alla Birmania (Myanmar) e dell’embargo imposto nel 1958 dagli Stati Uniti contro Cuba¹⁷⁴⁴. Le sanzioni imposte contro Mosca a causa della crisi ucraina si

¹⁷³⁷ CIG, *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Provisional Measures, Order, 3 ottobre 2018, in *I.C.J. Reports 2018*, p. 623.

¹⁷³⁸ *Ivi*, p. 652, §§ 100-101.

¹⁷³⁹ *Ivi*, p. 652, § 102(1).

¹⁷⁴⁰ *Ivi*, § 102(2).

¹⁷⁴¹ *Ivi*, pp. 652-653, § 102(3). In questo caso, la Corte ha successivamente rigettato tutte le obiezioni preliminari avanzate dagli Stati Uniti e, per 15 voti a 1, ha stabilito che «that it has jurisdiction, on the basis of Article XXI, paragraph 2, of the Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights of 1955, to entertain the Application filed by the Islamic Republic of Iran on 16 July 2018, and that the said Application is admissible». CIG, *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Preliminary Objections, Judgment, 3 febbraio 2021, in *I.C.J. Reports 2021*, p. 9, pp. 41-42, § 114.

¹⁷⁴² B. SANGMEISTER, *The (In-)Effectiveness of International Law - A Critical Analysis of The Rational Choice Theory in the Light of the Ukrainian Crisis 2014*, Research Paper, University of Wellington, 2014. Sul tema, cfr.: H. G. ASKARI ET AL., *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy*, Praeger Publishers, New York, 2003.

¹⁷⁴³ Cfr.: J. ILIEVA, A. DASHTEVSKI, F. KOKOTOVIC, *op. cit.*, p. 205; A. HOFER, *The Efficacy of Targeted Sanctions in Enforcing Compliance with International Law*, *cit.*, pp. 163-168.

¹⁷⁴⁴ Secondo l’interpretazione prevalente tra gli studiosi della materia, le passate esperienze parrebbero comunque evidenziare, in generale, una certa inefficacia di tali sanzioni rispetto alle finalità prefissate. Sul tema della concreta efficacia ascrivibile alle sanzioni internazionali rispetto agli obiettivi prefissati dalle entità “sanzionanti”, analizzato in prospettiva economico-politologica, si vedano: G. C. HUFBAUER, B. OEGG, *Economic Sanctions for Foreign*

inseriscono pertanto nell'alveo di una prassi tanto affermata e copiosa a livello internazionale quanto dibattuta ed espressamente criticata e, pertanto, continuano a destare l'interesse di analisti, giuristi e studiosi del diritto e delle relazioni internazionali.

La Federazione Russa ha sempre rigettato ogni contestazione avanzata nei suoi confronti, sostenendo la piena legittimità della propria condotta alla luce del diritto internazionale poiché rivolta esclusivamente alla tutela dei diritti umani nonché alla difesa della vita e dell'incolumità fisica dei cittadini di nazionalità e lingua russa residenti nella penisola della Crimea¹⁷⁴⁵ (per di più in accoglimento delle esplicite richieste di "soccorso" indirizzate al Cremlino da parte delle autorità locali). Le ragioni addotte dalla Russia a riprova della legittimità internazionale del proprio intervento in Crimea sono state inoltre riproposte dal Cremlino anche in riferimento al sostegno politico e umanitario espresso, sempre ad opera della Russia, nei confronti delle fazioni separatiste insorte contro il governo centrale nelle regioni orientali russofone dell'Ucraina. In questo caso, tuttavia, Mosca ha continuato a negare il coinvolgimento diretto di militari russi

Policy Purposes: A Survey of the Twentieth Century, in: W. A. KERR, J. D. GAISFORD (a cura di), *Handbook on International Trade Policy*, Edward Elgar Publishing, 2007, cap. 47. Inoltre, si veda: G. FELBERMAYR, T. CLIFTON MORGAN, C. SYROPOULOS, Y. V. YOTOV, *Understanding economic sanctions: Interdisciplinary perspectives on theory and evidence*, in *European Economic Review*, 2021, vol. 135, n° C. Risulterebbe peraltro possibile constatare come, paradossalmente, i regimi "targettizzati" tendano a reagire alle pressioni esterne con condotte che sembrerebbero perlopiù amplificare gli effetti dannosi delle sanzioni, oltre ad innescare ed alimentare veri e propri "circoli viziosi" di ulteriore ampliamento e inasprimento delle stesse ad opera delle entità sanzionanti che, di volta in volta, ne rilevino la scarsa incisività a livello politico (e ciò nonostante la portata, talvolta devastante, del loro impatto diretto e indiretto sulle popolazioni civili coinvolte). Inoltre: «[T]he effect of sanctions is mediated by the type of authoritarian regime against which sanctions are imposed. Because personalist regimes and monarchies are more sensitive to the loss of external sources of revenue (such as foreign aid and taxes on trade) to fund patronage, rulers in these regimes are more likely to be destabilized by sanctions than leaders in other types of regimes. **In contrast, when dominant single-party and military regimes are subject to sanctions, they increase their tax revenues and reallocate their expenditures to increase their levels of cooptation and repression**». A. ESCRIBÀ-FOLCH, J. WRIGHT, *Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers*, in *International Studies Quarterly*, 2010, vol. 54, n°2, pp. 335-359, pp. 1 e 354-356 (enfasi aggiunta). «Sanctions are regarded as an inexpensive and peaceful alternative to war, as a means of enforcing discipline and promoting peace. However, the accompanying human costs raise pertinent questions about their feasibility. In an interconnected world like ours, isolationist measures like unilateral or bilateral economic sanctions are bound to fail unless there is widespread international cooperation and consensus. However, distinct approaches to foreign policy have ensured the unattainability of such a consensus. **Additionally, isolationist sanctions have inevitably pushed authoritarian regimes into the orbits of other similar regimes**». S. MISHRA, *The ineffectiveness of economic sanctions*, in *ORF - Expert Speak*, 28 febbraio 2021 (enfasi aggiunta). Al riguardo, si vedano anche: M. OECHSLIN, *Targeting autocrats: Economic Sanctions and Regime Change*, in *European Journal of Political Economy*, 2014, vol. 36, n°C, pp. 24-40; M. KRAIN, *The Effect of Economic Sanctions on the Severity of Genocides or Politicides*, in *Journal of Genocide Research*, 2017, vol. 19, n°1, pp. 88-111; D. PEKSEN, *Autocracies and Economic Sanctions: The Divergent Impact of Authoritarian Regime Type on Sanctions Success*, in *Defence and Peace Economics*, 2017, vol. 30, n°3, pp. 1-16; N. ONDER, *Regime Type, Issue Type and Economic Sanctions: The Role of Domestic Players*, in *Economies*, vol. 8, n°1, pp. 2 ss.; C. M. BRUNDEGE, *Economic Sanctions and the Survival of Autocratic Regimes*, Senior Projects Spring, 172, Bard college, Annandale-on-Hudson NY, maggio 2020. Per un ulteriore approfondimento sull'efficacia delle sanzioni "mirate" varate nel quadro giuridico-istituzionale delle Nazioni Unite, cfr.: K. A. ELLIOTT, *The impacts of United Nations targeted sanctions*, cit., cap. 8; T. J. BIERSTEKER, S. E. ECKERT, M. TOURINHO, *The effectiveness of United Nations targeted sanctions*, cit., cap. 10.

¹⁷⁴⁵ Cfr. P. DE SENA, L. GRADONI, *Crimea: Le ragioni del torto (russo) e il torto delle ragioni (occidentali)*, in *SidiBlog*, 21 marzo 2014.

negli scontri tra le truppe ucraine e le milizie armate dei ribelli (benché ciò, al contrario, sia ritenuto di fatto palese dall'Occidente)¹⁷⁴⁶. Il Cremlino, ad ogni modo, ha giustificato l'invio degli aiuti umanitari¹⁷⁴⁷ offerti da Mosca alle province separatiste di Donetsk e Lugansk come un atto di solidarietà “dovuto”, da parte del popolo russo, nei confronti della popolazione locale inerme ed esposta al pericolo di violente e sommarie ritorsioni da parte dei battaglioni (regolari e irregolari, di matrice squadrista e di ispirazione ideologica ultra-nazionalista¹⁷⁴⁸) inviati da Kiev per reprimere con la forza le insurrezioni “filo-russe” nella regione del Donbass.

Mosca, d'altra parte, ha sempre convintamente respinto come del tutto infondati i sospetti avanzati dall'Occidente in merito al possibile invio di rinforzi e armamenti ai ribelli “filo-russi” che potrebbe in realtà celarsi dietro i convogli – ufficialmente contenenti forniture di cibo, medicinali, materiale da costruzione e altri generi di prima necessità – che, a più riprese dall'inizio della crisi nel 2014, hanno varcato il lungo confine geografico che la Federazione Russa condivide con le regioni controllate dai separatisti. Il Cremlino, quindi, ha fermamente rifiutato di ammettere come fondato qualsiasi riferimento, avanzato dall'Occidente, in relazione

¹⁷⁴⁶ Cfr. E. SCISO, *La crisi ucraina e l'intervento russo: profili di diritto internazionale*, in *RDI*, 2014, vol. 97, n°4, pp. 992-1031.

¹⁷⁴⁷ Cfr.: IL SOLE 24 ORE, *Camion russi a Lugansk. L'UE: chiara violazione delle frontiere. La Casa Bianca: Mosca rimuove il convoglio*, 22 agosto 2014; TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, В Донецк и Луганск доставлена российская гуманитарная помощь [Russian humanitarian aid delivered to Donetsk and Lugansk], 2 novembre 2014; ANSA, *Nel Donbass 170 camion umanitari russi*, 8 febbraio 2015.

¹⁷⁴⁸ Per un raffronto sul delicatissimo tema delle atroci violenze – incontrollate e del tutto impunito – cui la popolazione, segnatamente russofona, del sud-est dell'Ucraina è stata costretta a sottostare completamente inerme e indifesa a far data dal 2014, nonché sulla matrice ideologica e sugli autori di tali esecrabili violenze sui civili, cfr.: UNGA, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Ukraine from 15 April to 29 August 2014*, doc. A/HRC/27/75, 19 settembre 2014, pp. 144-146 e 204-205; UN, OHCHR, *End of visit statement of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns Ukraine: Lives lost in an accountability vacuum*, in *Statements - Special procedures*, 18 settembre 2015; OSCE, *War crimes of the armed forces and security forces of Ukraine: torture and inhumane treatment*, Second report (PC.SHDM.NGO/17/16), 15 aprile 2016. Si vedano altresì: UN, OCHA, *Ukraine*, Situation report n°7, 15 agosto 2014; UN, OHCHR, *Report on the human rights situation in Ukraine*, 15 novembre 2014; ID., *Accountability for killings in Ukraine from January 2014 to May 2016*; ID., *Report on the human rights situation in Ukraine, 16 February to 15 May 2016*; ID., *Report on the human rights situation in Ukraine, 16 August to 15 November 2016*; ID., *Report on the human rights situation in Ukraine, 16 November 2016 to 15 February 2017*. Inoltre: AMNESTY INTERNATIONAL, *Abuses and Crimes by the Aidar Volunteer Battalion in North Luhansk Region*, in *Amnesty International Briefing*, 8 settembre 2014; U.S. DEPARTMENT OF STATE, *2014 Country Reports on Human Rights Practices – Ukraine*, 25 giugno 2015; AMNESTY INTERNATIONAL, HUMAN RIGHTS WATCH, *You Don't Exist - Arbitrary Detentions, Enforced Disappearances, and Torture in Eastern Ukraine*, Amnesty International, Londra, 2016, pp. 9-11. Sul punto, si vedano ancora: M. PIERRI, *Vi spiego perché la Crimea è strategica per la Russia. Parla l'ambasciatore Stanevskiy*, in *Formiche.net*, 1° marzo 2014; P. CALZINI, *Il caso della Crimea: autodeterminazione, secessione e annessione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, n°4, pp. 807-816; R. CARUSO, *I Guardiani di Piazza Indipendenza*, in *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, 2014, n°4, pp. 149 ss.; D. FABBRI, *Fomenta e Domina*, *ivi*, pp. 201 ss.; S. PIERANNI, *Amnesty: «Criminali i battaglioni di Kiev»*, in *Il Manifesto - Internazionale*, 1° settembre 2014; V. CASTELLANO, *Il mosaico dei battaglioni volontari ucraini*, in *CESI-Italia.org*, 17 marzo 2015; J. COHEN, *Commentary: Ukraine's neo-Nazi problem*, in *Reuters*, 19 marzo 2018; ID., *Ukraine's Got a Real Problem with Far-Right Violence (And No, RT Didn't Write This Headline)*, in *Atlantic Council - UkraineAlert*, 20 giugno 2018; S. SHUSTER, B. PERRIGO, *Like, Share, Recruit: How a White-Supremacist Militia Uses Facebook to Radicalize and Train New Members*, in *TIME*, 7 gennaio 2021.

a una presunta presenza militare diretta della Russia nell'est del territorio ucraino¹⁷⁴⁹ e, con ogni probabilità, è stato guidato in ciò anche dalla consapevolezza della severa condanna che sarebbe potuta ancora una volta pervenire da parte della comunità internazionale in reazione a una simile condotta.

In seguito al varo delle sanzioni – e al palesarsi contingente dei primi “costi” per il paese¹⁷⁵⁰ – il Presidente Putin ha inoltre disposto il parziale ritiro dell'esercito russo dalle zone di esercitazione situate in prossimità del confine ucraino, prodigandosi peraltro affinché i rappresentanti dei ribelli “filo-russi” si impegnassero a rispettare la *roadmap* per la risoluzione del conflitto così come definita dagli Accordi di Minsk¹⁷⁵¹. La Russia, del resto, non ha neppure interferito (come al contrario da più parti paventato e preventivato) con lo svolgimento delle elezioni presidenziali in Ucraina sia nel 2014 che nel 2019 e, quanto meno inizialmente, non ha ordinato alcuna operazione militare ufficiale nei territori orientali del Donbass, ritenendo di non procedere – come invece probabilmente in origine programmato¹⁷⁵² – all'annessione diretta delle regioni ucraine di Donetsk e Lugansk in mano ai separatisti. Tutto ciò, per quanto questi

¹⁷⁴⁹ Si vedano, altresì, le già citate esternazioni del Presidente Putin sull'operato dei “*little green men*” russi in Crimea. Cfr. PRESIDENT OF RUSSIA, *Direct Line with Vladimir Putin*, in *News*, 17 aprile 2014.

¹⁷⁵⁰ Cfr. E. H. CHRISTIE, *Sanctions after Crimea: Have they worked?*, in *NATO Review*, 13 luglio 2015.

¹⁷⁵¹ BBC NEWS, *Ukraine crisis: Timeline*, 13 novembre 2014.

¹⁷⁵² Si pensi all'ambizioso progetto, attribuito al Cremlino da parte di diversi analisti, di creare una nuova entità territoriale denominata *Novorossiya* (in caratteri cirillici: *Новороссия*) unificando le regioni dell'Ucraina orientale e meridionale con la penisola della Crimea, sotto l'egida di Mosca. Il termine, che significa letteralmente “Nuova Russia”, è stato per la prima volta pronunciato pubblicamente da Vladimir Putin nell'aprile 2015 e, successivamente, è stato raccolto dalle milizie dei separatisti del Donbass per definire il loro intento di diffondere la ribellione contro Kiev anche nelle vaste province meridionali dell'Ucraina. Tuttavia, dopo il varo delle severe sanzioni occidentali e la firma degli Accordi di Minsk, gli alti funzionari del governo russo hanno iniziato a dimostrare un sostanziale mutamento di approccio nei confronti della questione dello *status* dei territori ucraini controllati dai separatisti pronunciandosi, dunque, in favore della permanenza delle regioni ribelli all'interno dell'Ucraina (a condizione del riconoscimento, da parte di Kiev, del particolare statuto di autonomia previsto dal *Minsk II Agreement* del febbraio 2015). Nel maggio 2015, il ministro degli Esteri russo, Sergei Lavrov, ha dichiarato che: «*At all levels, including the presidential one and in other formats, we say that we want [these republics] to become part of Ukraine. [...] They have unveiled their own constitution project in which they talk about their status as envisaged by the Minsk agreements: the republics will become part of Ukraine, followed by constitutional reform that will solidify this status into a permanent one*». Ancora un mese prima, il 16 aprile 2015, Il Presidente Putin aveva tuttavia sottolineato che: «*I believe that – provided that the Minsk agreements are implemented – it is possible to find some elements for restoring a sort of common political field with Ukraine. However, in the long run, of course, ultimately the final say about how and with whom to live and on what terms should belong to the people who live in those territories*». A detta di importanti analisti, Mosca avrebbe dunque maturato la consapevolezza che «*the expansionist project overextended itself; it [was] too dangerous to continue beating the war drum. Or perhaps the Russian President simply lost interest in Novorossiya. He has a different game to play now – that of Russia's “pivot to the East”*». Ad ogni modo, appare quanto meno plausibile che il Cremlino, ponderando il grave impatto economico delle sanzioni oltre al concreto rischio di un'ulteriore *escalation* militare, abbia preferito tentare la via primaria del “consolidamento” dell'annessione della Crimea offrendo all'Occidente, come contropartita, il consenso della Russia alla reintegrazione sotto il controllo di Kiev delle province separatiste (ovvero proprio il “tacito” accordo «*Crimea for Novorossiya*» che il noto ideologo conservatore russo, A. G. DUGIN, aveva con largo anticipo preconizzato in un articolo pubblicato dalla *Novorossiya Information Agency*). Cfr.: I. NECHEPURENKO, *Death of Novorossiya: Why Kremlin Abandoned Ukraine Separatist Project*, in *The Moscow Times*, 25 maggio 2015; A. KOLESNIKOV, *Why the Kremlin Is Shutting Down the Novorossiya Project*, in *Carnegie – Commentary*, 29 maggio 2015.

ultimi avessero richiesto *apertis verbis* l'integrazione di tali territori nella Federazione Russa ad esito di consultazioni referendarie plebiscitarie non dissimili da quella svoltasi in Crimea¹⁷⁵³.

Il comportamento tenuto da parte di Mosca nel contesto degli eventi in Donbass, pertanto, si è fin dal principio differenziato in maniera sostanziale dalla strategia seguita dal Cremlino in relazione alla Crimea (e forse proprio per questo, paradossalmente, si sono purtroppo continuate a registrare migliaia di vittime tra i militari e i civili coinvolti in un interminabile conflitto “a bassa intensità”, oltre a una situazione disastrosa sul territorio, con masse di sfollati costretti alla fuga¹⁷⁵⁴). La Russia, infatti, sembrerebbe aver ormai (suo malgrado) accettato come obiettivamente alquanto “remota” la possibilità che una qualsiasi acquisizione territoriale, giunta ad esito di un'occupazione militare, possa essere al giorno d'oggi resa oggetto di riconoscimento ufficiale da parte degli organi dell'ONU¹⁷⁵⁵ o, tanto meno, “convalidata” dai paesi occidentali.

Tuttavia, nell'argomentazione delle proprie posizioni giuridiche, Mosca è indubbiamente riuscita a cogliere alcuni punti di ambiguità e incertezza insiti nell'odierna interpretazione e applicazione delle norme internazionali¹⁷⁵⁶. Le alterazioni *de facto* che l'intervento armato unilaterale del Cremlino in territorio ucraino ha inesorabilmente (e, con una certa probabilità, irreversibilmente) apportato allo *status quo* internazionale – tanto più se considerate alla luce dello stridente contrasto che ha animato la diatriba *de iure* tra l'Occidente e la Russia in ragione della condotta di quest'ultima – parrebbero altresì avvalorare *prima facie* gli assunti della cd. *rational choice theory*¹⁷⁵⁷.

In base a tale costrutto teorico, infatti, il diritto internazionale eserciterebbe soltanto un'influenza “secondaria” sul comportamento degli Stati in politica estera, dato che questi ultimi sarebbero inclini ad adempiere alle disposizioni di tale diritto solo in presenza di un proprio ed

¹⁷⁵³ BBC NEWS, *Ukraine crisis: Timeline*, cit.

¹⁷⁵⁴ Il conflitto “congelato” nel Donbass continua a provocare vittime e indicibili sofferenze fin dal 2014. Più di 14.000 persone sono rimaste uccise e oltre due milioni hanno ormai dovuto abbandonare le proprie case a causa degli scontri tra le truppe (regolari e non) di Kiev e i ribelli “filo-russi”. Cfr. UN, HRC, A/HRC/40/CRP.3, 21 marzo 2019, p. 9, nota 22. Sul tema, si vedano: A. WALTON, *Non c'è pace per il Donbass*, in *InsideOver*, 30 settembre 2019; F. BORTOLETTO, *In Ucraina la guerra c'è già da otto anni e ha fatto 14mila morti*, in *Europa Today*, 27 gennaio 2022.

¹⁷⁵⁵ Cfr. J.-D. GIULIANI, *Russia, Ukraine and International Law*, policy paper in *Foundation Robert Schuman: European Issues*, n°344, 17 febbraio 2015, p. 2.

¹⁷⁵⁶ Gli eventi della Crimea, del resto, «[seem] to transport us back to past times when the superpowers did what they pleased and the others suffered what they must» e rievocherebbero altresì alcuni degli assunti del realismo politico in base ai quali i soggetti terzi (*other than an injured State*), nel ponderare l'opportunità di una propria reazione unilaterale alla ritenuta violazione di norme internazionali *erga omnes*, propenderebbero a soppesare compiutamente in quali termini tale illecito abbia influito e possa, in prospettiva, incidere sui rispettivi interessi oltre che sul concreto “riparto di potenza” intercorrente tra loro e lo Stato trasgressore (insieme ai suoi alleati). Cfr.: N. KRISCH, *Crimea and the Limits of International Law*, in *EJIL – blog*, 10 marzo 2014; M. PEDRAZZI, *Falsi miti/3: la liceità delle operazioni russe in Ucraina*, in *ISPI Commentary*, 10 ottobre 2014; E. CIMIOTTA, *Le reazioni alla 'sottrazione' della Crimea all'Ucraina. Quali garanzie del diritto internazionale di fronte a gravi illeciti imputati a grandi potenze?*, in *DUDI*, 2014, vol. 8, n°2, pp. 491-504, pp. 494-498. Inoltre, si veda: H. J. MORGENTHAU, *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, Il Mulino, Bologna, 1997.

¹⁷⁵⁷ In merito, cfr.: J. GOLDSMITH, E. A. POSNER, *The Limits of International Law*, Oxford University Press, 2006, p. 225. Inoltre: «Russia's military intervention in Ukraine violates international law. [...] No one is going to do anything about it». E. A. POSNER, *Russia's military intervention in Ukraine: International Law implications*, in *Ericposner.com*, 1° marzo 2014.

effettivo “*rational self-interest*”, di volta in volta connesso all’invocazione delle sue diverse regole¹⁷⁵⁸. Tutto ciò, ancor più in assenza di forme di giurisdizione obbligatoria (tratto, d’altronde, caratteristico dell’ordinamento internazionale), dove un’autorità sovra-ordinata e imparziale sia *ab origine* preposta ad assicurare efficacemente l’osservanza della legge.

Ne consegue, del resto, la constatazione di come le concrete dinamiche di «*reciprocity and retaliation*»¹⁷⁵⁹ – che si esplicano nella traduzione “pratica” dei rapporti di forza politici, economici e militari che intercorrono tra gli Stati – rappresentino da sempre un punto di cruciale debolezza per il diritto internazionale, nonché per la reale affermazione della «*rule of law in international society*»¹⁷⁶⁰. Tutto questo afferirebbe altresì alla declinazione empirica del concetto di “credibilità”¹⁷⁶¹ riferito a uno Stato nel contesto delle relazioni internazionali, quale presupposto di per sé fondamentale per un’effettiva caratterizzazione del diritto internazionale in qualità di sistema giuridico “coercitivo”. La “coercitività” del diritto della “comunità degli Stati”, infatti, si tradurrebbe proprio nella tangibile capacità delle norme internazionali di “sanzionare” gli Stati trovati inadempienti, infliggendo loro consistenti “perdite” a livello economico e intaccando – *in primis* sul piano “reputazionale” – la percezione esterna della loro “affidabilità” come interlocutori “attendibili”. Tutto questo, in esplicitazione di quel «*pro-participation ethos of international law*»¹⁷⁶² su cui parimenti si fonderebbe la legittimità dell’adozione, da parte di soggetti terzi, di contromisure “collettive” in risposta alla violazione di obblighi *erga omnes*.

Quanto fin qui esposto, oltretutto, consentirebbe di individuare le fondamenta di una sorta di ulteriore “obbligatorietà” di carattere “estrinseco” per il diritto internazionale, nell’ottica di una rinnovata “*compliance theory*” che arriverebbe a configurare la natura degli obblighi internazionali di uno Stato (di origine consuetudinaria o pattizia) come “impegni” presidiati dal “vigile sguardo” di tutti gli altri Stati a vario livello coinvolti, prim’ancora che come vincoli “intrinsecamente” giuridici basati sull’esistenza di una rigida gerarchia delle fonti. Tutto ciò, insistendo peraltro sul “senso di obbligazione” prioritariamente avvertito da parte di uno Stato dinanzi all’assunzione di impegni al cospetto di altri Membri della comunità internazionale, tanto da giungere a contemplare una sorta di fattuale “obbligatorietà” del *soft law*¹⁷⁶³ – come

¹⁷⁵⁸ Cfr.: B. SANGMEISTER, *op. cit.*, pp. 4-7; J. KU, *Russia Reminds the World (and International Lawyers) of the Limits of International Law*, in *OpinioJuris.org*, 2 marzo 2014.

¹⁷⁵⁹ In relazione al tema dell’influenza esercitata dal diritto internazionale consuetudinario sulle azioni degli Stati, cfr.: A. T. GUZMAN, *How International Law Works. A Rational Choice Theory*, Oxford University Press, 2008, pp. 63 ss.; J. P. TRACHTMAN, *The Economic Structure of International Law*, Harvard University Press, 2008, pp. 113 ss.

¹⁷⁶⁰ Sul tema, si vedano anche: H. LAUTERPACHT, *The Function of Law in the International Community* (1933), Oxford University Press, 2011; M. E. O’CONNELL, *The Art of Law in the International Community*, Cambridge University Press, 2019; D. A. DESIERTO, *Quo Vadis? The Future of International Dispute Settlement through the Art of Law in the International Community*, in *EJIL – blog*, 28 aprile 2020.

¹⁷⁶¹ Si veda anche la concezione del diritto internazionale quale morale positiva di una “sana” diplomazia tra le nazioni (J. AUSTIN).

¹⁷⁶² Cfr.: D. A. DESIERTO, *Quo Vadis? The Future of International Dispute Settlement through the Art of Law in the International Community*, cit.; O’CONNELL, *The Art of Law in the International Community*, cit., p. 269.

¹⁷⁶³ Del resto, «*soft law contributes to the development and interpretation of [...] principles and goals; at the same time, its flexibility allows it to aim for ideals more ambitiously and consistently than hard law. Second, the fact that*

anche delle altre tipologie di atti di indirizzo politico, redatti ad esito di vertici e *summit* inter-governativi¹⁷⁶⁴ – in considerazione dell’interesse primario di ogni Stato a comprovare la propria “serietà” e il valore della “parola data”. Nel contesto di un modello delle relazioni internazionali che presupponga azioni ed interazioni ad opera di «*rational, self-interested States*»¹⁷⁶⁵, gli Stati sarebbero infatti soliti preoccuparsi delle implicazioni “reputazionali” della loro condotta tanto quanto delle eventuali conseguenze dirette e tangibili della stessa: «*A reputational model of compliance makes it clear that [customary international law] affects the behavior of a State because other States believe that the first State has a commitment that it must honor. A failure to honor that commitment hurts a State’s reputation because it signals that it is prepared to breach its obligations*»¹⁷⁶⁶.

In tale prospettiva, d’altronde, l’obbligatorietà del diritto internazionale, quale ordinamento giuridico, continuerebbe a rimanere estrinsecamente connessa alla “volontarietà” (e all’insita “coerenza”) dell’autolimitazione attuata da parte dello Stato nell’esercizio esclusivo delle proprie prerogative sovrane¹⁷⁶⁷ al fine di assicurare la corretta osservanza di regole e valori comuni stabiliti – su un piano (almeno formalmente) paritario – insieme ad altri Stati o congiuntamente all’intera comunità internazionale. Atteso che «*non-consensual rule-making is quite rare*»¹⁷⁶⁸, il diritto internazionale risulterebbe pertanto comunque basato «*on the express or implied consent of States*»¹⁷⁶⁹, garantendo «*a valuable bulwark against coercion and value-*

soft law is not binding can be a strength, not only a weakness [...]. Soft law cannot coerce; it must persuade. This places the emphasis on the content of the substantive norm and on dialogue». C. PIVETEAU, *Between law and values: why soft law reinforces the hybrid nature of international human rights law*, in *Implications-Philosophiques*, 2022 (enfasi aggiunta).

¹⁷⁶⁴ Gli atti di natura politica (*i.e.*, comunicati, dichiarazioni, memorandum d’intesa) adottati in occasione delle riunioni dei vertici internazionali (*i.e.*, G7, G20, etc.), così come gli atti cd. “non vincolanti” delle OO.II. (*i.e.*, raccomandazioni, *guidelines*, etc.) sono del resto inclusi tra le fonti “in senso sostanziale” del diritto internazionale dell’economia. Tali atti, pur non potendo essere formalmente identificati come fonti del diritto internazionale, assumono infatti non di rado significativa importanza sul piano sostanziale dato che la disciplina generale di particolari settori del diritto internazionale dell’economia può in alcuni casi essere loro demandata in via preferenziale, quando non integrale (e ciò proprio in virtù della funzione di “metro dell’affidabilità” delle partnership tra soggetti internazionali cui questi atti finiscono intrinsecamente per assolvere). Cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell’economia*, cit., pp. 55-58.

¹⁷⁶⁵ A. T. GUZMAN, *A Compliance Based Theory Of International Law*, in *California Law Review*, 2002, vol. 90, n°6, pp. 1823-1887. Sul tema, tra le diverse fonti disponibili, si vedano anche: L. HENKIN, *How Nations Behave*, 2° ed., Columbia University Press, 1979; A. CHAYES, A. H. CHAYES, *On Compliance*, in *INT’L ORG.*, 1993, vol. 47, n°2, pp. 175-205, pp. 175-176; H. H. KOH, *Why Do Nations Obey International Law?*, in *YALE L. J.*, 1997, vol. 106, n°8, pp. 2599-2659.

¹⁷⁶⁶ A. T. GUZMAN, *A Compliance Based Theory Of International Law*, cit., p. 1823.

¹⁷⁶⁷ Si confronti, sul tema, il contributo della dottrina positivista tedesca del XIX sec. Cfr.: G. JELLINEK, *La natura giuridica degli accordi fra Stati. Contributo all’edificio giuridico del diritto internazionale* (1880), collana «Diritto», n°11, Il Sirente, Fagnano Alto, 2012; ID., *La dottrina generale del diritto dello Stato* (1900), Giuffrè, Milano, 1949.

¹⁷⁶⁸ A. T. GUZMAN, *Some Ways that Theories on Customary International Law Fail: A Reply to László Blumman*, in *EJIL*, 2014, vol. 25, n°2, pp. pp. 553-559, p. 554.

¹⁷⁶⁹ *Ivi*, p. 557. Sul tema, cfr.: A. D’AMATO, *The Concept of Custom in International Law*, in *AJIL*, 1969, vol. 63, n°2, pp. 211-223; A. V. LOWE, *Do General Rules of International Law Exist?*, in *Review of International Studies*, 1983, vol. IX, n°3, pp. 207-213, 208-210; G. M. DANILENKO, *Law-Making in the International Community*, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston, 1993, p. 7; I. BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, cit., p. 4; L.

reducing agreements»¹⁷⁷⁰ e contribuendo ancor più a determinare un «*powerful status quo bias that makes it difficult for the law to adapt as circumstances change*»¹⁷⁷¹.

Alquanto “orwellianamente”, tuttavia, alcuni Stati finirebbero in ogni caso per rivelarsi «*più uguali degli altri*»¹⁷⁷² sulla scorta di specifici “vantaggi competitivi” o in virtù del proprio ruolo di “Potenza” in campo economico e/o militare. Resta pertanto assodato come uno Stato possa comunque assumere le vesti di “obiettore persistente”, sebbene «*the requirements to maintain that status are extraordinarily demanding and only the most vehement objector is likely to succeed*»¹⁷⁷³ e la volontà di porsi al di fuori della legge (e, sostanzialmente, al di sopra di essa) comporti l’effettiva capacità di sostenerne le perduranti conseguenze. In ogni caso, tutto ciò non esclude che se una rilevante maggioranza di Stati sostiene la “necessità” della generale osservanza di una particolare regola e “crede” che tale norma sia giuridicamente vincolante per la totalità dei “consociati”, allora tale prescrizione dispieghi la propria obbligatorietà anche nei confronti del cd. “*persistent objector*”, ovvero di quello Stato che non sia disposto ad “acconsentire” alla validità di un determinato principio o precetto consuetudinario (o di suoi taluni aspetti) pur non riuscendo a fondare compiutamente le proprie inerenti obiezioni (cd. “*inferred consent*”¹⁷⁷⁴).

Dunque, se da una parte gli eventi della Crimea sembrerebbero aver rivitalizzato il dibattito sulla pretesa carenza di efficacia delle norme internazionali (se non addirittura sull’asserita

HENKIN, *International Law: Politics and Values*, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston, 1995, p. 28; A. AUST, *Handbook of International Law*, Cambridge University Press, 2005, p. 4. Si veda anche: O. SCHACHTER, *Towards a Theory of International Obligation*, in S. M. SCHWEBEL (a cura di), *The Effectiveness of International Law Decisions*, Oceana Publications, Dobbs Ferry NY, 1971, pp. 9-10. Rileva ancora: AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States*, 1987, cit., § I, ch. 1, p. 18 (*introductory note*). Inoltre, cfr.: CPGI (Dodicesima sessione ordinaria), *The case of the S.S. “Lotus”*, Judgment n°9, 7 settembre 1927, cit., p. 18 («*The rules of law binding upon States therefore emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law and established in order to regulate the relations between these co-existing independent communities or with a view to the achievement of common aims. Restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed*»); CIG, *Case concerning the Barcelona Traction Light and Power company Limited*, Judgment, 5 febbraio 1970, cit., p. 47, § 89 («*Here as elsewhere, a body of rules could only have developed with the consent of those concerned*»); ID., *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, cit., p. 135, § 269 («*[I]n international law there are no rules, other than such rules as may be accepted by the states concerned, by treaty or otherwise*»). Si rammenti che: «*Ever since the beginning of the international community [...] law was brought into being by the very States which were to be bound by it [...] there was complete coincidence of law-makers and law-addressees*». A. CASSESE, *International Law in a Divided World*, Oxford University Press, 1987, p. 169.

¹⁷⁷⁰ A. T. GUZMAN, *Some Ways that Theories on Customary International Law Fail: A Reply to László Blutman*, cit., p. 558.

¹⁷⁷¹ *Ivi*, p. 557.

¹⁷⁷² G. ORWELL, *Animal farm*, Secker & Warburg, Londra, 1945.

¹⁷⁷³ A. T. GUZMAN, *Some Ways that Theories on Customary International Law Fail: A Reply to László Blutman*, cit., p. 558.

¹⁷⁷⁴ Cfr. M. AKEHURST, *Custom as a Source of International Law*, in *BYIL*, 1977, vol. 47, n°1, pp. 1-53, p. 23 («*A State can be bound by a rule of customary international law even if it has never consented to that rule*»). Inoltre, si vedano: T. L. STEIN, *The Approach of the Different Drummer: The Principle of the Persistent Objector in International Law*, in *Harvard ILJ*, 1985, vol. 26, pp. 457-482, p. 458; M. BYERS, *Custom, Power and the Power of Rules: International Relations and Customary International Law*, Cambridge University Press, 1999, pp. 142-146.

mancanza di una loro vera e propria “giuridicità”) sotto l’influsso di una visione prettamente “imperativistica”¹⁷⁷⁵ del diritto, dall’altra la convinta risposta dell’Occidente seguita alla ritenuta violazione, da parte di Mosca, di principi e valori considerati fortemente condivisi nell’ambito della comunità internazionale – unitamente ai concreti mutamenti indotti nel comportamento della Federazione Russa per mezzo di tale reazione “sanzionatoria” e all’inerente disputa sulla legittimità delle sanzioni sorta in campo giuridico tra i blocchi contrapposti – avrebbe al contempo fornito un importante riscontro fattuale di come gli obblighi internazionali (e, segnatamente, i meccanismi della fase “patologica” connessa alla loro inosservanza) possano, al contrario, seriamente incidere sulla condotta degli Stati a riprova dell’effettività delle norme del diritto internazionale e, in particolare, dell’inderogabilità del cd. *jus cogens*¹⁷⁷⁶.

4.3 La protezione dei diritti fondamentali dei soggetti colpiti dalle sanzioni “intelligenti” dell’Unione Europea nella “guerra delle sanzioni” contro la Russia

Nel contesto fin qui descritto, è importante sottolineare come i provvedimenti restrittivi in ambito commerciale e finanziario adottati dall’UE (e, in generale, dall’Occidente) nei confronti della Federazione Russa presentino principalmente un carattere “settoriale” e, pertanto, siano rivolti a colpire alcuni specifici settori dell’economia russa (nonché determinati soggetti che in essi operano)¹⁷⁷⁷. Le misure sanzionatorie, inoltre, includono una lista di individui considerati implicati ad alto livello nell’*entourage* governativo di Mosca i quali, di conseguenza, sono stati sottoposti ad articolate restrizioni di carattere personale e patrimoniale proprio in quanto ritenuti partecipi, a vario titolo, dell’operato del Cremlino in territorio ucraino. Tali provvedimenti comprendono il congelamento dei beni, il divieto di finanziamento e l’imposizione di restrizioni di viaggio nei confronti di 175 persone e 44 entità considerate coinvolte nelle violazioni dell’integrità territoriale, della sovranità statale e dell’indipendenza dell’Ucraina perpetrate dalla Federazione Russa¹⁷⁷⁸. Queste misure, introdotte e progressivamente estese da parte dell’Unione

¹⁷⁷⁵ Si veda, in proposito, la posizione che considera il momento sanzionatorio come un imprescindibile elemento caratterizzante della “giuridicità” di ogni ordinamento giuridico (H. KELSEN).

¹⁷⁷⁶ Cfr.: B. SANGMEISTER, *op. cit.*, pp. 22-23; L. VAN DEN HERIK, *Peripheral Hegemony in the quest to ensure Security Council accountability for its individualized UN sanctions regimes*, cit., p. 433.

¹⁷⁷⁷ Cfr: UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Guidance note on the implementation of certain provisions of Regulation (EU) No 833/2014*, Commission Notice C(2015) 6477 final, 25 settembre 2015.

¹⁷⁷⁸ Le restrizioni comprendono il blocco dei beni e il divieto di viaggio nei confronti di determinate persone fisiche e altre entità non statali, comprese entità situate in Crimea e nella città di Sebastopoli la cui proprietà sia stata trasferita in violazione della legge ucraina. Il congelamento dei beni riguarda fondi, contanti, assegni, depositi bancari, azioni, etc. e implica che le risorse economiche in questione non possano più essere accessibili, spostate, vendute o noleggiate. Il divieto di viaggio comporta invece che alle persone interessate venga negato l’ingresso nel territorio degli Stati dell’Unione europea. Poiché il Consiglio ha imposto un embargo sulle principali banche russe di proprietà statale, i cittadini e le società dell’UE non possono più acquistare o vendere strumenti finanziari, come azioni e obbligazioni, interagendo con queste istituzioni russe. In altri termini, le sanzioni economiche introdotte dall’Unione europea possono avere impatto non solo sulle società e sui cittadini russi ma anche influenzare diretta-

europea a partire dal marzo del 2014 – con la designazione di un numero sempre maggiore di individui ed entità nella *blacklist* delle sanzioni¹⁷⁷⁹ – sono state da ultimo prorogate il 13 gennaio 2022 per ulteriori sei mesi, fino al 31 luglio 2022¹⁷⁸⁰ (e ciò al netto della successiva *escalation* della crisi russo-ucraina, registrata nel febbraio 2022).

Rileva ricordare che le sanzioni “mirate” individuali imposte dall’Unione europea, in quanto varate tramite atti del Consiglio, sono comunque passibili di impugnazione dinanzi alla Corte di Giustizia europea in virtù del combinato disposto degli artt. 19 e 24 TUE e degli artt. 263 e 275 TFUE. In diverse occasioni, perlopiù da parte americana, questo aspetto fondamentale delle *restrictive measures* dell’UE è stato altresì criticato come potenziale fattore di incertezza in riferimento alla coerenza e all’uniformità giuridica del regime sanzionatorio dell’Unione¹⁷⁸¹. L’impugnabilità – e la conseguente “cassabilità” – in sede giudiziale delle misure restrittive adottate dall’Unione europea, per quanto requisiti intrinseci di tali provvedimenti in base alle previsioni dei Trattati, possono invero influire sull’obiettività e sull’efficacia dell’intero impianto delle sanzioni congeniato da Bruxelles, oltre che sul suo coordinamento con i regimi sanzionatori introdotti da parte di altri paesi¹⁷⁸². Infatti, vari ricorsi avverso le misure restrittive imposte dall’Unione europea sono già stati presentati innanzi al giudice dell’UE, talvolta anche

mente i cittadini e gli attori economici dell’UE. Cfr. B. HORVATHY, A. NYIRCSÁK, *Eu-Russia Sanctions War. Part I: The legal framework*, Hungarian Academy of Sciences Centre for Social Sciences, ottobre 2014.

¹⁷⁷⁹ UE, CONSIGLIO, Decisione 2020/1368/PESC, 1° ottobre 2020, *amending Decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine*, in *OJEU*, L 318/5, 1° ottobre 2020.

¹⁷⁸⁰ UE, CONSIGLIO, *EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine*, cit.; ID., *Russia: EU renews economic sanctions over the situation in Ukraine for further six months*, in *Press release*, 13 gennaio 2022.

¹⁷⁸¹ Cfr. M. GESTRI, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, cit., p. 96.

¹⁷⁸² La generale “diffidenza” del cittadino verso le istituzioni internazionali, legata a una percepita mancanza di “responsabilità” o a un effettivo “deficit” democratico delle medesime, può essere comunque attenuata laddove le istituzioni nazionali o regionali integrate nel processo decisionale possano svolgere un ruolo importante nella traduzione, nel contesto internazionale, di valori nazionali o regionali fondamentali. Tutto ciò, infatti, consente di attribuire maggiore legittimità al processo decisionale, sia dal punto di vista del diritto internazionale sia da quello del diritto interno, instaurando un processo di “particolarizzazione” e “giustificazione” dei valori fondamentali nel contesto della *governance* globale. Tuttavia, le corti nazionali e regionali dovrebbero altresì riconoscere la necessità di stabilire dei limiti a tale “condivisione” del potere. Queste istituzioni, invero, hanno il potenziale per accrescere piuttosto che ridurre i problemi di legittimità, qualora impongano oneri irragionevoli sull’ordinamento giuridico internazionale riducendo l’efficacia del processo decisionale in materia di pace e sicurezza internazionale. Soprattutto a partire dalla sentenza *Kadi* del 2008, ad esempio, la Corte di Giustizia europea ha assunto un ruolo crescente nell’ambito del processo di imposizione di sanzioni internazionali fino al punto che la legittimità delle decisioni in materia di misure restrittive individuali è ormai divenuta una delle preoccupazioni preponderanti nella compilazione delle *blacklist*. Sul tema, cfr.: M. KUMM, *The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: On the Relationship between Constitutionalism in and beyond the State*, in J. DUNOFF, J. TRACHTMAN (a cura di), *Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Governance*, Cambridge University Press, 2009; M. POIARES MADURO, *Courts and Pluralism: Essay on a Theory of Judicial Adjudication in the Context of Legal and Constitutional Pluralism*, *ivi*, pp. 368 ss.; K. KNOP, *Here and There: International Law in Domestic Courts*, in *NYU Journal of International Law and Politics*, 2000, vol. 32, pp. 501-535; D. HOVELL, *op. cit.*, pp. 147-166; F. GIUMELLI, *Quando sono utili le sanzioni internazionali? L’Italia, la Russia e l’Unione Europea*, in *IAI-Approfondimenti per l’Osservatorio di politica internazionale*, 2018, n°142, p. 8. Si veda, inoltre: P. NEVILL, *Interpretation and review of UN sanctions by European courts: comity and conflict*, in L. VAN DEN HERIK (a cura di), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, cit., pp. 418-444.

con successo¹⁷⁸³, da parte di soggetti (individui ed entità) colpiti dalle sanzioni. Tali impugnazioni, ad ogni modo, si sono principalmente incentrate sulla contestazione della pretesa mancanza di una base giuridica per l'applicazione di misure restrittive individuali da parte dell'Unione, nonché sulla denuncia della presunta carenza di proporzionalità riscontrabile nella compressione di diritti fondamentali dei destinatari ad opera di tali provvedimenti¹⁷⁸⁴. Gli Stati Uniti, pertanto, non hanno lesinato critiche nei confronti delle decisioni adottate dalla Corte di Giustizia europea nelle dispute in materia di *targeted sanctions* sottoposte al suo giudizio¹⁷⁸⁵.

Nel caso delle misure “mirate” rivolte dall'UE nei confronti di soggetti della Federazione Russa e dell'Ucraina, le determinazioni espresse dalla Corte di Lussemburgo in merito ad alcune delle istanze presentate da *targeted subjects* hanno in effetti avuto la conseguenza di imporsi come un paradossale fattore di “incoerenza” nel quadro sistemico delle sanzioni dell'UE, dimostrandosi altresì capaci di minare il coordinamento e la generale efficacia dei diversi regimi sanzionatori varati a livello internazionale in reazione alla crisi ucraina. Tuttavia, soltanto le persone fisiche e giuridiche direttamente interessate dalle sanzioni “selettive” dell'UE possono presentare ricorso dinanzi all'organo giurisdizionale dell'Unione contro l'imposizione di questa specifica tipologia di misure, non essendo del resto la Russia legittimata ad agire in qualità di Stato. Diversi individui ed entità della Federazione Russa e dell'Ucraina hanno quindi impugnato i provvedimenti “mirati” introdotti dal Consiglio a far data dal varo delle sanzioni internazionali dell'UE in risposta al deflagrare della crisi in territorio ucraino. La ragione sottesa all'inclusione di soggetti della Federazione Russa e dell'Ucraina nella *blacklist* delle sanzioni, d'altronde, è stata soprattutto il grado di connessione di tali individui ed entità con il governo russo e la sua élite politica, unitamente al livello del loro (presunto) coinvolgimento nelle controverse vicende che hanno condotto all'annessione della Crimea e all'insurrezione filo-russa nel Donbass. Nel marzo 2014, inoltre, il Consiglio ha deciso di congelare i beni appartenenti ad alcune personalità rinomate della politica ucraina (perlopiù esponenti della “deposta” amministrazione Yanukovych) ritenute responsabili dell'indebita appropriazione di fondi statali del governo di Kiev. Queste misure sono state da ultimo prorogate «*against 7 individuals*» nel marzo 2021 fino al 6 marzo 2022¹⁷⁸⁶.

¹⁷⁸³ A titolo di esempio, si considerino i seguenti casi sottoposti alla Corte: *Kadi v Council of the European Union*, case C-402/05 P; *Fulmen & Mahmoudian v Council*, case C-280/12 P; *Nabipour v Council*, case T-58/12; *Naser Bateni* (joined cases T-42/12, T-181/12); *Ali Sedghi & Ahmad Azizi v Council*, case T-622/12. Nello specifico, in relazione alla crisi in Ucraina e allo “scontro” delle sanzioni tra UE e Russia, cfr.: *Portnov v Council*, T-290/14; *Azarov v Council*, T-331-2/14; *Kurchenko v Council*, case T-339/14; *Yanukovych v Council*, case T-346-8/14; *VNESHECONOMBANK v Council*, case T-737/14; *GAZPROM NEFT v Council*, case T-735/14; *VTB v Council*, case T-734/14; *SBERBANK of Russia v Council*, case T-732/14; *ROSNEFT v Council*, case T-715/14; *Rotenberg v Council*, cases T-720/14, T-717/14).

¹⁷⁸⁴ L'art. 50, § 1 DARSIIWA, nel considerare le *obligations not affected by countermeasures*, prevede che: «*Countermeasures shall not affect: (a) the obligation to refrain from the threat or use of force as embodied in the Charter of the United Nations; (b) obligations for the protection of fundamental human rights; (c) obligations of a humanitarian character prohibiting reprisals; (d) other obligations under peremptory norms of general international law.*»

¹⁷⁸⁵ Cfr. J. KANTER, *Iran Ruling in Europe Draws Anger from U.S.*, in *The New York Times*, 6 settembre 2013.

¹⁷⁸⁶ Cfr.: UE, CONSIGLIO, *EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine*, cit.; ID., *Misappropriation of Ukrainian state funds: EU prolongs restrictive measures*, in *Press release*, 4 marzo 2021.

Per quanto riguarda le misure “mirate” rivolte da Bruxelles nei confronti di persone giuridiche della Federazione Russa, è altresì interessante notare come il requisito del “collegamento” con Mosca si sia generalmente sostanziato nel presupposto, peraltro agevolmente riscontrabile, del tenore della partecipazione azionaria detenuta all’interno di tali soggetti dal governo russo o da altre società controllate da quest’ultimo. Per gli individui, invece, tale parametro si è in genere concretizzato nella valutazione, da parte della autorità dell’UE, del grado di vicinanza dei destinatari alle istituzioni e/o alle principali personalità politiche della Russia, secondo un criterio di fatto prossimo alla mera presunzione e pertanto assai meno oggettivo di quello contemplato per le persone giuridiche¹⁷⁸⁷. Dunque, il metro di giudizio adottato dal Consiglio per procedere all’inserimento di soggetti della Federazione Russa nella *blacklist* delle sanzioni sembrerebbe perlopiù esulare dal livello di effettiva implicazione degli stessi soggetti nelle vicende susseguite in Crimea e nelle regioni dell’est dell’Ucraina. Di conseguenza, per le competenti istituzioni dell’Unione europea è risultato particolarmente agevole “motivare” l’inserimento, nella lista delle sanzioni, sia di società che di personalità di spicco dell’economia russa. La competenza della Corte di Giustizia in merito alle impugnazioni effettuate avverso tali provvedimenti, inoltre, non si estende al contenuto delle determinazioni di politica estera e sicurezza comune adottate dal Consiglio e, pertanto, la CGUE non può accogliere ricorsi che vertano sul vaglio della fondatezza delle motivazioni per le quali la UE ritiene che la Russia sia responsabile per gli eventi della Crimea e del Donbass o che lamentino il grado di attendibilità dei riscontri fattuali¹⁷⁸⁸ assunti dal Consiglio quali presupposto per le proprie valutazioni “politiche” in materia di sanzioni¹⁷⁸⁹.

L’elenco dei soggetti sottoposti alle misure restrittive dell’UE in relazione alla crisi ucraina è stato preparato, tra l’altro, in un lasso di tempo alquanto ristretto. Quindi, al fine di predisporre la lista in tempi rapidi, il Consiglio avrebbe attinto anche a informazioni non adeguatamente dettagliate e verificate contravvenendo, in tal modo, alle indicazioni contenute nelle *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures* in riferimento alla necessaria accuratezza dei dati identificativi degli individui e delle entità listate¹⁷⁹⁰. Nondimeno, l’esatta indicazione del nome, del cognome, del patronimico, degli eventuali soprannomi, del sesso, del

¹⁷⁸⁷ Ai fini di un raffronto sulla tematica, pertanto, è già opportuno richiamare quanto formulato nel testo della *Dichiarazione [n°25]* allegata all’Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona: «*La conferenza ricorda che il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali implica, in particolare, che sia prestata la dovuta attenzione alla protezione e al rispetto del diritto al giusto processo delle persone o entità interessate. A tal fine, e per garantire una revisione giudiziaria esauriente delle decisioni che sottopongono una persona o entità a misure restrittive, tali decisioni devono essere basate su criteri chiari e distinti. I criteri dovrebbero essere adeguati alle caratteristiche specifiche di ciascuna misura restrittiva*» (enfasi aggiunta). Cfr. P. KALINICHENKO, *op. cit.*, p. 23.

¹⁷⁸⁸ Si consideri, a titolo di esempio, la controversia sorta in merito alla (presunta) responsabilità della Federazione Russa in relazione all’incidente occorso al volo MH17 della Malaysia Airlines nei cieli della regione di Donetsk e, di conseguenza, la disputa tra l’Ue e la Russia sull’attendibilità delle motivazioni e dei riscontri di prova che hanno indotto l’Unione europea a inasprire le sanzioni nei confronti di Mosca in seguito al verificarsi di questo gravissimo evento. Cfr.: BBC NEWS, MH17: *Russia ‘liable’ for downing airliner over Ukraine*, 25 maggio 2018; ID., *MH17 Ukraine plane crash: What we know*, cit.; inoltre, si veda: UNSC, *Resolution 2166 (2014)*, cit.

¹⁷⁸⁹ Cfr. V. VOINIKOV, *op. cit.*, p. 72.

¹⁷⁹⁰ UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., § 21.

luogo e della data di nascita, oltre che della nazionalità, della residenza e del numero di passaporto risulta fondamentale al fine di evitare il verificarsi di possibili equivoci o casi di omonimia che, potenzialmente, possono riguardare gran parte dei cittadini della Federazione Russa, dell'Ucraina, della Bielorussia e degli altri Stati sorti dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica. Questi paesi, infatti, condividono l'uso della lingua russa e, pertanto, anche l'utilizzo di nomi e cognomi slavi. Nel contesto così delineato appare dunque particolarmente significativo il caso del sig. Vladimir Vol'fovich Zhirinovskiy. L'originario cognome *Eidelshtein*, successivamente cambiato in *Zhirinovskiy*, è stato infatti confuso dai compilatori della *blacklist* dell'UE con la denominazione del luogo di nascita di questo esponente politico russo, al posto della città di *Alma-Ata* (ex-capitale del Kazakistan, rinominata *Almaty* a partire dal 1993). Questo grossolano errore è stato corretto solo in seguito all'intervento della Decisione 2014/801/PESC del Consiglio, adottata il 17 novembre 2014¹⁷⁹¹.

È stato altresì sostenuto, tuttavia, che in relazione alle misure restrittive “intelligenti” adottate dall'UE in risposta agli eventi della Crimea e del Donbass non venga di fatto rispettato il regime delle esenzioni di carattere “umanitario” previsto in favore delle *targeted persons*, ovvero un presupposto di per sé sostanziale ai fini della determinazione della compatibilità delle sanzioni “mirate” introdotte dal Consiglio con il diritto internazionale in materia di diritti umani oltre che con gli stessi principi fondanti dell'Unione europea. Del resto, proprio in osservanza delle indicazioni contenute nelle summenzionate *Guidelines*: «*The introduction and implementation of restrictive measures must always be in accordance with international law. They must respect human rights and fundamental freedoms, in particular due process and the right to an effective remedy. The measures imposed must always be proportionate to their objective. [...] As indicated above, the restrictive measures should, in particular, be drafted in light of the obligation under Article 6(3) TEU for the EU to respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention on Human Rights and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Union law. [...] It is important that the legal instruments on financial restrictions, restrictions on admission and other restrictive measures make provision for appropriate exemptions to take account of in particular basic needs of targeted persons, legal fees, extraordinary expenses or, where applicable, humanitarian needs or international obligations, including as host nations of international organisations or the OSCE, with regard to the various restrictive measures taken*»¹⁷⁹².

Queste eccezioni “umanitarie”, pertanto, hanno natura obbligatoria e sono volte a garantire, in casi particolari, una parziale esclusione dei soggetti sanzionati dall'ambito applicativo delle misure restrittive loro imposte. Tali esenzioni comprendono essenziali garanzie per quanto riguarda la prestazione di assistenza medica, l'approvvigionamento di cibo, la fornitura di medicinali e l'eventuale evacuazione d'emergenza dei *targeted individuals* dal paese cui le sanzioni sono indirizzate. Dunque, è in stridente contraddizione con gli stessi assiomi costitutivi dell'ordinamento dell'Unione europea che, ad esempio, è possibile riferire il caso di un uomo

¹⁷⁹¹ Cfr. V. VOINIKOV, *op. cit.*, p. 73.

¹⁷⁹² UE, CONSIGLIO, *Sanctions Guidelines – update* (doc. 5664/18), cit., §§ 9-10 e 25.

d'affari russo raggiunto dai provvedimenti “selettivi” imposti dall'UE al quale, a causa del blocco generalizzato cui era stata sottoposta la totalità dei suoi *asset* detenuti presso una banca occidentale, è stato reso impossibile procedere al pagamento delle spese mediche in favore del coniuge ricoverato in una clinica situata all'interno del territorio dell'Unione¹⁷⁹³.

Sebbene principalmente riferito alle pesanti sanzioni imposte alla Federazione Russa dagli Stati Uniti, appare inoltre particolarmente significativo richiamare quanto comunicato nel 2017 all'Assemblea Generale dell'ONU da parte dello *Special Rapporteur on the negative impact of the unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, Idriss Jazairy: «[...] it is also questionable in relation to the sanctions that Russian State officials have been blacklisted merely on the grounds of their profession: to borrow the words of the Office of Foreign Assets Control - for being an official of the Government of the Russian Federation, without any alleged or specified involvement in unlawful conduct or activities being invoked by the sanctioning State. **The mere fact of being an official of the Government of the Russian Federation now seems to be deemed sufficient to be included in a list of targeted individuals, which sets an ominous precedent, and furthermore amounts to a blunt denial of human rights.** The persons targeted here are punished for the conduct of other persons, which corresponds to the concept of guilt by association, which is widely rejected by modern international criminal law and human rights law. [...] **The trend towards blacklisting ministers and high- or even low-ranking government and administration officials of sanctioned countries in an indiscriminate manner, merely on the grounds of their position or appointment (that may have been unsolicited or result from popular election) is also a matter of concern**»¹⁷⁹⁴.

4.3.1 Il caso Rotenberg: «manifest errors of assessment» nella motivazione addotta dal Consiglio a sostegno dell'iscrizione del ricorrente nella *blacklist*

Un esempio rilevante delle criticità che Mosca colloca alla base dell'approccio dell'UE in tema di sanzioni “mirate” è fornito dalla Decisione 2014/508/PESC del 30 luglio 2014, che ha modificato 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*. Le nuove disposizioni del Consiglio, infatti, hanno aggiornato l'elenco dei soggetti sottoposti a misure restrittive inserendo, tra gli altri, il nominativo del sig. Arkadiy Romanovich Rotenberg. In primo luogo, all'uomo d'affari russo è stato sostanzialmente contestato il fatto di essere: «[...] a long-time acquaintance of President Putin and his former judo sparring partner [and] he has developed his fortune during President Putin's tenure. [Moreover] he has been favoured by Russian decision-makers in the award of important contracts by the Russian State or by State-owned enterprises. His companies were notably awarded several highly lucrative contracts for

¹⁷⁹³ UN, HRC, *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, on his mission to the Russian Federation* (A/HRC/36/44/Add.1), 2017, cit., p. 12, § 69.

¹⁷⁹⁴ UNGA, HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights* (A/HRC/39/54), 30 agosto 2018, 14, § 43 e nota 50 (enfasi aggiunta).

*the preparations of the Sochi Olympic Games»*¹⁷⁹⁵. Tuttavia, la principale motivazione addotta dal Consiglio a sostegno dell'iscrizione del sig. Rotenberg nella *blacklist* dei soggetti sanzionati ha riguardato il suo essere: «*a major shareholder of GIPROTRANSMOST, a company which has received a public procurement contract by a Russian State-owned Company to conduct the feasibility study of the construction of a bridge from Russia to the illegally annexed Autonomous Republic of Crimea, therefore consolidating its integration into the Russian Federation which in turn further undermines the territorial integrity of Ukraine»*¹⁷⁹⁶.

Quindi, secondo le valutazioni del Consiglio, il ruolo del sig. Rotenberg come azionista di maggioranza della GIPROTRANSMOST, società che aveva ricevuto da un'azienda di Stato russa l'incarico di svolgere uno studio ingegneristico di fattibilità riguardante la costruzione di un ponte sullo Stretto di Kerch', avrebbe di per sé costituito un intrinseco fattore di facilitazione del processo di annessione della Crimea alla Russia unitamente alla figura personale dello stesso oligarca russo e ai suoi trascorsi professionali. Tali considerazioni, peraltro, sono state formulate dal Consiglio a prescindere dalla concreta realizzazione della struttura del "Ponte della Crimea", in effetti avvenuta (sempre ad opera di aziende riconducibili al sig. Rotenberg) solo successivamente dato che la sezione del ponte sullo Stretto di Kerch' riservata alla circolazione stradale è stata inaugurata il 15 maggio 2018¹⁷⁹⁷ mentre la parte ferroviaria è stata aperta alla circolazione dei treni solo il 23 dicembre 2019¹⁷⁹⁸.

Pertanto, l'argomento "indiziante" – relativo alla preparazione di uno studio tecnico di fattibilità per la realizzazione di un'opera infrastrutturale – non può che esprimere di per sé una limitata valenza probatoria¹⁷⁹⁹. La GIPROTRANSMOST, d'altronde, è stata fondata a San Pietroburgo nel 1968 e non è un'azienda creata *ad hoc* per la realizzazione del progetto in questione. La semplice redazione di una valutazione ingegneristica, inoltre, non potrebbe in ogni caso essere normalmente interpretata come una "violazione" dell'integrità territoriale di uno Stato. Del resto, anche le prime motivazioni esaminate – in quanto meramente afferenti alla sfera privata del soggetto "listato" e agli affari condotti in passato dal medesimo – non possono certamente essere considerate valide al fine di giustificare l'adozione di misure restrittive internazionali nei confronti di un individuo. I rapporti di amicizia con personalità della politica e la stipulazione di contratti con il coinvolgimento di organi di uno Stato non possono infatti essere di per sé interpretati come elementi integranti un illecito, tanto più di rilievo internazionale. Non sorprende dunque che, rilevando tali carenze, il Tribunale dell'UE si sia pronunciato in favore dell'annullamento delle restrizioni adottate nel 2014 dal Consiglio nei confronti della persona del sig. Rotenberg¹⁸⁰⁰.

¹⁷⁹⁵ UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/508/PESC, 30 luglio 2014, cit.

¹⁷⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁹⁷ Cfr. G. STOLYAROV, *Trucker Putin opens Russia bridge link with annexed Crimea*, in *Reuters World News*, 15 maggio 2018.

¹⁷⁹⁸ BBC NEWS, *Putin's new Crimea rail link condemned by EU*, 23 dicembre 2019.

¹⁷⁹⁹ Cfr. V. VOINIKOV, *op. cit.*, p. 72.

¹⁸⁰⁰ TRIB. DELL'UE (Nona sezione), *Arkady Romanovich Rotenberg v. Council of the European Union*, case T-720/14, Sentenza, 30 novembre 2016, ECLI:EU:EU:T:2016:689, § 188.

Il Tribunale ha rilevato come la prima delle motivazioni citate fosse viziata da «*manifest errors of assessment*»¹⁸⁰¹. Sebbene per essere sottoposti all'applicazione delle misure restrittive dell'UE in relazione alla crisi ucraina non sia necessario aver tratto beneficio diretto dall'annessione della Crimea o essere stati direttamente coinvolti nelle azioni di destabilizzazione attuate dalla Russia nel territorio dell'Ucraina, il giudice dell'Unione ha altresì riconosciuto come l'aver tratto un effettivo vantaggio personale dall'interazione con i responsabili politici delle suddette condotte, peraltro nella consapevolezza dei piani e delle azioni portate a termine da questi ultimi, possa tuttavia generalmente rappresentare una motivazione adeguata per l'imposizione di sanzioni individuali. Nel caso del sig. Rotenberg, ad ogni modo, il generico riferimento operato da parte del Consiglio ad astratti «*Russian decision makers*» è stato comunque ritenuto inidoneo a fondare l'adozione di misure restrittive, in quanto ritenuto troppo vago.

Analogamente, l'allusione al fatto che il sig. Rotenberg avesse ottenuto, per le proprie aziende, commesse statali dal governo russo grazie ai propri legami personali con il Presidente Putin è stata giudicata dal Tribunale come non pertinente, in quanto per di più riferita a contratti governativi relativi alle Olimpiadi invernali di Sochi del 2014 e, pertanto, concernenti commesse statali ottenute dalle società del sig. Rotenberg in un periodo comunque precedente all'insorgere della crisi della Crimea e non collegabili in alcun modo alle azioni successivamente poste in atto dal Cremlino contro l'integrità territoriale dell'Ucraina. Il Tribunale ha dunque ritenuto insufficienti anche gli elementi presi in considerazione dal Consiglio al fine di accertare il ruolo del sig. Rotenberg come azionista di maggioranza nel quadro di amministrazione della GIPROTRANSMOST¹⁸⁰², rilevando di conseguenza l'illegittimità delle misure restrittive adottate in prima battuta nei confronti dell'oligarca russo.

Le misure restrittive imposte nei confronti del sig. Rotenberg, infatti, sono state successivamente rinnovate nel marzo 2015. In tale occasione, tuttavia, il Consiglio ha introdotto nuove motivazioni¹⁸⁰³ a sostegno delle proprie sanzioni richiamando la titolarità, da parte del sig.

¹⁸⁰¹ «*[T]he lawfulness of [Council's] decisions [...] must be restricted to checking that the rules governing procedure and the statement of reasons have been complied with, that the facts are materially accurate, and that there has been no manifest error of assessment of the facts or misuse of power. That limited review applies, especially, to the Council's assessment of the considerations of appropriateness on which such decisions are based. [T]he judicial review of the lawfulness of the decision in question extends to the assessment of the facts and circumstances relied on as justifying it, and to the evidence and information on which that assessment is based. The Court must likewise ensure that the rights of the defence are observed and that the requirement of a statement of reasons is satisfied and also, where applicable, that the overriding considerations relied on exceptionally by the Council in disregarding those rights are well founded. [...]*». TRIB. DI I GRADO, EU:T:2009:401, cit., §§ 36-37. Si consideri, d'altronde, l'effettiva incisività delle *targeted measures* dell'UE nella sfera giuridica soggettiva dei destinatari "listati": «*the restrictive measures imposed on, inter alia, the applicant constitute protective measures, which are not supposed to deprive the persons concerned of their property, the right to respect for their private life or their freedom to conduct a business. However, the measures in question undeniably entail a restriction of the exercise of the applicant's right to property and affect his private life and his freedom to conduct a business. [...]* However, it has consistently been held that in EU law those fundamental rights do not have absolute protection, but must be viewed in relation to their function in society». TRIB. DELL'UE, EU:T:2016:689, cit., §§ 167-168.

¹⁸⁰² *Ivi*, § 77.

¹⁸⁰³ In generale, è possibile osservare come gli indirizzi giurisprudenziali elaborati da parte della Corte di Giustizia dell'UE in materia dei diritti individuali abbiano alimentato un rilevante quantitativo di decisioni in favore dei

Rotenberg, anche dell'azienda russa STROYGAZMONTAZH vincitrice dell'appalto per l'effettiva realizzazione del ponte sullo Stretto di Kerch', nonché il ruolo di primo piano detenuto dallo stesso sig. Rotenberg nell'ambito del consiglio di amministrazione della casa editrice russa *Prosveshcheniye*, autrice di un progetto editoriale rivolto a promuovere tra i giovani abitanti della Crimea la consapevolezza della loro nuova cittadinanza russa. Di conseguenza, il Tribunale si è soffermato nell'esame delle nuove motivazioni riportate dal Consiglio in sede di estensione delle sanzioni e, in questo caso, ne ha rilevato l'adeguatezza a fungere da giustificazione per l'imposizione di restrizioni individuali rivolte a contenere le implicazioni delle azioni perpetrate dalla Russia nei confronti dell'integrità dello Stato ucraino¹⁸⁰⁴.

Il Tribunale dell'UE, quindi, ha deciso di rigettare l'istanza di annullamento presentata dal sig. Rotenberg in relazione all'intero impianto delle restrizioni "mirate" adottate dall'UE nei suoi confronti. Coerentemente alle argomentazioni in precedenza espresse, d'altronde, il Tribunale ha riconosciuto l'oggettività del legame fattuale intercorrente tra l'appalto ottenuto dall'azienda STROYGAZMONTAZH, di proprietà del sig. Rotenberg, e l'annessione della Crimea portata a termine dalla Federazione Russa secondo le determinazioni dei *policy makers* del Cremlino ritenuti "vicini" allo stesso oligarca russo. Il giudice dell'Unione ha inoltre sottolineato come la realizzazione del "Ponte della Crimea", oltre ad agevolare il normale flusso di persone e di beni di consumo, possa altresì costituire un concreto fattore di facilitazione del traffico di materiale militare tra la Russia e la penisola della Crimea. Tutto ciò, pertanto: «[...] *would consolidate the integration of Crimea into Russia, thereby further undermining the territorial integrity of Ukraine*»¹⁸⁰⁵.

Il Tribunale, infine, ha posto in evidenza la diretta connessione rilevabile tra la pubblicazione dal titolo «*Детям России: Адрес – Крым*» [*To the Children of Russia: Address – Crimea*], edita dalla casa editrice russa Просвещение [tras. *Prosveshcheniye*] facente capo al sig. Rotenberg, e le determinazioni assunte dal Presidente Putin in merito all'allineamento della Crimea con gli standard educativi russi. Il giudice dell'UE, pertanto, ha riscontrato in tale progetto editoriale un ulteriore fattore di consolidamento dell'integrazione della Crimea nella Federazione

rispettivi ricorrenti, con il conseguente espletamento, ad opera del Consiglio, delle dovute procedure di *de-listing*. Tuttavia, benché i competenti organi dell'Unione abbiano progressivamente aderito ai criteri sostanziali e procedurali enucleati dalla Corte in riferimento all'imposizione di misure restrittive "mirate", si impone di considerare come a parte rilevante dei numerosi casi di annullamento giudiziale dei provvedimenti di inserimento nei diversi elenchi (finora, geografici) dell'UE sia comunque subentrata una nuova iscrizione dei medesimi interessati nella lista dei soggetti sanzionati e ciò grazie all'impiego, da parte del Consiglio, di differenti parametri di *listing* incentrati su motivazioni maggiormente estese – se non più approssimative e discrezionali – rispetto ai motivi censurati in sede di giudizio. Cfr. E. CHACHKO, *Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence*, cit., pp. 27-32.

¹⁸⁰⁴ Già con la sentenza del 12 maggio 2015 nel caso *Anatoly Ternavsky v Council of the European Union* (T-163/12) il Tribunale dell'UE aveva rilevato l'illegittimità delle misure impugnate dal ricorrente (un cittadino bielorusso) in quanto gravate da *error of assessment*. Tuttavia, questo non ha successivamente impedito che il Consiglio confermasse la propria decisione, dopo aver modificato la motivazione posta alla base della designazione del soggetto *target* nella *blacklist* delle sanzioni. Cfr. P. KALINICHENKO, *op. cit.*, p. 24.

¹⁸⁰⁵ TRIB. DELL'UE, case T-720/14, Sentenza, 30 novembre 2016, EU:T:2016:689, cit. § 121.

Russa, a detrimento dell'unità territoriale dell'Ucraina¹⁸⁰⁶. Il Tribunale, dunque, ha accolto solo parzialmente il ricorso presentato dal sig. Rotenberg avverso la propria iscrizione nell'elenco delle sanzioni dell'Unione europea e, di conseguenza, ha annullato le misure restrittive per il periodo dal 30 luglio 2014 al 14 marzo 2015 confermando invece le misure restrittive per il periodo dal 15 marzo 2015 al 15 settembre 2016¹⁸⁰⁷.

¹⁸⁰⁶ *Ivi*, §§ 128-29.

¹⁸⁰⁷ Cfr. TRIB. DELL'UE, *The General Court confirms the fund-freezing measures imposed on Mr Arkady Rotenberg for the period 2015-2016*, in *Press Release*, n°131/16, 30 novembre 2016. Si consideri, inoltre, il caso del giornalista Dmitrii Konstantinovich Kiselev, nominato nel 2013 a capo dell'agenzia di stampa statale russa *Rossiia Segodnya* e, nel 2014, "listato" dalle autorità dell'UE quale «*Central figure of the government propaganda supporting the deployment of Russian forces in Ukraine*» (§ 3). Nella causa *Kiselev*, il giudice dell'UE ha definito il concetto di "active support" (§§ 73-74) come «*forms of support which, by their quantitative or qualitative significance, contribute to the continuance of the actions and policies of the Russian Government destabilising Ukraine*» (§ 114) rilevando come anche i *mass-media* possano integrare tale criterio, tanto più se nelle vesti di «*a 'unitary enterprise' of the Russian State*» (§ 76). Il Tribunale ha altresì rilevato come la *Libertà di espressione e d'informazione*, tutelata dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, possa essere sottoposta a limitazioni allo scopo di porre termine alle azioni di destabilizzazione dell'Ucraina condotte da parte della Russia (§§ 76 e 116-119). Infine, «*[s]ince all the pleas in law relied on by the applicant have been rejected, [the Court] dismissed [the action] in its entirety*». TRIB. DELL'UE (Nona sezione), *Dmitrii Konstantinovich Kiselev v Council of the European Union*, case T-262/15, Sentenza, 15 giugno 2017, ECLI:EU:T:2017:392. Sullo sfondo delle pronunce nel caso *Mikhailchanka*, dove il Tribunale aveva infine disposto l'esclusione del nominativo di un giornalista bielorusso dalla lista dei divieti di ingresso nell'UE, sembrava peraltro che le rimostranze avanzate in giudizio da parte del giornalista filogovernativo russo, Dmitry Kiselev, dovessero trovare soddisfazione. Tuttavia, come sottolineato dal giudice dell'Unione: «*[I]t must be noted that, contrary to the applicant's assertions, the case-law resulting from the judgment of 23 September 2014, Mikhailchanka v Council [...] EU:T:2014:801, does not allow the conclusion that the concept of 'active support' applies to the work of a journalist only when his remarks have a concrete impact. As the Council rightly submitted, in that judgment the Court did not address the issue of the right to freedom of expression, but rather considered that the Council had not proved that, in the case that gave rise to that judgment, the applicant fell within the scope of the designation criteria laid down in the measures that were at issue. Those criteria covered, inter alia, persons responsible for the violations of international electoral standards in the presidential elections held in Belarus on 19 December 2010 and those responsible for the serious violations of human rights or the crackdown on civil society and democratic opposition in that country. In those circumstances, the Court held that the Council had not adduced evidence capable of demonstrating the influence, the specific impact and, above all, the responsibility that the applicant, and, where relevant, the television programme that he presented, could have had in the violations of international electoral standards and in the crackdown on civil society and the democratic opposition. – In the present case, the criterion of 'active support', applied by the Council to the applicant, is broader than those, based on responsibility, at issue in the case that gave rise to the judgment of 23 September 2014, Mikhailchanka v Council [...]. Accordingly, the applicant is not justified in invoking that judgment in support of his argument that the Council should have shown the concrete effects of his statements*». TRIB. DELL'UE, case T-262/15, Sentenza, 15 giugno 2017, EU:T:2017:392, cit., §§ 77-78. Si veda, inoltre, anche: TRIB. DELL'UE (Prima Sezione), *Aliaksei Mikhailchanka v Council of the European Union*, case T-693/13, Sentenza, 10 maggio 2016, ECLI:EU:T:2016:283. Sul tema, cfr. C. CHALLET, *op. cit.*, pp. 5-8.

4.3.2 Il caso *Portnov*: i “presupposti idonei” a giustificare l’espletamento, da parte del Consiglio, della procedura di *listing* che ha coinvolto il nominativo del ricorrente

Il 26 ottobre 2015 il Tribunale si è pronunciato in relazione al caso *Portnov*¹⁸⁰⁸, disponendo la rimozione del nominativo del ricorrente dalla lista degli individui sottoposti a sanzioni da parte dell’Unione europea. Per Andriy Portnov, un consigliere dell’ex-presidente ucraino Viktor Yanukovich, la sentenza assumeva perlopiù un valore morale¹⁸⁰⁹ in considerazione del fatto che le sanzioni contro di lui, adottate dal Consiglio il 5 marzo 2014, erano giunte a scadenza già il 6 marzo 2015 senza risultare oggetto di ulteriore rinnovo da parte dell’UE. Nell’esame del ricorso, il Tribunale ha valutato le motivazioni addotte dal Consiglio in relazione all’iniziale inclusione del ricorrente nell’elenco delle sanzioni nel marzo 2014. Il Consiglio, in verità, aveva introdotto restrizioni nei confronti del sig. Portnov sulla base di un unico documento, ossia una lettera fatta pervenire al Consiglio da parte dell’Ufficio del Procuratore generale dell’Ucraina nella quale, senza fornire «*details of that conduct or of the applicant’s responsibility for it*»¹⁸¹⁰, veniva sommariamente riferito che il ricorrente, «*among other former senior officials*»¹⁸¹¹, era stato posto sotto indagini per «*the misappropriation of funds, and concerning the illegal transfer abroad of those funds*»¹⁸¹².

Per far fronte alla crisi politica iniziata in Ucraina alla fine del 2013, il 5 marzo 2014 il Consiglio aveva infatti deciso di congelare i fondi e le risorse economiche di cittadini ucraini chiamati a rispondere dell’appropriazione indebita di fondi del governo di Kiev nonché ritenuti responsabili di violazioni dei diritti umani in Ucraina¹⁸¹³. Gli artt. 1 e 2 della Decisione 2014/119/PESC, adottata sulla base dell’art. 29 TUE, infatti, dispongono che: «*1. All funds and economic resources belonging to, owned, held or controlled by persons having been identified as responsible for the misappropriation of Ukrainian State funds and persons responsible for human rights violations in Ukraine, and natural or legal persons, entities or bodies associated with them, as listed in the Annex, shall be frozen. 2. No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of natural or legal persons, entities or bodies listed in the Annex*»¹⁸¹⁴.

Ad ogni modo, a fronte della richiesta di revisione del provvedimento di *listing* avanzata dal sig. Portnov in data 17 aprile 2014, il Consiglio aveva già emendato il provvedimento contestato attraverso l’adozione della Decisione 2015/143/PESC del 29 gennaio 2015, entrata in vigore il 1° febbraio 2015, individuando così nuovi criteri di designazione per gli individui sottoposti a

¹⁸⁰⁸ TRIB. DELL’UE (Nona sezione), *Andriy Portnov v Council of the European Union*, case T-290/14, Sentenza, 26 ottobre 2015, ECLI:EU:T:2015:806.

¹⁸⁰⁹ Cfr. D. A. SHEMELIN, *Sanctions against Yanukovych and Azarov: What Will Happen after Portnov Wins the Case in the European Court of Justice*, Ilyashev & Partners, Kiev, 1° dicembre 2015.

¹⁸¹⁰ TRIB. DELL’UE, case T-290/14, Sentenza, 26 ottobre 2015, EU:T:2015:806, cit., § 44.

¹⁸¹¹ *Ibidem*.

¹⁸¹² *Ibidem*.

¹⁸¹³ TRIB. DELL’UE, *The General Court sets aside the freeze on the funds of Andriy Portnov, one-time adviser to the former Ukrainian President Viktor Yanukovych*, in *Press Release*, n°129/15, 26 ottobre 2015, p. 1.

¹⁸¹⁴ TRIB. DELL’UE, case T-290/14, Sentenza, 26 ottobre 2015, EU:T:2015:806, cit., §§ 2-3.

misura restrittiva: «1. All funds and economic resources belonging to, owned, held or controlled by persons having been identified as responsible for the misappropriation of Ukrainian State funds and persons responsible for human rights violations in Ukraine, and natural or legal persons, entities or bodies associated with them, as listed in the Annex, shall be frozen. For the purpose of this Decision, persons identified as responsible for the misappropriation of Ukrainian State funds include persons subject to investigation by the Ukrainian authorities: (a) for the misappropriation of Ukrainian public funds or assets, or being an accomplice thereto; or (b) for the abuse of office as a public office-holder in order to procure an unjustified advantage for him- or herself or for a third party, and thereby causing a loss to Ukrainian public funds or assets, or being an accomplice thereto»¹⁸¹⁵.

In seguito agli ulteriori emendamenti della Decisione contestata, intervenuti ad opera della Decisione del Consiglio 2015/364/PESC del 5 marzo 2015 e del Regolamento attuativo del Consiglio n°357/2015 adottato nella stessa data, il nominativo del sig. Portnov era stato infine definitivamente rimosso dalla lista dei soggetti sottoposti a misure restrittive. Il sig. Portnov, di conseguenza, ha chiesto al Tribunale dell'Unione europea l'annullamento della propria iscrizione nell'elenco delle sanzioni in relazione al periodo compreso tra il 6 marzo 2014 e il 5 marzo 2015¹⁸¹⁶. Orbene, il Tribunale ha in primo luogo posto in evidenza come la Procura ucraina, nella propria comunicazione, non avesse fornito idonei riscontri probatori a sostegno degli addebiti mossi al sig. Portnov, rilevando altresì come le stesse investigazioni, in realtà, non fossero state condotte in riferimento specifico al ricorrente e come questi, per di più, non risultasse formalmente "sotto inchiesta". Il Tribunale, dunque, ha ritenuto che la segnalazione fatta pervenire al Consiglio da parte dell'autorità giudiziaria ucraina non potesse costituire di per sé una ragione sufficiente a fondare l'imposizione di misure restrittive da parte dell'Unione europea nei confronti del sig. Portnov e ha pertanto disposto il *de-listing* del suo nominativo¹⁸¹⁷.

La decisione del Tribunale nel caso *Portnov*, in sostanza, riprende l'impostazione seguita dallo stesso giudice nella sentenza *Ezz*¹⁸¹⁸. Il Tribunale, infatti, ha ancora una volta rilevato la necessità di coniugare due istanze confliggenti come, da un lato, la prerogativa dell'individuo all'esercizio effettivo del proprio diritto di difesa tramite l'accesso alle motivazioni che fungono da presupposto per il procedimento intrapreso dall'autorità nei suoi riguardi e, dall'altro, le ragioni di sicurezza nazionale che hanno indotto lo Stato ad agire nei suoi confronti¹⁸¹⁹. In

¹⁸¹⁵ *Ivi*, § 14.

¹⁸¹⁶ TRIB. DELL'UE, *The General Court sets aside the freeze on the funds of Andriy Portnov, one-time adviser to the former Ukrainian President Viktor Yanukovich*, cit., p. 1.

¹⁸¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸¹⁸ TRIB. DELL'UE (Terza sezione), *Ahmed Abdelaziz Ezz and Others v Council of the European Union*, case T-256/11, Sentenza, 27 febbraio 2014, ECLI:EU:T:2014:93, §§ 57-61 e 93. Inoltre, cfr. CGUE (Quinta sezione), *Ahmed Abdelaziz Ezz and Others v Council of the European Union*, C-220/14 P, Sentenza, 5 marzo 2015, ECLI:EU:C:2015:147, § 72.

¹⁸¹⁹ Con la pronuncia relativa al caso *Ezz*, il giudice dell'UE ha delineato un'interpretazione più restrittiva del diritto alla difesa. Il Tribunale, in tale occasione, ha infatti affermato che non è necessario che l'individuo sanzionato sia posto a conoscenza di tutti gli elementi di riscontro tratti a sostegno delle misure restrittive impostegli, risultando invece sufficiente che sia il giudice nazionale a essere idoneamente informato al riguardo.

occasione della pronuncia nel caso *Ezz*, inoltre, il Tribunale aveva già riconosciuto all'autorità giudiziaria nazionale la competenza a decidere in merito all'inserimento nella *blacklist* del nominativo dell'indiziato e a procedere, in tal modo, al sequestro dei suoi beni. In tale contesto, infatti, i ricorrenti erano stati raggiunti da un'ordinanza del Procuratore generale del paese terzo (Egitto) approvata da un giudice penale e indirizzata al sequestro dei loro beni¹⁸²⁰.

Pertanto, anche nel caso *Portnov* l'adozione di misure sanzionatorie nei confronti del ricorrente è stata fondata su riscontri fattuali portati alla conoscenza del Consiglio. Il Tribunale, tuttavia, ha ritenuto che il Consiglio abbia commesso un errore nell'interpretazione del reale *status* del ricorrente quale soggetto coinvolto in un procedimento penale o sottoposto a un'indagine preliminare, poiché la lettera del Procuratore generale dell'Ucraina, tratta a fondamento della conseguente iscrizione del nominativo del sig. Portnov nell'elenco delle sanzioni, effettuava esclusivamente un generico richiamo alle indagini condotte dalle autorità ucraine nei confronti di diversi individui, tra i quali il ricorrente, senza però fornire sufficienti precisazioni in riferimento ai fatti posti alla base di tali indagini¹⁸²¹.

Per il Tribunale, infatti: «[...] *the additional evidence submitted by the Council, which post-dates the contested acts, proves that the applicant was the subject of a preliminary inquiry which was registered after those acts were adopted and on the same day that they were published. Therefore, it is not even established that, at the time when the contested acts were adopted, the applicant was the subject of genuine 'criminal proceedings', or even a mere preliminary inquiry. It follows that the inclusion of the applicant's name on the list as a 'person subject to criminal proceedings' is incorrect. Furthermore, when questioned, at the hearing, about the withdrawal of the restrictive measures against the applicant, the Council did not provide any explanation justifying that withdrawal*»¹⁸²². Il giudice dell'UE, di conseguenza, ha sottolineato che: «*A person cannot be considered responsible for the misappropriation of funds merely because he is the subject of a preliminary investigation*»¹⁸²³.

Il caso in questione, ancor più che al diritto a una difesa effettiva, afferisce dunque alla necessità che, da parte delle autorità, sia fornito un adeguato riscontro in merito alla concreta sussistenza di “presupposti idonei” a giustificare l'espletamento della procedura di *listing* che ha coinvolto il nominativo del ricorrente¹⁸²⁴. Del resto: «[...] *in the context of the application of restrictive measures, the EU judicature has held that identifying a person as responsible for an offence does not necessarily imply that that person has been convicted of that offence*»¹⁸²⁵. Il Tribunale, inoltre, ha individuato nell'autorità giudiziaria nazionale l'organo preposto a tali verifiche, riservando in ogni caso al giudice comunitario la funzione di controllo con riguardo alla legittimità degli atti e delle procedure di iscrizione negli elenchi: «[...] *the effectiveness of*

¹⁸²⁰ TRIB. DELL'UE, case T-256/11, Sentenza, 27 febbraio 2014, EU:T:2014:93, cit., § 132.

¹⁸²¹ TRIB. DELL'UE, case T-290/14, Sentenza, 26 ottobre 2015, EU:T:2015:806, cit., §§ 40-44.

¹⁸²² *Ivi*, § 49.

¹⁸²³ TRIB. DELL'UE, *The General Court sets aside the freeze on the funds of Andriy Portnov, one-time adviser to the former Ukrainian President Viktor Yanukovich*, cit., p. 1.

¹⁸²⁴ Cfr. D. DEL VESCOVO, *op. cit.*, pp. 21-23.

¹⁸²⁵ TRIB. DELL'UE, case T-290/14, Sentenza, 26 ottobre 2015, EU:T:2015:806, cit., § 46.

the judicial review guaranteed by Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union requires that, as part of the review of the lawfulness of the grounds which are the basis of the decision to include or to maintain a person's name on the list of persons subject to restrictive measures, the Courts of the European Union are to ensure that that decision, which affects that person individually, is taken on a sufficiently solid factual basis. That entails a verification of the factual allegations in the summary of reasons underpinning that decision, with the consequence that judicial review cannot be restricted to an assessment of the cogency in the abstract of the reasons relied on, but must concern whether those reasons, or, at the very least, one of those reasons, deemed sufficient in itself to support that decision, are substantiated by sufficiently specific and concrete evidence»¹⁸²⁶.

Il ricorso del sig. Portnov, infine, è stato accolto e il Tribunale dell'UE ha di conseguenza annullato l'*asset freeze* impostogli dal Consiglio¹⁸²⁷.

¹⁸²⁶ *Ivi*, § 38 (enfasi aggiunta).

¹⁸²⁷ TRIB. DELL'UE, *The General Court sets aside the freeze on the funds of Andriy Portnov, one-time adviser to the former Ukrainian President Viktor Yanukovich*, cit., p. 1. Nel dicembre 2018, con la pronuncia nel caso *Portnov v. Canada (Foreign Affairs) 2018 FC 1248 (CanLII)*, il Tribunale federale del Canada ha respinto la domanda del sig. Portnov in relazione al riesame delle misure restrittive cui era stato sottoposto in base al *Freezing Assets of Corrupt Foreigns Official Act* (FACFOA) e, in particolare, in base alle *Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations*. Questo caso fornisce un'interessante interpretazione in riferimento alle tipologie di misure restrittive che, nell'ambito dell'ordinamento canadese, possono essere imposte a un cittadino straniero in relazione al presunto coinvolgimento di quest'ultimo in determinate azioni illecite. Il *Governor in Council*, in casi determinati, può introdurre ordini o regolamenti che impongano ai cittadini canadesi, in patria o all'estero, di boicottare le transazioni implicanti il coinvolgimento delle proprietà dei *targeted subjects*. Per i soggetti sanzionati, inoltre, tali provvedimenti possono prevedere il congelamento degli *asset* rientranti nell'ambito della giurisdizione canadese come previsto, ad esempio, nei confronti delle *politically exposed foreign persons*. La recente *Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law)* prevede altresì l'adozione di simili misure restrittive nei confronti dei cittadini stranieri ritenuti responsabili o complici di gravi violazioni dei diritti umani o di crimini di corruzione. Gli ordini e i regolamenti così adottati dalle autorità del Canada sono validi per cinque anni, rinnovabili alla scadenza. Nel caso di specie, il giudice canadese ha riscontrato che il sig. Portnov è un cittadino ucraino e che è stato eletto nel parlamento di Kiev nel 2006, ricoprendo dal 2010 al 2014 il ruolo di consigliere dell'ex-Presidente dell'Ucraina Yanukovich. Sotto la nuova amministrazione del Presidente Poroshenko, il 3 marzo 2014, il Procuratore generale dell'Ucraina aveva infatti inviato una lettera al Primo ministro del Canada, comunicando la sottoposizione di alcuni alti funzionari del precedente governo (tra cui il sig. Portnov) a *criminal investigations* e che «[...] there have been established factors of embezzlement of state funds in sizable amounts and its further illegal transfer outside the territory of Ukraine». Il Procuratore generale ucraino, di conseguenza, aveva richiesto l'assistenza del Canada per il recupero dei fondi statali sottratti. Il *Governor in Council*, quindi, aveva replicato alla richiesta delle autorità di Kiev il 5 marzo 2014, recependo i regolamenti ucraini ai sensi del FACFOA e aggiungendo nella relativa *blacklist* i nomi dei funzionari indicati nella lettera del Procuratore generale dell'Ucraina. Il sig. Portnov ha confutato come "politicamente motivate" le accuse mosse nei suoi confronti e, di conseguenza, ha chiesto al giudice canadese il ritiro delle misure restrittive cui era stato sottoposto, riportando un certificato ministeriale del 2017 che attestava l'assenza, in Ucraina, di condanne penali nei suoi riguardi unitamente ad alcune lettere del 2017 in cui il Procuratore generale ucraino negava la sottoposizione dello stesso Sig. Portnov a indagini o procedimenti giudiziari. Le argomentazioni del sig. Portnov, inoltre, vertevano anche sulla pronuncia in suo favore nel frattempo intervenuta da parte del Tribunale dell'Unione europea nel 2015. Il giudice canadese, dunque, ha rilevato come il Tribunale dell'UE avesse effettivamente riscontrato l'illegittimità delle restrizioni alle quali il sig. Portnov era stato in precedenza sottoposto da parte dell'Unione europea. La Corte federale, tuttavia, ha posto in evidenza alcune sostanziali differenze tra le condizioni tenute in considerazione, rispettivamente dalle autorità canadesi e da quelle dell'UE, ai fini dell'imposizione di sanzioni. L'Unione europea, del resto, aveva ritirato le proprie sanzioni prima della decisione

4.3.3 Il caso *Azarov*: il vaglio della fondatezza e della consistenza degli elementi di fatto presentati da parte di autorità nazionali di Stati terzi e adottati dal Consiglio a fondamento dell'adozione di misure "selettive" individuali

Per il periodo compreso tra il 6 marzo 2014 e il 5 marzo 2015, Mykola Yanovych Azarov (ex-Primo ministro dell'Ucraina dall'11 marzo 2010 fino al 28 gennaio 2014) e Sergiy Arbuzov (ex-vice Primo ministro dell'Ucraina e Primo ministro dal 28 gennaio 2014 al 27 febbraio 2014), insieme a Oleksii Mykolayovych Azarov (figlio del sig. Azarov) e ad altri due cittadini ucraini, Sergiy Klyuyev (fratello dell'ex-capo dell'amministrazione del Presidente dell'Ucraina) e Edward Stavyskyi (ex-ministro dell'Energia e dell'Industria del carbone), sono stati inclusi dall'UE nell'elenco delle persone sottoposte al congelamento degli *asset* economici in quanto individui coinvolti in Ucraina nell'ambito di indagini preliminari per reati connessi all'appropriazione indebita di fondi pubblici e al trasferimento illegale di tali fondi al di fuori del territorio ucraino. In contrasto con tale decisione, i cinque cittadini ucraini hanno proposto ricorso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea al fine di ottenere l'annullamento della loro iscrizione nella lista dei nominativi sanzionati¹⁸²⁸.

del Tribunale e il sig. Portnov aveva intrapreso il contenzioso con l'UE per rivendicare la lesione apportata alla sua reputazione (*Portnov v Council of the European Union*, §§ 31-32). Orbene, in base alla normativa del FACFOA, una mera dichiarazione di *impropriety* proveniente da un altro Stato si rivela sufficiente ai fini dell'imposizione di misure restrittive "mirate" nei confronti di un cittadino straniero (*Portnov v. Canada*, §§ 33 e 43) poiché la richiesta dell'individuazione di ulteriori riscontri di fatto giungerebbe a configurare una soglia troppo alta per l'imposizione di sanzioni, rischiando di vanificare la *ratio* del FACFOA (*ivi*, § 31). La lettera del 3 marzo 2014 proveniente dal Procuratore generale ucraino è stata pertanto ritenuta sufficiente in riferimento ai requisiti di legittimità richiesti dalla legislazione del Canada per l'imposizione di sanzioni e ciò anche in virtù delle successive dichiarazioni giurate rilasciate dal governo canadese e della mancanza di elementi modificativi successivi (*ivi*, §§ 37 e 41). La Corte federale, ad ogni modo, ha espresso la propria preoccupazione per il disinteresse mostrato da parte del potere esecutivo canadese sia verso i reclami presentati dal sig. Portnov sia nei confronti degli elementi di prova adottati da quest'ultimo, pur ritenendo tale scelta governativa non giustiziabile. Cfr.: FEDERAL COURT (Canada), *Portnov v. Canada (Foreign Affairs)*, 2018 FC 1248 (CanLII), 11 dicembre 2018; J. HENDRY, *Developments in statutory sanctions against alleged foreign wrongdoers*, in *PKI Global Justice Journal*, 2018, vol. 2, pp. 36 ss. Si consideri, inoltre, anche quanto stabilito dalla Corte federale ad esito dell'impugnazione riguardante il rinnovo delle sanzioni disposte dal Canada nei confronti del sig. Portnov: «*[T]he Minister was justified in maintaining Mr. Portnov's name on the Schedule to the FACFOA Regulations without a further communication from the Government of Ukraine confirming that he remains under investigation for the misappropriation of state funds. The Minister was not legally obliged to independently verify the allegations contained in the Makhnitskyi Letter, determine whether they remain current, or refute the evidence provided by Mr. Portnov to the contrary. The Minister's recommendation to enact the Extending Order was a valid exercise of the Crown's prerogative over the conduct of foreign affairs. [T]he onus is on the party asserting the invalidity of a renewal under s 6 of the FACFOA to demonstrate that the Governor-in-Council has acted in a manner not authorized by statute. There is no evidence before this Court that the Governor-in-Council's renewal of the FACFOA Regulations, or that the decision to retain Mr. Portnov's name in the Schedule, was motivated by improper considerations. On the contrary, the evidence establishes that the Minister has considered the information provided by Mr. Portnov respecting his innocence, and is taking reasonable steps to resolve the dispute in a manner consistent with the Minister's responsibility for the conduct of Canada's international relations*». FEDERAL COURT (Canada), *Portnov v. Canada (Attorney General)*, 2019 FC 1648 (CanLII), 20 dicembre 2019, §§ 34 e 37.

¹⁸²⁸ Cfr. TRIB. DELL'UE, *The General Court annuls the freezing of the assets of five Ukrainians, including Mykola Yanovych Azarov and Sergej Arbuzov, former Prime Ministers of Ukraine, for the period from 6 March 2014 to 5 March 2015*, in *Press Release*, n°7/16, 28 gennaio 2016, p. 1.

È utile ricordare che, nel marzo 2014, i provvedimenti imposti nei confronti di tali individui furono adottati d'urgenza dal Consiglio nel quadro del massimo sostegno che l'UE aveva inteso fornire a Kiev in quello che fin dal principio si stava configurando come un difficile momento di transizione politica. Le autorità dell'Unione europea, di conseguenza, avevano richiesto ai partner ucraini un elenco dei soggetti ritenuti coinvolti in vicende corruttive o in reati perpetrati contro lo Stato ucraino per poi procedere al blocco delle disponibilità finanziarie detenute da tali individui all'estero nei diversi Stati dell'UE. L'Ucraina, dunque, ha dovuto a sua volta predisporre la lista richiesta in pochi giorni, con tutte le controindicazioni che un simile approccio può comprensibilmente implicare¹⁸²⁹.

Con la sentenza nel caso *Azarov*¹⁸³⁰, il Tribunale ha potuto specificare quali condizioni possano adeguatamente motivare l'imposizione di misure restrittive individuali da parte del Consiglio nel caso in cui l'adozione di tali restrizioni risulti connessa allo svolgimento, da parte delle autorità di uno Stato terzo, di indagini in tema di sottrazione di fondi statali. Il giudice dell'UE, ad esito del procedimento riguardante l'ex-Primo ministro ucraino, ha infatti annullato la: «[...] *Council Decision 2014/119/CFSP of 5 March 2014 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine and Council Regulation (EU) No 208/2014 of 5 March 2014 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine in so far as they concern Mykola Yanovych Azarov*»¹⁸³¹.

Questa pronuncia, quindi, si colloca a pieno titolo nell'ambito dell'orientamento giurisprudenziale maturato da parte dell'organo giudiziario dell'UE in riferimento alla necessità di potenziare la tutela giurisdizionale garantita agli individui raggiunti da provvedimenti restrittivi "mirati". Il Tribunale, infatti, ha specificato come il Consiglio, ai fini dell'adozione di misure "selettive" individuali, sia tenuto a vagliare la fondatezza e la consistenza degli elementi di fatto adottati dalle autorità nazionali di Stati terzi a giustificazione delle proprie indagini (e delle inerenti richieste "sanzionatorie" indirizzate agli organi dell'UE). Pertanto, l'assolvimento di questo fondamentale requisito individuato dalla Corte si rivela dirimente affinché il

¹⁸²⁹ D'altronde, Andriy Portnov non è stato affatto l'unico funzionario del governo ucraino depresso dall'*Euro-maidan* a rivolgersi alla Corte di Lussemburgo. La Decisione del Consiglio 2014/119/PESC, per gli stessi motivi, è stata infatti contestata dinanzi al giudice dell'UE da altri 13 individui: Viktor Yanukovych (case T-346/14) e i suoi due figli (cases T-347/14, T-348/14); Mykola Azarov (cases T-331/14, T-332/14) e suo figlio (case T-332/14); i fratelli Klyuyev, Sergiy (case T-341/14) e Andriy (case T-340/14); Victor Pshonka (case T-381/14) e suo figlio Artem (case T-380/14); Sergiy Arbutov (case T-434/14); Eduard Stavytsky (case T-486/14); Oleksandr Klymenko (case T-494/14); Sergiy Kurchenko (case T-339/14). Cfr. D. A. SHEMELIN, *op. cit.* È opportuno ricordare come, nell'ambito del diritto internazionale generale, gli Stati e le OO.II. possano comunque adottare contromisure con carattere d'urgenza al fine di impedire ai destinatari di vanificare gli effetti di tali provvedimenti (e.g.: ritirando i propri *asset* dagli istituti bancari dell'*injured State*), prescindendo in tal modo da elementi "procedurali" come inviti ad adempiere, notifiche e offerte negoziali. Cfr.: Y. IWASAWA, N. IWATSUKI, *Procedural Conditions*, in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON (a cura di), *op. cit.*, p. 1154; N. RONZITTI, *Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy: An International Law Perspective*, cit., pp. 12-13.

¹⁸³⁰ TRIB. DELL'UE (Nona sezione), *Mykola Yanovych Azarov v. Council of the European Union*, case T-331/14, Sentenza, 28 gennaio 2016, ECLI:EU:T:2016:49.

¹⁸³¹ *Ivi*, § 1.

Consiglio risulti effettivamente legittimato a procedere al congelamento delle risorse economiche di tali *targeted persons*¹⁸³². Il giudice dell'UE, dunque, ha riaffermato il principio enucleato nella sentenza *Ezz*: «[...] *in the context of the application of restrictive measures, the EU judicature has held that identifying a person as responsible for an offence does not necessarily imply that that person has been convicted of that offence [...]*»¹⁸³³.

Il Tribunale, inoltre, ha considerato ammissibile l'impugnazione presentata dal sig. Azarov nonostante entrambi gli atti del Consiglio oggetto del ricorso non fossero più formalmente in vigore e ad essi fossero già subentrati nuovi atti emessi da parte dello stesso organo (anche questi poi impugnati da parte del sig. Azarov). Il giudice dell'Unione, infatti, ha riconosciuto che: «*it is clear from the case-law that, whilst recognition of the illegality of the contested act cannot, as such, compensate for material harm or for interference with a person's private life, it is nevertheless capable of rehabilitating the person concerned or constituting a form of reparation for the non-material harm which he has suffered by reason of that illegality, and of thereby establishing that he retains his interest in bringing proceedings [...]. In the present case, it must be noted, as the applicant asserted in the statement modifying the form of order sought and at the hearing, that being publicly identified as the subject of criminal proceedings in Ukraine in connection with the misappropriation of public funds could harm, in particular, his reputation as a politician and as a businessman. It must be pointed out, as the applicant stated at the hearing, that recognition of the illegality of Decision 2014/119 and of Regulation No 208/2014 may form the basis of a subsequent action for compensation for damage suffered as a result of those acts during the period of their application, that is [...], for the period from 5 March 2014 to 6 March 2015*»¹⁸³⁴.

Il sig. Azarov, quindi, ha conseguito l'annullamento delle misure restrittive contestate in base alle stesse motivazioni che figurano nella sentenza *Portnov*¹⁸³⁵. Le determinazioni del Consiglio,

¹⁸³² In ogni caso, si tenga presente che: «*[T]he disadvantages caused by the restrictive measures are not disproportionate to the objectives pursued, bearing mind, first, that those measures are by nature temporary and reversible and do not therefore infringe the 'essential content' of the right to property, and, secondly, that they may be derogated from in order to cover the basic needs, the legal costs or even the extraordinary expenses of the persons concerned. [A]lthough a restrictive measure may have considerable adverse consequences and a substantial impact on the business life of the person concerned, it is intended only to freeze his assets on a precautionary basis. Its immediate purpose is thus not to prevent the person concerned from pursuing industrial or commercial activities for profit within the European Union*». Inoltre, sebbene «*the principle of proportionality [...] requires that measures adopted by the EU [...] do not exceed the limits of what is appropriate and necessary in order to attain the objectives pursued*», ad ogni modo «*in the absence of a judicial decision on the merits [...] in Ukraine, the Council could not [...] know the nature of the public funds allegedly misappropriated or itself indicate their value*». Dunque, «*there was no way the Council could adopt [...] a partial freeze of the applicant's funds*». TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), *Mykola Yanovych Azarov v. Council of the European Union*, case T-215/15, Sentenza, 7 luglio 2017, ECLI:EU:T:2017:479, §§ 85, 91, 99 e 100.

¹⁸³³ TRIB. DELL'UE, case T-331/14, Sentenza, 28 gennaio 2016, EU:T:2016:49, cit., § 52. Cfr.: CGUE, C-220/14 P, Sentenza, 5 marzo 2015, EU:C:2015:147, cit., § 72; TRIB. DELL'UE, case T-256/11, Sentenza, 27 febbraio 2014, EU:T:2014:93, cit., §§ 57-61. In merito alla summenzionata causa *Ezz*, tuttavia, sia il Tribunale sia la Corte avevano confermato la validità delle misure restrittive adottate.

¹⁸³⁴ TRIB. DELL'UE, case T-331/14, Sentenza, 28 gennaio 2016, EU:T:2016:49, cit., §§ 28-30. Cfr. CGUE, case C-239/12 P, Sentenza, 28 maggio 2013, EU:C:2013:331, cit., §§ 70-72 e 83.

¹⁸³⁵ TRIB. DELL'UE, case T-290/14, 26 ottobre 2015, EU:T:2015:806, cit.; cfr. D. DEL VESCOVO, *op. cit.*, p. 23.

infatti, risultavano carenti di giustificazione dato che, al momento dell'iscrizione del nominativo del sig. Azarov nell'elenco dei soggetti sanzionati, non risultava ancora ufficialmente intrapreso alcun «*criminal proceeding*» nei suoi riguardi. Del resto, la sola lettera dell'Ufficio del Procuratore generale dell'Ucraina all'Alto rappresentante dell'Unione europea, nella quale veniva riferita l'apertura di indagini in capo all'interessato in relazione al reato di sottrazione di fondi statali, non poteva di per sé rappresentare un fondamento sufficientemente valido allo scopo di giustificare l'inserimento del sig. Azarov nell'elenco dei soggetti sanzionati¹⁸³⁶. Tale comunicazione, tra l'altro, fu concretamente recapitata a Bruxelles solo in seguito alla data di attuazione del provvedimento di *listing*. Secondo il giudice dell'UE, infatti: «*A person cannot be treated as being responsible for misappropriation of funds solely on the ground that he is the subject of a preliminary investigation in a third country, without the Council being aware of the matters alleged against that person in that investigation*»¹⁸³⁷.

In base ai dettami del Tribunale incombe altresì sul Consiglio l'impegnativo compito di verificare se, nei fatti, sussistano riscontri probatori tali da giustificare l'apertura di indagini sul soggetto interessato da parte delle autorità dello Stato terzo¹⁸³⁸. Il giudice dell'UE, d'altronde, ha riaffermato la prioritaria esigenza di garantire adeguatamente la protezione dei diritti fondamentali degli individui raggiunti da misure restrittive¹⁸³⁹ anche nel caso in cui la compressione di tali diritti riguardi politici di rango o rinomati "oligarchi" tacciati della commissione di reati gravi come lo sviamento di denaro pubblico e ciò, inoltre, riconoscendo come in capo a questi soggetti permanga l'interesse ad agire in merito all'annullamento dei provvedimenti restrittivi "originari" suscettibili di arrecare danno alla loro reputazione¹⁸⁴⁰. Il Tribunale, in tale occasione, ha pertanto innovato il proprio orientamento rispetto alla posizione precedentemente espressa dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Ezz*, in base alla quale: «*[...] it was not for the Council or the General Court to verify whether the investigations to which the*

¹⁸³⁶ TRIB. DELL'UE, case T-331/14, Sentenza, 28 gennaio 2016, EU:T:2016:49, cit., §§ 36-50.

¹⁸³⁷ TRIB. DELL'UE, *The General Court annuls the freezing of the assets of five Ukrainians, including Mykola Yanovych Azarov and Sergej Arbutov, former Prime Ministers of Ukraine, for the period from 6 March 2014 to 5 March 2015*, cit., p. 1. Nel luglio 2019, anche la Settima sezione della CGUE si è pronunciata nel filone Azarov determinando che: «*La décision (PESC) 2016/318 du Conseil, du 4 mars 2016, modifiant la décision 2014/119/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine, et le règlement d'exécution (UE) 2016/311 du Conseil, du 4 mars 2016, mettant en œuvre le règlement (UE) no 208/2014 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine, sont annulés en ce qu'ils concernent M. Mykola Yanovych Azarov*». CGUE (Settima sezione), *Mykola Yanovych Azarov v. Council of the European Union*, case C-416/18 P, Sentenza, 11 luglio 2019, ECLI:EU:C:2019:602, Decisioni conclusive, § 2.

¹⁸³⁸ TRIB. DELL'UE, case T-331/14, Sentenza, 28 gennaio 2016, EU:T:2016:49, cit., §§ 51-56.

¹⁸³⁹ Si veda ancora: CGUE (Quarta sezione), *Mykola Yanovych Azarov v Council of the European Union*, case C-530/17, Sentenza, 19 dicembre 2018, ECLI:EU:C:2018:1031. Parimenti, la causa T-286/18 intentata dal sig. Azarov innanzi al Tribunale dell'UE contro gli atti del Consiglio che hanno da ultimo esteso le misure restrittive nei suoi confronti per il periodo tra il 6 marzo 2018 e il 6 marzo 2019 si è conclusa con l'annullamento dei provvedimenti impugnati. Cfr. TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), *Mykola Yanovych Azarov v Council of the European Union*, case T-286/18, Sentenza, 11 settembre 2019, ECLI:EU:T:2019:577.

¹⁸⁴⁰ Cfr.: CGUE, case C-239/12 P, Sentenza, 28 maggio 2013, EU:C:2013:331, cit., §§ 70-72 e 83; TRIB. DELL'UE, case T-290/14, Sentenza, 26 ottobre 2015, EU:T:2015:806, cit., § 30.

appellants were subject were well founded, but only to verify whether that was the case as regards the decision to freeze funds in the light of the request for assistance. [...]»¹⁸⁴¹.

In proposito, rileva altresì richiamare la pronuncia della CGUE del 21 aprile 2015 in relazione al caso *Anbouba*¹⁸⁴². Ai §§ 41 e 45 della sentenza, infatti, la Corte ha osservato che: «*As regards the general criteria which were adopted in this instance for the purpose of applying restrictive measures, and for the defining of which the Council has a broad discretion [...] it should be noted that the effectiveness of the judicial review guaranteed by Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union requires that, as part of the review of the lawfulness of the grounds which are the basis of the decision to include a person's name on the list of persons subject to restrictive measures, the Courts of the European Union are to ensure that that decision, which affects that person individually, is taken on a sufficiently solid factual basis. That entails, in this instance, a verification of the factual allegations in the summary of reasons underpinning the acts at issue, in order to review whether those reasons, or, at the very least, one of those reasons, deemed sufficient in itself to support those acts, is substantiated [...]»¹⁸⁴³.*

4.3.4 I casi *Yanukovych, Klyuyev, et al.* innanzi al giudice dell'UE: l'obbligo di comprovare la "ragionevolezza" delle misure restrittive individuali imposte dal Consiglio

L'orientamento giurisprudenziale delineato con le sentenze *Portnov* e *Azarov* ha ricevuto riscontro anche nelle successive pronunce del Tribunale¹⁸⁴⁴. Particolare rilievo, pertanto, assumono i casi relativi a Viktor Fedorovych Yanukovych (ex-Presidente dell'Ucraina), e a uno dei suoi figli, Oleksandr Viktorovych Yanukovych, unitamente a quelli riguardanti Oleksandr Klymenko (ex-ministro delle Entrate e delle Imposte dell'Ucraina); Viktor Pshonka (ex-Procuratore generale dell'Ucraina) insieme a suo figlio, Artem Pshonka; l'ex-capo dell'amministrazione del Presidente dell'Ucraina, Andriy Klyuyev, e il già menzionato ex-Primo ministro *ad interim* ucraino, Sergiy Arbuzov. Nel 2014, i nominativi di queste persone erano stati per la prima volta inseriti nella lista riguardante gli individui sottoposti ad *asset freeze* da parte dell'UE¹⁸⁴⁵ in seguito all'attivazione, in Ucraina, di indagini relative ai crimini di appropriazione indebita di fondi pubblici e di trasferimento illegale di fondi statali al di fuori del territorio ucraino.

¹⁸⁴¹ CGUE, C-220/14 P, Sentenza, 5 marzo 2015, EU:C:2015:147, cit., § 77.

¹⁸⁴² CGUE (Grand Chamber), *Issam Anbouba v Council of the European Union*, case C-605/13 P, Sentenza, 21 aprile 2015, ECLI:EU:C:2015:248.

¹⁸⁴³ *Ivi*, §§ 41 e 45. Cfr.: CGUE (Quinta sezione), *Council v Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, case C-348/12 P, Sentenza, 28 novembre 2013, ECLI:EU:C:2013:776, §§ 73 e 120; CGUE (Grand Chamber), *joined cases C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P*, Sentenza, 18 luglio 2013, EU:C:2013:518, cit., § 119.

¹⁸⁴⁴ Cfr. D. DEL VESCOVO, *op. cit.*, p. 24.

¹⁸⁴⁵ Per il periodo tra il marzo 2014 e il marzo 2015: UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/119/PESC, 4 marzo 2014, cit.; UE, CONSIGLIO, Decisione d'esecuzione 2014/216/PESC, 14 aprile 2014, cit.; UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°208/2014, 5 marzo 2014, cit.; UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione n°381/2014, 14 Aprile 2014, cit. Inoltre, cfr. TRIB. DELL'UE, *The General Court annuls the freezing of funds of seven members of the former Ukrainian ruling class, including Viktor Yanukovych, former President of Ukraine*, in *Press Release*, n°93/2019, 11 luglio 2019, p. 1.

La Decisione relativa al congelamento delle risorse economiche di queste persone era stata inoltre ripetutamente prorogata dal Consiglio, per periodi di un anno, adducendo motivazioni integrative perlopiù afferenti all'*iter* dei procedimenti penali intrapresi da parte delle autorità ucraine nei confronti di tali individui. Insistendo nuovamente, *inter alia*, sull'argomento del mancato rispetto dei legittimi criteri di *listing* da parte del Consiglio, i soggetti coinvolti hanno quindi presentato ricorso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea contestando la legittimità degli atti che avevano disposto l'originaria introduzione e il successivo prolungamento dei provvedimenti di *asset freeze* susseguitesesi nel 2015¹⁸⁴⁶, 2016¹⁸⁴⁷, 2017¹⁸⁴⁸ e 2018¹⁸⁴⁹. Il Tribunale, dunque, si è pronunciato a più riprese nel merito delle rispettive impugnazioni e ha applicato i *case-law principles* derivanti dalla giurisprudenza *Azarov*, secondo i quali il giudice dell'Unione deve riesaminare la legittimità di tutti gli atti dell'UE alla luce dei diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento comunitario. Al riguardo, il Consiglio – sebbene possa fondare l'adozione o il mantenimento di misure restrittive sulla base di una decisione di uno Stato terzo – deve esso stesso verificare che, in particolare, il diritto alla difesa e il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva siano stati rispettati in sede di adozione di tale provvedimento¹⁸⁵⁰.

Il Tribunale, in primo luogo, ha di volta in volta rilevato come la motivazione degli atti attraverso i quali il Consiglio aveva deciso di prorogare le misure restrittive impugnate non contenesse alcun riferimento al fatto che il medesimo organo avesse preventivamente verificato il rispetto di tali diritti. Inoltre, nessuna delle informazioni contenute nelle lettere provenienti dalle autorità ucraine, su cui il Consiglio aveva basato la sua decisione di mantenere le misure restrittive controverse, consentiva di ritenere che il Consiglio avesse disposto di informazioni sufficienti per verificare che tali diritti fossero stati effettivamente rispettati. Il Consiglio, oltretutto, aveva l'obbligo di effettuare tale verifica indipendentemente da qualsiasi prova adottata dai cittadini ucraini colpiti dal congelamento dei fondi¹⁸⁵¹.

¹⁸⁴⁶ Per il periodo tra il marzo 2015 e il marzo 2016: UE, CONSIGLIO, Decisione 2015/364/Pesc, 5 marzo 2015, *amending Decision 2014/119*, in *OJEU*, L 62/25, 6 marzo 2015; UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°357/2015, 5 marzo 2015, *implementing Regulation No 208/2014*, in *OJEU*, L 62/1, 6 marzo 2015.

¹⁸⁴⁷ Per il periodo tra il marzo 2016 e il marzo 2017: UE, CONSIGLIO, Decisione 2016/318/PESC, 4 marzo 2016, “*amending Decision 2014/119/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine*”, in *OJEU*, L 60/76, 5 marzo 2016; UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°311/2016, 4 marzo 2016, *implementing Regulation (EU) No 208/2014*, in *OJEU*, L 60/1, 5 marzo 2016.

¹⁸⁴⁸ Per il periodo tra il marzo 2017 e il marzo 2018: UE, CONSIGLIO, Decisione 2017/381/Pesc, 3 marzo 2017, *amending Decision 2014/119/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine*, in *OJEU*, L 58/34, 4 marzo 2017; UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°374/2017, 3 marzo 2017, *implementing Regulation (EU) No 208/2014*, in *OJEU*, L 58/1, 4 marzo 2017.

¹⁸⁴⁹ Per il periodo tra il marzo 2018 e il marzo 2019: UE, CONSIGLIO, Decisione 2018/333/PESC, 5 marzo 2018, *amending Decision 2014/119/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine*, in *OJEU*, L 63/48, 6 marzo 2018; UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione n°2018/326, 5 marzo 2018, *implementing Regulation (EU) No 208/2014*, in *OJEU*, L 63/5, 6 marzo 2018.

¹⁸⁵⁰ TRIB. DELL'UE, *The General Court annuls the freezing of funds of seven members of the former Ukrainian ruling class, including Viktor Yanukovich, former President of Ukraine*, cit., pp. 1-2.

¹⁸⁵¹ *Ivi*, p. 2.

In secondo luogo, il Tribunale ha altresì osservato come – sebbene il Consiglio sostenesse che lo svolgimento delle indagini penali, in Ucraina, fosse stato sottoposto al dovuto controllo giurisdizionale e che diverse decisioni giudiziarie, adottate in tale contesto, dimostrassero che il Consiglio fosse stato in grado di verificare il rispetto dei diritti in questione – tali decisioni non fossero da sole idonee a dimostrare che la scelta delle autorità ucraine di avviare e condurre il procedimento penale, su cui si basava il mantenimento delle misure restrittive, fosse stata adottata nel rispetto dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva¹⁸⁵². Nei casi qui in esame, dunque, il giudice dell’Unione ha concluso che nessuna delle informazioni sopra riferite consentisse di stabilire che il Consiglio avesse verificato il rispetto dei diritti in questione da parte delle autorità giudiziarie ucraine prima di estendere le misure restrittive impugnate dai ricorrenti. Il Tribunale, quindi, ha annullato «*the Council’s acts extending the restrictive measures for the periods from 6 March 2016 to 6 March 2017 and from 6 March 2017 to 6 March 2018, with regard to Viktor Yanukovich and one of his sons, and from 6 March 2018 to 6 March 2019, with regard to the other Ukrainians concerned*»¹⁸⁵³.

In effetti, già nelle prime speculari pronunce del settembre 2016 in relazione ai casi *Yanukovich*¹⁸⁵⁴ (padre e figlio) e al caso *Klyuyev*¹⁸⁵⁵ il Tribunale dell’Unione europea aveva accolto le domande dei ricorrenti, riscontrando come il Consiglio non possa legittimamente procedere all’adozione di misure restrittive nei confronti di *targeted persons* in assenza di una preventiva verifica della concreta adeguatezza degli elementi giustificativi forniti da parte delle autorità di uno Stato terzo (nel caso di specie, l’Ucraina)¹⁸⁵⁶. Il giudice dell’UE, pertanto, si era espresso per l’annullamento delle decisioni di *listing* impugnate dai ricorrenti, risalenti al 2014, e aveva disposto la rimozione dei nominativi degli interessati dagli elenchi delle sanzioni per il periodo indicato nei suddetti atti “cassati”, mantenendo comunque in vigore i provvedimenti di rinnovo delle sanzioni individuali successivamente adottati dal Consiglio nel 2015 sulla base di motivazioni ritenute, al contrario, valide.

I ricorrenti, di conseguenza, hanno presentato appello avverso la pronuncia del Tribunale incorrendo, tuttavia, nel rigetto della propria istanza da parte della Corte di Giustizia¹⁸⁵⁷ giacché

¹⁸⁵² *Ibidem*.

¹⁸⁵³ *Ibidem*.

¹⁸⁵⁴ TRIB. DELL’UE (Nona sezione), *Oleksandr Viktorovich Yanukovich v Council of the European Union*, case T-348/14, Sentenza, 15 settembre 2016, ECLI:EU:T:2016:508; TRIB. DELL’UE (Nona sezione), *Viktor Fedorovich Yanukovich v Council of the European Union*, case T-346/14, Sentenza, 15 settembre 2016, ECLI:EU:T:2016:497.

¹⁸⁵⁵ TRIB. DELL’UE (Nona sezione), *Andriy Klyuyev v Council of the European Union*, case T-340/14, Sentenza, 15 settembre 2016, EU:T:2016:496, cit.

¹⁸⁵⁶ *Ivi*, §§ 36, 119-122. In ogni caso, «*as regards more specifically the arguments in relation to a breach of the right to reputation, it must be added that the imposition, by the Council, of restrictive measures on the applicant does not involve any view being taken of his culpability with respect to the acts of which he is accused. In any event, in so far as the adoption of those measures may cause the applicant to become the object of opprobrium and suspicion and, therefore, to affect his reputation, it must be stated that such effects are not clearly disproportionate in comparison with the objectives pursued [...]*». *Ivi*, § 135 (enfasi aggiunta).

¹⁸⁵⁷ CGUE (Ottava sezione), *Oleksandr Viktorovich Yanukovich v Council of the European Union*, case C-599/16 P, Sentenza, 19 ottobre 2017, ECLI:EU:C:2017:785; CGUE (Ottava sezione), *Viktor Fedorovich Yanukovich v Council of the European Union*, case C-598/16 P, Sentenza, 19 ottobre 2017, ECLI:EU:C:2017:786.

quest'ultima: «has no jurisdiction to establish the facts or, in principle, to examine the evidence which the General Court accepted in support of those facts»¹⁸⁵⁸.

Inoltre, al pari del Tribunale, la Corte ha constatato come le “preoccupazioni” espresse da parte del sig. Viktor Fedorovych Yanukovych e del sig. Oleksandr Viktorovych Yanukovych con riguardo all'effettiva imparzialità del sistema giudiziario ucraino non fossero idonee a mettere in discussione la fondatezza delle accuse mosse loro in relazione a specifici casi di appropriazione indebita di fondi pubblici o di dimostrare che la loro situazione particolare fosse stata pregiudicata dalle criticità riscontrabili nell'ambito del sistema giudiziario ucraino. Allo stesso modo, la Corte di Giustizia ha confermato che il Consiglio non era obbligato a chiedere alle autorità ucraine un'ulteriore verifica in merito alle accuse mosse contro le parti interessate, le quali non avevano peraltro addotto alcun elemento idoneo a rimettere in discussione le ragioni prodotte dalle autorità ucraine per giustificare gli addebiti loro contestati. Infine, la Corte ha osservato come il Tribunale potesse giustamente ritenere che, alla luce del carattere circostanziato delle contestazioni a loro carico, il congelamento dei capitali delle due parti interessate rispettasse il criterio di iscrizione utilizzato (*i.e.*, quello di soggetti identificati quali responsabili in riferimento all'appropriazione indebita di fondi statali ucraini), così come interpretato alla luce dell'obiettivo, prefissato dall'UE, di consolidare e sostenere lo Stato di diritto in Ucraina¹⁸⁵⁹.

L'adozione di misure “mirate” nei confronti di singoli individui o entità rientra infatti nel novero delle competenze del Consiglio il quale, nell'ambito della PESC, gode di un'ampia discrezionalità in merito all'imposizione di provvedimenti restrittivi¹⁸⁶⁰, potendovi ricorrere anche in assenza di specifiche istanze provenienti in proposito da parte di Stati terzi nonché astraendo da qualsiasi altra misura attuata da questi ultimi nell'ambito della loro giurisdizione territoriale. Pertanto, la comunicazione dell'apertura di un procedimento giudiziario in Ucraina può in effetti rappresentare un valido riscontro fattuale sulla base del quale il Consiglio, adempiendo a quanto prescritto dall'attinente giurisprudenza¹⁸⁶¹, può giungere a fondare le proprie autonome valutazioni circa la necessità e l'opportunità di introdurre sanzioni individuali nell'ambito dell'UE anche in funzione “rafforzativa” e di garanzia rispetto agli atti implementati, a livello nazionale, dalle autorità di paesi terzi¹⁸⁶².

Ad ogni modo, come sottolineato in primo grado dal Tribunale: «[...] it is clear that that **illegality [i.e.: failure to comply with the criteria for the designation of targeted persons]** persisted until the entry into force of the March 2015 acts, whereby the list was replaced and the reasons stated for the applicant's listing were amended»¹⁸⁶³.

¹⁸⁵⁸ *Ivi*, § 44.

¹⁸⁵⁹ *Ivi*, §§ 71-80; cfr. CGUE, *The Court of Justice confirms the freezing of funds of Mr Viktor Yanukovych, former President of Ukraine, and of his son Oleksandr for the period from 6 March 2015 until 6 March 2016*, in *Press Release*, n°108/17, 19 ottobre 2017, pp. 1-2.

¹⁸⁶⁰ CGUE, case C-605/13 P, Sentenza, 21 aprile 2015, EU:C:2015:248, cit., § 41.

¹⁸⁶¹ *Ivi*, § 45.

¹⁸⁶² Cfr. D. DEL VESCOVO, *op. cit.*, p. 25.

¹⁸⁶³ TRIB. DELL'UE, case T-346/14, Sentenza, 15 settembre 2016, EU:T:2016:497, cit., § 50 (enfasi aggiunta).

Tuttavia, alla luce della «*non-compliance with the listing criteria*» riscontrata in riferimento alla Decisione 2014/119¹⁸⁶⁴, il Tribunale dell'UE ha in seguito provveduto all'annullamento di

¹⁸⁶⁴ «[I]t must be borne in mind that, while the Council has a broad discretion as regards the general criteria to be taken into consideration for the purpose of adopting restrictive measures, the effectiveness of the judicial review guaranteed by Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union requires that, as part of the review of the lawfulness of the grounds which are the basis of the decision to include or to maintain a particular person's name on a list of persons subject to restrictive measures, the Courts of the European Union are to ensure that that decision, which affects that person individually, is taken on a sufficiently solid factual basis. That entails a verification of the factual allegations in the summary of reasons underpinning that decision, with the consequence that judicial review cannot be restricted to an assessment of the cogency in the abstract of the reasons relied on, but must concern whether those reasons, or, at the very least, one of those reasons, deemed sufficient in itself to support that decision, are substantiated by sufficiently specific and concrete evidence (see, [...] C-605/13 P, [§§] 41 and 45 and the case-law cited). [...] In the present case, the criterion laid down in Article 1(1) of Decision 2014/119 provides that restrictive measures are to be adopted against persons who have been identified as responsible for the misappropriation of public funds. Furthermore, it is clear from recital (2) of that decision that the Council adopted those measures 'with a view to consolidating and supporting the rule of law ... in Ukraine'. [...] The name of the applicant was included in the list on the ground that he was a '[p]erson subject to criminal proceedings in Ukraine to investigate crimes in connection with the embezzlement of Ukrainian State funds and their illegal transfer outside Ukraine'. [...] In support of the ground for the applicant's listing, the Council relies on the letter of 3 March 2014, which states that '[t]he law enforcement agencies of Ukraine have launched a number of criminal proceedings to investigate facts of crimes committed by former senior officials', including the applicant. The letter subsequently states, in very general terms, that 'as a result of the investigation ... there have been established facts of embezzlement of State funds in sizeable amounts and [the] further illegal transfer [of those funds] outside the territory of Ukraine'. [...] It is not disputed that that was the sole basis for the applicant's identification 'as responsible for the misappropriation of Ukrainian State funds' within the meaning of Article 1(1) of Decision 2014/119. The letter of 3 March 2014 is, within the body of evidence lodged by the Council in these proceedings, the only evidence that precedes the March 2014 acts and, therefore, the lawfulness of those acts must be assessed solely with regard to that evidence. [...] The Court must hold that, while that letter emanates from a high judicial authority of a third country, the letter contains no more than a vague and general statement linking the name of the applicant, among other former senior officials, to an investigation which, in essence, had established the fact that State funds had been embezzled. The letter does not provide any details as to the establishment of the acts which the investigation conducted by the Ukrainian authorities was in the process of determining and, still less, as to the applicant's individual liability, even presumed, in respect of those acts (see, [...] T-332/14, [§] 46; see also, by analogy, [...] T-290/14, [§§] 43 and 44). [...] It should further be noted that, in contrast to the case that gave rise to the judgment of 27 February 2014, *Ezz and Others v Council* (T-256/11, [§§] 57 to 61), upheld on appeal by the judgment of 5 March 2015, *Ezz and Others v Council* (C-220/14 P [...]), relied on by the Council, in the present case the Council did not have any information regarding the acts or conduct specifically imputed to the applicant by the Ukrainian authorities and, moreover, the letter of 3 March 2014, even if it is examined in its context, cannot constitute a sufficiently solid factual basis, within the meaning of the case-law cited in paragraph 40 above, for including the applicant's name in the list on the ground that he was identified 'as responsible' for the misappropriation of public funds (see, [...] T-290/14, [§§] 46 to 48). [...] Irrespective of the stage reached in the proceedings to which the applicant was deemed to be subject, the Council could not adopt restrictive measures against him without having knowledge of the acts classifiable as misappropriation of public funds which the Ukrainian authorities specifically alleged that he had committed. Only with knowledge of such acts would the Council have been in a position to determine that they were capable, first, of being classified as misappropriation of public funds and, secondly, of undermining the rule of law in Ukraine, the consolidation and support of which, as recalled in paragraph 41 above, constitutes the objective pursued by the adoption of the restrictive measures at issue [...] T-341/14, [§] 50, and [...] T-331/14, [§] 55). [...] Moreover, it is for the competent European Union authority to establish, in the event of challenge, that the reasons relied on against the person concerned are well founded, and not the task of that person to adduce evidence of the negative, that those reasons are not well founded [...] C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, [§§] 120 and 121, and [...] C-280/12 P, [§§] 65 and 66). [...] In the light of all the foregoing, the Court must conclude that the inclusion of the applicant's name in the list does not rest on a factual basis that is sufficient to guarantee compliance with the criteria for the designation of persons to be subject to the restrictive measures at issue laid down by Decision 2014/119. [...] In the light of that conclusion, there is no

tutte le sanzioni imposte nei confronti dei ricorrenti per il tramite delle decisioni e dei regolamenti attraverso i quali il Consiglio, con cadenza annuale, aveva successivamente esteso la validità temporale delle misure restrittive adottate nei riguardi di tali soggetti¹⁸⁶⁵. Il Tribunale, infatti, ha successivamente accolto: «*the actions brought by the Ukrainians by annulling the restrictive measures taken against them for those periods*»¹⁸⁶⁶.

Da quanto esposto, pertanto, consegue che le motivazioni di un provvedimento di *asset freeze* debbano riportare esaustivamente le concrete e specifiche motivazioni in base alle quali il Consiglio ritenga applicabile una simile misura ai *targeted subjects* individuati¹⁸⁶⁷. I giudici

need to give a ruling on the applicant's claim that the listing of his name by the March 2014 acts should be declared to be illegal for the period from 31 January to 6 March 2015, that is to say from the entry into force of the January 2015 acts until the entry into force of the March 2015 acts. Given the annulment of the March 2014 acts, in so far as they concern the applicant, he is deemed not to have been subject to the restrictive measures in that period. Consequently, the fourth plea in law must be upheld and Decision 2014/119 as initially worded must be annulled, in so far as it concerns the applicant, and there is no need to give a ruling on the other pleas in law. [...] As a consequence of the annulment of Decision 2014/119, the Court must also annul, in so far as it concerns the applicant, Regulation No 208/2014, as initially worded, given that, under Article 215(2) TFEU, that regulation presupposes the adoption of a decision in accordance with Chapter 2 of Title V of the EU Treaty». Ivi, §§ 40-49 e 51-53.

¹⁸⁶⁵ L'11 luglio 2019 il giudice dell'UE ha accolto le nuove impugnazioni presentate dall'ex-Presidente ucraino Viktor Yanukovich (T-244/16, T-285/17) e dal figlio Oleksandr (T-245/16, T-286/17) in riferimento agli atti del Consiglio che, nel 2016 e nel 2017, erano intervenuti a prolungare la loro iscrizione nell'elenco dei soggetti sanzionati. Il 24 settembre 2019, il Tribunale ha infine annullato anche la «*Council Decision (CFSP) 2018/333 of 5 March 2018 amending Decision 2014/119/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine*» e la «*Council Implementing Regulation (EU) 2018/326 of 5 March 2018 implementing Regulation (EU) No 208/2014 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine*» in relazione ai ricorsi presentati dal sig. Yanukovich (T-300/18) e dal figlio (T-301/18) contro gli atti del Consiglio che avevano da ultimo esteso le misure restrittive nei loro confronti per il periodo dal 6 marzo 2018 al 6 marzo 2019. Cfr.: TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), *Viktor Feodorovich Yanukovich v Council of the European Union*, joined cases T-244/16, T-285/17, Sentenza, 11 luglio 2019, ECLI:EU:T:2019:502; TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), *Viktor Feodorovich Yanukovich v Council of the European Union*, case T-300/18, Sentenza, 24 settembre 2019, ECLI:EU:T:2019:685; TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), *Oleksandr Viktorovich Yanukovich v Council of the European Union*, joined cases T-245/16, T-286/17, Sentenza, 11 luglio 2019, ECLI:EU:T:2019:505; TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), *Oleksandr Viktorovich Yanukovich v Council of the European Union*, case T-301/18, Sentenza, 24 settembre 2019, ECLI:EU:T:2019:676.

¹⁸⁶⁶ TRIB. DELL'UE, *The General Court annuls the freezing of funds of seven members of the former Ukrainian ruling class, including Viktor Yanukovich, former President of Ukraine*, cit., p. 1.

¹⁸⁶⁷ «**Selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 296 TFUE et l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte des droits fondamentaux doit être adaptée à la nature de l'acte attaqué et au contexte dans lequel celui-ci a été adopté.** Elle doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre à l'intéressé de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce. [...] Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE et de l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte des droits fondamentaux doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. Ainsi, d'une part, un acte faisant grief est suffisamment motivé dès lors qu'il est intervenu dans un contexte connu de l'intéressé, qui lui permet de comprendre la portée de la mesure prise à son égard. D'autre part, le degré de précision de la motivation d'un acte doit être proportionné aux possibilités matérielles et aux conditions techniques ou de délai dans lesquelles celui-ci doit intervenir [...] En particulier, la motivation d'une mesure de gel d'avoirs ne saurait, en principe, consister seulement en une formulation générale et

dell'UE, infatti, hanno sottolineato come il Consiglio abbia l'obbligo di comprovare la ragionevolezza delle decisioni di congelamento degli *asset* sulla base dei riscontri fattuali predisposti dalle competenti autorità di Stati terzi¹⁸⁶⁸. Muovendo da quanto rilevato dalla Corte di Giustizia¹⁸⁶⁹, risulta inoltre di fondamentale importanza ricordare che l'individuazione di una persona come (possibile) responsabile di un reato non comporta necessariamente che tale persona sia poi riconosciuta responsabile (e quindi condannata) in riferimento a tale crimine. L'analisi della giurisprudenza¹⁸⁷⁰ pone altresì in evidenza come, in caso di impugnazione, competa al Consiglio dimostrare l'attendibilità delle giustificazioni fornite a sostegno dell'adozione di provvedimenti restrittivi nei riguardi delle *targeted persons*¹⁸⁷¹, non essendo del resto prevista alcuna inversione dell'onere della prova in virtù della quale debba incombere sui soggetti raggiunti dalle misure restrittive addurre in giudizio elementi a proprio discarico, utili a dimostrare l'inconsistenza delle motivazioni "sanzionatorie"¹⁸⁷².

4.3.5 Il caso *ROSNEFT*: la tutela di "essential security interests" dell'UE

Tra i casi di maggior rilievo sollevati innanzi ad un'alta Corte europea sul tema della legittimità del regime di sanzioni imposto dall'UE nei confronti (di soggetti, entità e interi settori

stéréotypée. Sous les réserves énoncées au point 95 ci-dessus, une telle mesure doit, au contraire, indiquer les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère que la réglementation pertinente est applicable à l'intéressé». TRIB. DELL'UE (Ottava Sezione), *Mehdi Ben Tijani Ben Haj Hamda Ben Haj Hassen Ben Ali v Council of the European Union*, case T-200/14, Sentenza, 14 aprile 2016, ECLI:EU:T:2016:216, §§ 94-96 (enfasi aggiunta).

¹⁸⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁶⁹ «[...] *Article 1(1) of Decision 2011/172 [...] must be read as referring to persons 'having been identified' as responsible and not to persons 'having been recognised' as responsible. [...] Article 1(1) of Decision 2011/172 had to be interpreted as being directed not only at persons being prosecuted but also persons the subject of judicial proceedings connected to criminal proceedings*». CGUE, C-220/14 P, Sentenza, 5 marzo 2015, EU:C:2015:147, cit., §§ 9-11 e 72 (enfasi aggiunta).

¹⁸⁷⁰ TRIB. DELL'UE, case T-200/14, Sentenza, 14 aprile 2016, EU:T:2016:216, cit., § 96.

¹⁸⁷¹ «*To that end, it is for the Courts of the European Union, in order to carry out that examination, to request the competent European Union authority, when necessary, to produce information or evidence, confidential or not, relevant to such an examination [...]. That is because it is the task of the competent European Union authority to establish, in the event of challenge, that the reasons relied on against the person concerned are well founded, and not the task of that person to adduce evidence of the negative, that those reasons are not well founded. [...] For that purpose, there is no requirement that that authority produce before the Courts of the European Union all the information and evidence underlying the reasons alleged in the summary provided by the Sanctions Committee. It is however necessary that the information or evidence produced should support the reasons relied on against the person concerned*». CGUE, joined cases C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, Sentenza, 18 luglio 2013, EU:C:2013:518, cit., §§ 120-122 (enfasi aggiunta); CGUE (Quinta sezione), *Council of the European Union v Fulmen and Fereydown Mahmoudian*, case C-280/12 P, Sentenza, 28 novembre 2013, ECLI:EU:C:2013:775, §§ 65-67.

¹⁸⁷² «*That is because it is the task of the competent European Union authority to establish, in the event of challenge, that the reasons relied on against the person concerned are well founded, and not the task of that person to adduce evidence of the negative, that those reasons are not well founded*». CGUE (Grand Chamber), joined cases C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, Sentenza, 18 luglio 2013, EU:C:2013:518, cit., § 121. Si veda anche: CGUE, C-220/14 P, Sentenza, 5 marzo 2015, EU:C:2015:147, cit., §§ 71-72.

dell'economia) della Federazione Russa risalta, indubbiamente, quello riguardante il colosso statale russo ROSNEFT, condotto dinanzi all'Alta Corte del Regno Unito in riferimento alla Decisione del Consiglio 2014/512/PESC del 31 luglio 2014, al Regolamento del Consiglio n°833/2914 del 31 luglio 2014¹⁸⁷³ e alle misure di attuazione adottate dal Regno Unito sulla base degli atti del Consiglio. ROSNEFT, in quanto azienda controllata dal Cremlino operante nel settore petrolifero e del gas naturale, figura infatti a pieno titolo nel novero delle compagnie russe più colpite dalle misure restrittive che il Consiglio ha introdotto nei confronti della Federazione Russa in risposta alle azioni imputate a Mosca rispetto alla “destabilizzazione” dell'Ucraina. Tali misure impongono restrizioni riguardanti determinate transazioni finanziarie e l'esportazione di alcuni beni e tecnologie sensibili; inoltre, limitano l'accesso di determinate entità russe al mercato europeo dei capitali e vietano la fornitura dei servizi necessari a compiere alcune operazioni e transazioni nel settore *Oil & Gas*. Del resto: «**The objective of the measures adopted by the Council is to increase the cost of the actions taken by Russia to undermine the sovereignty of Ukraine [...]**»¹⁸⁷⁴.

Pertanto, la ROSNEFT Oil Company ha sostenuto la contrarietà, rispetto alle previsioni dell'Accordo APC¹⁸⁷⁵ e al principio della tutela giurisdizionale equa ed effettiva, sia degli atti

¹⁸⁷³ Come modificati, rispettivamente, dalla Decisione 2014/872/PESC e Regolamento (UE) n°1290/2014.

¹⁸⁷⁴ CGUE, *The restrictive measures adopted by the Council in response to the crisis in Ukraine against certain Russian undertakings, including ROSNEFT, are valid*, in *Press Release*, n°34/17, 28 marzo 2017, p. 1 (enfasi aggiunta). In tale contesto, si considerino le valutazioni altresì espresse dal Tribunale in relazione al caso *Almaz-Antey*: «[A]ccording to the applicant, [the evidence communicated to it] does not establish its direct or indirect involvement in the actions to destabilise the situation in Ukraine [...]. In any event, it is sufficiently clear from the evidence provided by the Council that the applicant is a Russian State-owned company [operating in the defence and armaments sector] and that it manufactures weaponry and military equipment which it supplies to the Russian army, which, in turn, supplies heavy weaponry to separatists in eastern Ukraine, contributing to the destabilisation of Ukraine». TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), *'Almaz-Antey' Air and Space Defence Corp. v Council of the European Union*, case T-515/15, Sentenza, 13 settembre 2018, ECLI:EU:T:2018:545, §§ 95 e 128. Ad ogni modo, si tenga presente che «**the reference to the fact that the applicant is a Russian State-owned enterprise is purely indicative and is not a prerequisite for adoption of the restrictive measures concerned. In so far as those measures cover a particular sector of the economy, because of its importance to the Russian economy or its connection with the Russian Federation's actions to destabilise Ukraine, it is not required that the undertakings targeted should be Russian State-owned undertakings**». *Ivi*, § 127 (enfasi aggiunta).

¹⁸⁷⁵ Nel suo ricorso dinanzi alla *High Court of Justice* britannica, la compagnia petrolifera russa ROSNEFT ha posto in evidenza come le disposizioni sanzionatorie imposte dall'UE in materia di «*financial assistance*» contravvenivano, a suo avviso, a quanto previsto dall'art. 52 dell'Accordo di partnership, che contempla la libera circolazione dei pagamenti e dei capitali tra la Federazione Russa e l'Unione europea. Allo stesso modo, secondo ROSNEFT, anche le disposizioni riguardanti il settore petrolifero potrebbero costituire una violazione di tale Accordo. Per ROSNEFT, infatti, nessuna delle misure più rilevanti adottate da Bruxelles parrebbe integrare i requisiti dettati dal regime di strette eccezioni di cui agli artt. 19 e 99 dell'Accordo APC che riguardano, rispettivamente, la “pubblica sicurezza” e gli “interessi essenziali di sicurezza”. ROSNEFT, inoltre, ha sottolineato come tali misure restrittive non siano connesse a beni o servizi riconducibili al settore militare e come di fatto, secondo l'azienda russa, non possa dunque sussistere un problema di “sicurezza” per l'UE. La Corte di Giustizia, ad ogni modo, ha sempre tenuto in debito conto l'Accordo di partnership tra l'Unione europea e la Federazione Russa in considerazione del suo *direct effect* e della possibilità, da parte dei singoli, di invocarlo nei confronti delle istituzioni dell'Unione per contestare la legittimità degli atti comunitari ad esso eventualmente contrari. Cfr. E. AKSENOVA, *Are sanctions against Russia legal under international and EU law? Can they limit trading and maritime services?*, in *Shipping and Transport bulletin*, NCTM Studio Legale, aprile/maggio 2015, pp. 3-4.

di matrice comunitaria sia dei relativi provvedimenti del Regno Unito. Tali disposizioni, inoltre, avrebbero ingiustamente compresso la libertà di impresa e il diritto di proprietà della società russa, oltre a presentare alcune imprecisioni¹⁸⁷⁶. ROSNEFT, quindi, ha contestato dinanzi alla *High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court)* la validità, alla luce del diritto dell'UE, delle misure restrittive imposte dal Consiglio nei suoi confronti, nonché delle misure di attuazione adottate dal Regno Unito sulla base degli atti del Consiglio.

I giudici inglesi, di conseguenza, hanno deferito il caso alla CGUE¹⁸⁷⁷ per una pronuncia pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*¹⁸⁷⁸: «*That court's question to the Court of Justice is, in essence, whether the acts of the Council and the United Kingdom are valid*»¹⁸⁷⁹. La Corte britannica ha altresì inteso accertare se, in primo luogo, il Regno Unito sia legittimato, in caso di violazione delle misure restrittive, ad irrogare sanzioni penali precorrendo eventuali interventi chiarificatori della stessa CGUE in merito al significato compiuto da attribuire ai termini utilizzati negli atti del Consiglio. In secondo luogo, i giudici inglesi hanno chiesto alla Corte europea se le misure restrittive decise dal Consiglio riguardino l'elaborazione dei pagamenti da parte delle banche e vietino anche l'emissione di certificati di deposito globali (*Global Depositary Receipts - GDR*) che rappresentino azioni emesse, da entità designate, prima dell'adozione di tali misure¹⁸⁸⁰.

In tale contesto, l'Avvocato generale dell'UE è stato chiamato a difendere, sul piano giuridico, la validità sia formale che sostanziale delle misure restrittive adottate dall'Unione, sottolineando come l'Unione europea avesse operato una valutazione esaustiva e opportuna della gravità delle vicende che hanno segnato la crisi in Ucraina¹⁸⁸¹ e ponendo in evidenza il fatto che: «*il Consiglio gode di un ampio potere discrezionale nei settori della Politica estera e della sicurezza [e] ciò vale anche nel caso in cui il Consiglio accerti l'esistenza di una grave tensione internazionale costituente una minaccia di guerra*»¹⁸⁸². La Corte di Giustizia europea, quindi, ha affermato la legittimità delle restrizioni introdotte dall'UE nei confronti della società petrolifera russa, rilevando come tali misure siano state adottate nel quadro della necessaria e proporzionale reazione concepita da Bruxelles in risposta alle azioni contestate a Mosca in territorio ucraino¹⁸⁸³.

¹⁸⁷⁶ Cfr. R. BIN, *La Corte di giustizia UE fa salve le misure contro la Russia*, in *La Costituzione*, 9 aprile 2017.

¹⁸⁷⁷ Una domanda di pronuncia pregiudiziale consente ai giudici degli Stati membri, nell'ambito delle controversie loro sottoposte, di indirizzare alla CGUE questioni concernenti l'interpretazione del diritto dell'UE o la legittimità di atti dell'Unione europea. La Corte di Giustizia, dunque, non decide essa stessa la controversia ma spetta al giudice nazionale dirimere la causa conformemente alla decisione richiesta ai giudici di Lussemburgo, la quale rimane altresì vincolante per gli altri organi giurisdizionali nazionali al cui cospetto sia sollevata un'analoga questione.

¹⁸⁷⁸ HIGH COURT OF JUSTICE (UK), Court of Appeal/Administrative Court, *OJSC ROSNEFT Oil Company (On the Application Of) v Her Majesty's Treasury & Ors*, EWHC 248 (Admin), 9 febbraio 2015.

¹⁸⁷⁹ CGUE, *The restrictive measures adopted by the Council in response to the crisis in Ukraine against certain Russian undertakings, including ROSNEFT, are valid*, cit., p. 1.

¹⁸⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸⁸¹ CGUE, *Conclusioni dell'Avv. generale M. Wathelet*, case C-72/15, 31 maggio 2016, ECLI:EU:C:2016:381, § 152.

¹⁸⁸² *Ivi*, § 149. Inoltre: *ivi*, § 105.

¹⁸⁸³ CGUE (Grand Chamber), *OJSC ROSNEFT Oil Company v. HM Treasury; the Secretary of State for Business, Innovation, and Skills; the Financial Conduct Authority*, case C-72/15, materia PESC, Sentenza, 28 marzo 2017, ECLI:EU:C:2017:236.

ROSNEFT aveva impugnato i provvedimenti emanati dall'Unione denunciando, al contrario, le gravi carenze che – a suo dire – avrebbero connotato tali atti quanto a motivazioni e proporzionalità. La compagnia russa, inoltre, aveva lamentato la ritenuta violazione dei principi di *equal treatment* e *non-arbitrariness*¹⁸⁸⁴ e aveva espresso la propria preoccupazione in riferimento al possibile rischio di paralisi che, a causa delle sanzioni, avrebbe potuto riguardare il meccanismo dei pagamenti internazionali effettuati per il tramite del sistema bancario¹⁸⁸⁵: «*la Rosneft ritiene sostanzialmente che, in primo luogo, gli atti controversi siano contrari a vari articoli dell'accordo di partenariato UE-Russia. In secondo luogo, essi non rispetterebbero l'obbligo di motivazione di cui all'articolo 296 TFUE e, di conseguenza, il diritto a un equo processo e a una tutela giurisdizionale effettiva. In terzo luogo, le disposizioni di tali atti relative al settore petrolifero sarebbero incompatibili con il principio della parità di trattamento e la loro adozione costituirebbe uno sviamento di potere da parte del Consiglio. In quarto luogo, tali disposizioni sarebbero sproporzionate alla luce dell'obiettivo perseguito da detti atti e violerebbero la libertà di impresa e il diritto di proprietà della Rosneft. In quinto luogo, il regolamento n. 833/2014 non darebbe corretta attuazione alla decisione 2014/512. Infine, in sesto luogo, poiché gli Stati membri erano tenuti a fissare sanzioni per garantire l'attuazione degli atti controversi, l'imprecisione delle disposizioni di questi ultimi lederebbe i principi della certezza del diritto e della legalità dei reati e delle pene*»¹⁸⁸⁶.

La CGUE, tuttavia, è stata di avviso contrario rispetto alle argomentazioni prospettate da parte di ROSNEFT. In base alla pronuncia della Corte, infatti: «***l'importanza degli obiettivi perseguiti dagli atti controversi – ossia la tutela dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina nonché la promozione di una soluzione pacifica della crisi in tale paese, riconducibili [...] allo scopo più ampio del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione sanciti all'articolo 21 TUE – è tale da giustificare conseguenze negative, anche notevoli, per taluni operatori. Ciò posto e tenuto conto segnatamente dell'evoluzione progressiva dell'intensità delle misure restrittive adottate dal Consiglio in risposta alla crisi in Ucraina, l'ingerenza nella libertà di impresa e nel diritto di proprietà della Rosneft non può essere considerata sproporzionata***»¹⁸⁸⁷.

Con la pronuncia del 28 marzo 2017, pertanto, la Grande Camera della Corte di Giustizia europea ha adottato un'importante decisione¹⁸⁸⁸, riconoscendosi competente a giudicare la

¹⁸⁸⁴ Cfr. K. V. KRITSKIY, Санкции и Односторонние Ограничительные Меры в Современном Международном Праве [*Sanctions and Unilateral Restrictive Measures in Modern International Law*], cit., p. 123.

¹⁸⁸⁵ Cfr. LA STAMPA – ECONOMIA, La Corte di Giustizia: valide le restrizioni a ROSNEFT contro l'ingerenza russa nella crisi ucraina", 28 marzo 2017.

¹⁸⁸⁶ CGUE, case C-72/15, Sentenza, 28 marzo 2017, EU:C:2017:236, cit., § 35.

¹⁸⁸⁷ *Ivi*, § 150 (enfasi aggiunta).

¹⁸⁸⁸ Le pronunce della CGUE, infatti, assumono il valore giurisprudenziale di "precedente" nell'ambito della funzione di uniforme interpretazione del diritto (cd. funzione "nomofilattica") esercitata nell'ordinamento comunitario da parte del giudice dell'UE. La Corte di Lussemburgo, infatti, è l'istituzione cui è attribuito il compito di garantire l'omogeneità nell'applicazione e nell'interpretazione dei Trattati. Il ruolo "ermeneutico" del giudice dell'UE, dunque, si attua mediante la procedura di ricorso in via pregiudiziale ex art. 267 TFUE (già prevista dall'art. 234 del Trattato CE), la quale può vertere sia sull'insieme delle norme del diritto comunitario originario sia sui diversi atti del diritto derivato. La competenza della CGUE, tuttavia, non si estende alla corretta interpretazione di una norma

legittimità degli atti introduttivi di sanzioni “selettive” adottati da parte del Consiglio nel quadro della Politica estera e di sicurezza comune dell’UE anche nella specifica ipotesi in cui la CGUE venga adita in via pregiudiziale da un giudice nazionale (*ex art. 267 TFUE*). Nel caso di specie, la Corte ha affermato la propria competenza a pronunciarsi sulla validità delle misure “mirate” varate dall’Unione europea, nei confronti di individui ed entità della Federazione Russa, in conseguenza delle responsabilità attribuite a Mosca in relazione alla crisi in Ucraina.

La CGUE ha altresì chiarito come l’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea – il quale racchiude una riaffermazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva – preveda, al suo primo comma, che qualunque soggetto i cui diritti e le cui libertà, garantiti dal diritto dell’Unione, siano violati abbia diritto a poter esperire ricorso giurisdizionale alle condizioni previste da tale articolo al fine di ottenere dal giudice competente un pronunciamento equo e obiettivo. I giudici, del resto, ricordano che «*l’esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo, destinato ad assicurare il rispetto delle disposizioni del diritto dell’Unione, è intrinseca all’esistenza di uno Stato di diritto*»¹⁸⁸⁹ e, pertanto, «*[s]ebbene, certamente, [l’art. 47] della Carta non possa creare una competenza per la Corte qualora i Trattati la escludano, il principio della tutela giurisdizionale effettiva implica che l’esclusione della competenza della Corte in materia di PESC vada interpretata restrittivamente*»¹⁸⁹⁰.

La Corte, infatti, ha osservato che se da una parte – a norma dell’art. 24, § 1, co. 2, ultima frase TUE, e dell’art. 275, co. 1 TFUE – la CGUE, come regola generale, non è competente in riferimento alle disposizioni relative alla PESC e agli atti adottati sulla base di tali disposizioni, si deve tuttavia ricordare che i Trattati prevedono espressamente due eccezioni a tale regola. Infatti, da un lato, tanto l’art. 24, § 1, co. 2, ultima frase TUE, quanto l’art. 275, co. 2 TFUE prevedono la competenza della Corte a controllare il rispetto dell’art. 40 TUE. Dall’altro, l’art. 24, § 1, co. 2, ultima frase TUE attribuisce alla Corte la competenza a controllare la legittimità di talune decisioni di cui all’art. 275, co. 2 TFUE. Quest’ultima disposizione prevede la competenza della Corte a pronunciarsi sui ricorsi, proposti alle condizioni fissate all’art. 263, co. 4 TFUE «*relative al controllo della legittimità delle decisioni del Consiglio, adottate in base alle disposizioni relative alla PESC, che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche*»¹⁸⁹¹. Ne consegue che, poiché lo scopo del procedimento che consente alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale è proprio quello di garantire il rispetto del diritto dell’UE nell’interpretazione e nell’applicazione dei Trattati – conformemente al ruolo attribuito alla CGUE dall’art. 19, § 1 TUE – si rivelerebbe dunque contrario agli obiettivi

statale, tranne nel caso in cui l’interpretazione delle norme dell’ordinamento dell’UE funga da presupposto per l’applicazione di norme interne dei singoli Stati membri.

¹⁸⁸⁹ CGUE, case C-72/15, Sentenza, 28 marzo 2017, EU:C:2017:236, cit., § 73. Cfr.: CGUE (Grand Chamber), *Centre public d’action sociale d’Ottignies-Louvain-La-Neuve v Moussa Abdida*, case C-562/13, Sentenza, 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2453, § 45; CGUE (Grand Chamber), *Maximilian Schrems v Data Protection Commissioner*, case C-362/14, Sentenza, 6 ottobre 2015, EU:C:2015:650, § 95.

¹⁸⁹⁰ CGUE, case C-72/15, 28 marzo 2017, EU:C:2017:236, cit., § 74. Inoltre, cfr. CGUE (Grand Chamber), case C-658/11, Sentenza, 24 giugno 2014, cit., § 70. Al riguardo, si vedano anche: R. BIN, *op. cit.*; per un inerente approfondimento, si veda: R. GORDON, M. SMYTH, T. CORNELL, *op. cit.*, pp. 52-53 e pp. 161-62.

¹⁸⁹¹ CGUE, case C-72/15, Sentenza, 28 marzo 2017, EU:C:2017:236, cit., § 60.

di tale disposizione, nonché al principio della tutela giurisdizionale effettiva, adottare un'interpretazione restrittiva dei confini della giurisdizione attribuita alla Corte dall'art. 275, co. 2, TFUE, cui rinvia l'art. 24, § 1 TUE¹⁸⁹².

I giudici di Lussemburgo, oltretutto, hanno sottolineato come risulti di per sé inerente a tale sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti il fatto che, nell'ambito di un ricorso proposto dinanzi ad un giudice nazionale, i soggetti che procedono abbiano il diritto di contestare la legittimità delle disposizioni contenute negli atti dell'Unione Europea che fungano da fondamento per una decisione o per un atto nazionale adottato nei loro confronti, adducendo l'invalidità di tali provvedimenti affinché il giudice nazionale – non essendo esso stesso competente a dichiarare tale nullità – consulti in merito la CGUE mediante rinvio pregiudiziale. Questo, «*a meno che [i singoli] godessero senza dubbio del diritto di proporre ricorso avverso siffatte disposizioni in base all'articolo 263 TFUE e non si siano avvalsi di tale diritto entro i termini impartiti*»¹⁸⁹³.

Alla luce di quanto evidenziato dai giudici dell'UE, gli artt. 19, 24 e 40 TUE, l'art. 275 TFUE e l'art. 47 della Carta dei Diritti devono quindi essere interpretati nel senso che la Corte è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale, ex art. 267 TFUE, sulla validità di un atto adottato sulla base di disposizioni relative alla PESC (come la Decisione 2014/512) nei limiti in cui la domanda di pronuncia pregiudiziale verta sul controllo della conformità di tale decisione all'art. 40 TUE (articolo che disciplina, in sostanza, il rapporto della PESC con le altre politiche dell'Unione) oppure sul riesame della legittimità delle misure restrittive imposte nei confronti di persone fisiche o giuridiche¹⁸⁹⁴: «*Occorre inoltre ricordare che, per quanto riguarda gli atti adottati sulla base di disposizioni relative alla PESC, è la natura individuale degli atti che dà accesso, ai sensi [dell'art. 275, co. 2 TFUE], ai giudici dell'Unione*»¹⁸⁹⁵.

Dunque, la Corte di Lussemburgo ha rilevato come non fossero presenti elementi che potessero inficiare la validità della Decisione o del Regolamento controversi. In particolare, la Corte ha ritenuto che il fatto che la decisione abbia predeterminato parte del contenuto del Regolamento, descrivendo in dettaglio le persone e gli enti sottoposti alle misure restrittive, «*non [...] contravvenga al procedimento previsto all'articolo 215 TFUE e all'esercizio delle competenze che lo stesso articolo attribuisce all'Alto rappresentante e alla Commissione*»¹⁸⁹⁶. La Corte di Giustizia, oltretutto, ha sottolineato come «*le misure restrittive enunciate negli atti controversi miravano a promuovere una soluzione pacifica della crisi in Ucraina [...], conformemente agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione sanciti all'articolo 21 TUE*»¹⁸⁹⁷ e come l'importanza degli obiettivi perseguiti dall'Unione europea tramite tali atti sia «*tale da giustificare conseguenza negative, anche notevoli, per taluni operatori*»¹⁸⁹⁸.

¹⁸⁹² CGUE, case C-72/15, Sentenza, 28 marzo 2017, EU:C:2017:236, cit., § 75 (e la giurisprudenza ivi citata).

¹⁸⁹³ *Ivi*, § 67.

¹⁸⁹⁴ *Ivi*, § 81.

¹⁸⁹⁵ *Ivi*, § 103.

¹⁸⁹⁶ *Ivi*, § 93.

¹⁸⁹⁷ *Ivi*, § 115.

¹⁸⁹⁸ *Ivi*, § 150.

La Corte, inoltre, ha osservato come l'Accordo di partenariato tra l'UE e la Federazione Russa non rappresenti un ostacolo all'adozione di questi provvedimenti, i quali sono stati parimenti sufficientemente motivati da parte del Consiglio¹⁸⁹⁹ tenuto anche conto dell'ampio potere discrezionale di cui esso dispone in settori che richiedono, da parte sua, scelte di natura politica, economica o sociale e rispetto ai quali esso è chiamato a effettuare valutazioni complesse¹⁹⁰⁰. Infatti, a norma dell'art. 99, punto 1, lett. d) dell'accordo di partenariato UE-Russia, «nessun elemento di tale accordo impedisce a una delle parti di prendere le misure che ritiene necessarie per tutelare i suoi interessi fondamentali in materia di sicurezza, segnatamente in tempo di guerra o in occasione di gravi tensioni internazionali che possono sfociare in una guerra o per rispettare obblighi assunti al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale»¹⁹⁰¹. Secondo i giudici dell'UE, pertanto, anche eventi che non coinvolgano direttamente il territorio dell'Unione, ma che si producano in un paese limitrofo come l'Ucraina, possono giustificare l'adozione di misure volte alla tutela degli interessi fondamentali della sicurezza dell'UE nonché a preservare la pace e la sicurezza internazionale conformemente all'obiettivo assegnato, a norma dell'art. 21, § 1, co. 1, e § 2, lett. c) TUE, alla sua azione esterna, nel rispetto dei principi e delle finalità della Carta delle Nazioni Unite¹⁹⁰².

La Corte di Lussemburgo, quindi, ha specificato come dall'esame dei provvedimenti controversi non siano emersi elementi idonei a inficiare la validità dei predetti atti sulla base dell'asserita violazione dei principi di proporzionalità¹⁹⁰³ o di parità di trattamento¹⁹⁰⁴ oppure della questione relativa ad un presunto sviamento di potere da parte del Consiglio¹⁹⁰⁵. Del resto il Consiglio può imporre, se lo ritiene opportuno, restrizioni che riguardino imprese attive in settori specifici dell'economia russa nei quali i prodotti, le tecnologie o i servizi provenienti dall'Unione occupino una posizione particolarmente importante: «la scelta di dirigersi contro imprese o settori che dipendono da tecnologie avanzate o da competenze disponibili principalmente nell'Unione è conforme all'obiettivo consistente nel garantire l'efficacia delle misure restrittive di cui trattasi nel procedimento principale e nell'evitare che l'efficacia di tali misure sia vanificata dall'importazione, in Russia, di prodotti, tecnologie o servizi fungibili provenienti da paesi terzi»¹⁹⁰⁶. Tutto ciò, conformemente allo scopo di «aumentare i costi delle azioni intraprese dalla Russia per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e onde promuovere una soluzione pacifica della crisi»¹⁹⁰⁷. A tal riguardo, si deve necessariamente constatare – come rilevato dalla Corte nel contesto dell'embargo posto in essere nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) – che «le misure

¹⁸⁹⁹ *Ivi*, § 125.

¹⁹⁰⁰ *Ivi*, § 113. Cfr. CGUE (Grand Chamber), *National Iranian Oil Company v Council*, case C-440/14 P, Sentenza, 10 marzo 2016, ECLI:EU:C:2016:128, § 77 e giurisprudenza *ivi* citata.

¹⁹⁰¹ CGUE, case C-72/15, Sentenza, 28 marzo 2017, EU:C:2017:236, cit., § 111.

¹⁹⁰² *Ivi*, § 112.

¹⁹⁰³ *Ivi*, § 151.

¹⁹⁰⁴ *Ivi*, § 133.

¹⁹⁰⁵ *Ivi*, § 137.

¹⁹⁰⁶ *Ivi*, § 132.

¹⁹⁰⁷ *Ivi*, § 134 (che cita il considerando n°2 del Regolamento n°833/2014).

restrittive hanno, per definizione, conseguenze negative sui diritti di proprietà e sul libero esercizio delle attività professionali, con danni per soggetti che non hanno alcuna responsabilità riguardo alla situazione che ha condotto all'adozione delle sanzioni [...]. Tale è a fortiori la conseguenza prodotta dalle misure restrittive rivolte nei confronti delle entità che ne formano oggetto»¹⁹⁰⁸.

Nella sentenza, la Corte di Giustizia ha inoltre affrontato la questione – prospettata da parte della *High Court* britannica – circa la conformità, ai principi di certezza del diritto e di determinatezza della legge applicabile (*nulla poena sine lege certa*), dell'imposizione di sanzioni penali da parte di uno Stato membro ai sensi dell'art. 8 del Regolamento n°833/2014 (riconosciuto valido), prima che l'ambito di applicazione delle infrazioni in oggetto sia stato sufficientemente chiarito da un pronunciamento della stessa CGUE¹⁹⁰⁹. La Corte, pertanto, ha osservato come i termini del Regolamento non ostino a che uno Stato membro imponga sanzioni penali da applicare in caso di violazione delle disposizioni di tale atto. Il fatto che i termini utilizzati nel Regolamento possano essere oggetto di chiarimento, graduale e successivo, da parte della Corte di Lussemburgo non impedisce d'altronde a uno Stato membro di comminare sanzioni al fine di garantirne l'effettiva attuazione¹⁹¹⁰. La Corte di Giustizia ha infatti rammentato come il principio generale di certezza del diritto rappresenti un assunto fondamentale dell'ordinamento giuridico dell'Unione ed esiga, segnatamente, che la normativa sia chiara e precisa affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti e obblighi. Per quanto concerne il principio *nulla poena sine lege certa*, la Corte ha quindi constatato come tale principio – rientrante nell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea rubricato «*Principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene*» – costituisca, secondo la giurisprudenza della Corte, una particolare espressione del principio generale di certezza del diritto e implichi, in particolare, che la legge definisca chiaramente i reati e le pene che li puniscono. Tale condizione risulta soddisfatta nel caso in cui il singolo possa conoscere, in base al testo della disposizione rilevante – e, se del caso, con l'ausilio dell'interpretazione che ne sia stata in seguito data gradualmente dai giudici – gli atti e le omissioni che chiamano in causa la sua responsabilità penale¹⁹¹¹.

La Corte, del resto, ha ricordato (in forza dell'art. 52, § 3 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea) che, anche in conformità con la giurisprudenza della Corte EDU, «*a causa del carattere necessariamente generale degli atti legislativi, la loro formulazione non può essere di una precisione assoluta*»¹⁹¹². Ne consegue che, sebbene l'utilizzo della tecnica legislativa consistente nel fare ricorso a categorie generali, piuttosto che a elenchi esaustivi, lasci spesso delle “zone d'ombra” ai margini della definizione, i possibili dubbi in merito a cd. “casi limite” non possano, pertanto, essere da soli sufficienti a rendere una disposizione incompatibile con l'art. 7 della CEDU qualora essa risulti in genere sufficientemente chiara¹⁹¹³. Dalla

¹⁹⁰⁸ *Ivi*, § 149. Cfr. CGCE, C-84/95, Sentenza, 30 luglio 1996, EU:C:1996:312, cit., § 22.

¹⁹⁰⁹ CGUE, case C-72/15, Sentenza, 28 marzo 2017, EU:C:2017:236, cit., § 38, punto 2, lett. b).

¹⁹¹⁰ Cfr. *ivi*, §§ 158-170.

¹⁹¹¹ *Ivi*, §§ 161-162.

¹⁹¹² *Ivi*, § 164. Inoltre, cfr. art 7 CEDU; CORTE EDU (Chamber), *Cantoni v. France*, ric. n°17862/91, Judgment, 15 novembre 1996, §§ 31 e 32.

¹⁹¹³ CGUE, case C-72/15, Sentenza, 28 marzo 2017, EU:C:2017:236, cit., § 164.

giurisprudenza della Corte di Giustizia, inoltre, emerge che il principio di determinatezza della legge applicabile non può essere inteso come un divieto di graduale chiarimento delle norme della responsabilità penale mediante interpretazioni giurisprudenziali, sempre che queste ultime si rivelino ragionevolmente prevedibili¹⁹¹⁴.

Nel caso di specie, i giudici dell'UE hanno riscontrato come alcune delle espressioni del Regolamento n°833/2014 che – a detta di ROSNEFT – risultavano imprecise e di natura vaga, come le nozioni di «*valori mobiliari*» e «*assistenza finanziaria*», trovino comunque precisazione nel testo del summenzionato regolamento [rispettivamente, all'art. 1, lett. f) e all'art. 4, § 3, lett. b)] e come anche l'impiego delle più generiche definizioni di «*acque di profondità superiore a 150 metri*» e «*scisto*» non possa tuttavia di per sé costituire una violazione, ad opera del Consiglio, del principio della determinatezza della legge applicabile¹⁹¹⁵. La CGUE, infatti, ha specificato come i principi di certezza del diritto e di determinatezza della legge applicabile (*nulla poena sine lege certa*) debbano essere interpretati nell'accezione in cui non ostino «*a che uno Stato membro preveda sanzioni penali da applicarsi in caso di violazione delle disposizioni del Regolamento n. 833/2014, conformemente [all'art. 8, § 1] del medesimo, prima che la portata di dette disposizioni e delle sanzioni penali ad esse collegate, sia stata precisata dalla Corte*»¹⁹¹⁶.

Richiamando quanto lamentato da parte di ROSNEFT in riferimento alle potenziali ripercussioni delle restrizioni di carattere finanziario imposte dal Consiglio – che avrebbero potuto incidere negativamente sul funzionamento del meccanismo interbancario dei pagamenti – la CGUE ha infine affrontato la domanda, posta da parte del giudice del rinvio, in merito all'interpretazione dell'espressione «*assistenza finanziaria*» di cui all'art. 4, § 3, lett. b) del Regolamento n°833/2014, ovvero se quest'ultima debba essere recepita nel senso di includere la processazione di pagamenti ad opera di una banca o di un altro organismo finanziario. La Corte, quindi, ha stabilito che le misure restrittive volute dal Consiglio non riguardino il trattamento dei pagamenti da parte degli istituti bancari. Secondo la Corte, il Legislatore dell'Unione avrebbe utilizzato un'espressione diversa da «*assistenza finanziaria*» se avesse inteso disporre che il trattamento di tutti i bonifici connessi ad operazioni concernenti prodotti di cui all'Allegato II del Regolamento in parola, destinati all'industria petrolifera russa, fosse soggetto a una richiesta di autorizzazione aggiuntiva. Questo, dato che i servizi di pagamento (diversamente dalle sovvenzioni, dai prestiti e dai servizi di assicurazione dei crediti all'esportazione) sono forniti dalle banche e dagli istituti finanziari in quanto intermediari, senza alcun impegno di risorse proprie¹⁹¹⁷. A questo proposito la Corte dell'UE ha peraltro osservato come non sia obiettivo del suddetto Regolamento stabilire un congelamento dei beni o imporre altre restrizioni al trasferimento di fondi¹⁹¹⁸. La Corte, in ogni caso, ha riconosciuto come le misure in oggetto vietino il rilascio di GDR anche quando siano rappresentativi di azioni emesse prima dell'adozione di tali misure¹⁹¹⁹.

¹⁹¹⁴ *Ivi*, § 167.

¹⁹¹⁵ *Ivi*, §§ 163 e 165.

¹⁹¹⁶ *Ivi*, § 170.

¹⁹¹⁷ *Ivi*, §§ 176 e 179.

¹⁹¹⁸ *Ivi*, § 181.

¹⁹¹⁹ *Ivi*, § 190 (la data cui si fa riferimento è il 12 settembre 2014).

4.3.6 [segue] L'affermazione, ad opera della CGUE, della legittimità delle misure che non si dimostrino “manifestamente inadeguate” al perseguimento degli “interessi essenziali di sicurezza” dell'Unione europea

A partire dal 31 luglio 2014 il Consiglio, in risposta alle azioni di destabilizzazione della situazione in Ucraina imputate a Mosca, ha imposto misure restrittive nei confronti di un certo numero di banche e società della Federazione Russa specializzate nel settore petrolifero e del gas. Nelle sentenze pronunciate ad esito dei ricorsi giurisdizionali presentati da tali entità, il Tribunale¹⁹²⁰ ha in primo luogo constatato la propria competenza a procedere al controllo della legittimità degli atti impugnati una volta accertata la ricevibilità delle domande dei ricorrenti, essendo questi ultimi entità direttamente e individualmente incise dalle misure in questione o, nel caso delle restrizioni all'esportazione, direttamente interessate da atti che non implicano misure di esecuzione. Quanto al merito, il giudice dell'UE ha stabilito che le motivazioni fornite dal Consiglio in riferimento agli atti impugnati fossero congrue, tanto da aver consentito alle entità coinvolte di accertare le ragioni sottese alle misure restrittive adottate nei loro confronti e di contestarle in giudizio. Il Tribunale, inoltre, ha posto in evidenza come l'obiettivo ufficiale degli atti del Consiglio impugnati fosse quello di aumentare il “prezzo” delle azioni condotte dal Cremlino in violazione dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina, nonché promuovere una soluzione pacifica della crisi.

Secondo il Tribunale, del resto, tale finalità delle sanzioni si è dimostrata coerente anche con l'obiettivo di mantenere la pace e la sicurezza internazionale in conformità con gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione di cui all'art. 21 TUE, nel contesto dei quali il Consiglio può imporre, se ritenuto opportuno, misure restrittive che colpiscano soggetti attivi in settori specifici dell'economia del paese sanzionato, nel cui ambito i prodotti, le tecnologie o i servizi importati dall'UE risultino di particolare importanza. Il Tribunale ha quindi osservato come la domanda afferente alla compatibilità delle misure restrittive in questione con l'Accordo di partenariato UE-Russia avesse già trovato risposta nella sentenza della Corte di Giustizia nel caso *ROSNEFT* del 28 marzo 2017.

La CGUE, in tale occasione, ha ritenuto che l'adozione di misure restrittive da parte del Consiglio sia necessaria per la tutela degli interessi essenziali di sicurezza dell'Unione Europea

¹⁹²⁰ Cfr.: TRIB. DELL'UE, *The General Court of the EU upholds restrictive measures adopted by the Council against a number of Russian banks and oil and gas companies in connection with the crisis in Ukraine*, in *Press Release*, n°132/18, 13 settembre 2018; TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), *PAO ROSNEFT Oil Company and Others v Council*, case T-715/14, Sentenza, 13 settembre 2018, ECLI:EU:T:2018:544; TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), *SBERBANK of Russia OAO v Council*, case T-732/14, Sentenza, 13 settembre 2018, ECLI:EU:T:2018:541; TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), *VTB Bank PAO v Council*, case T-734/14, Sentenza, 13 settembre 2018, ECLI:EU:T:2018:542; TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), *GAZPROM NEFT PAO v Council*, joined cases T-735/14, T-799/14, Sentenza, 13 settembre 2018, ECLI:EU:T:2018:548; TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), *VNESHECONOMBANK v Council*, case T-737/14, Sentenza, 13 settembre 2018, ECLI:EU:T:2018:543; TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), *PSC PROM-INVESTBANK, Joint-Stock Commercial Industrial & Investment Bank v Council*, case T-739/14, Sentenza, 13 settembre 2018, ECLI:EU:T:2018:547; TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), *DenizBank v Council*, case T-798/14, Sentenza, 13 settembre 2018, ECLI:EU:T:2018:546.

e per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. L'esame condotto dalla Corte sugli atti impugnati al suo cospetto non aveva d'altronde rivelato elementi che potessero incidere, alla luce dell'Accordo di Partenariato UE-Russia, sulla validità delle misure contestate. Quanto all'argomento relativo alla violazione dei principi di "parità di trattamento" e "non arbitrarietà", la Corte di Giustizia ha riscontrato come la scelta strategica di sottoporre a restrizioni imprese o settori economici che dipendono principalmente da tecnologie o competenze all'avanguardia disponibili nell'UE sia nel complesso coerente con l'obiettivo di garantire l'efficacia generale delle misure adottate dall'Unione, facendo sì che l'effetto di tali provvedimenti non possa essere compensato attraverso l'importazione, nel paese sanzionato, di prodotti sostitutivi, tecnologie o servizi provenienti da paesi terzi.

Il Tribunale, dunque, ha richiamato la posizione espressa dalla CGUE in relazione al rispetto del principio di proporzionalità. La Corte di Giustizia, infatti, ha riconosciuto come al Legislatore dell'Unione sia concesso un ampio potere discrezionale negli ambiti decisionali che implicano l'assunzione di scelte di natura politica, economica e sociale, per l'adozione delle quali il Consiglio è chiamato a compiere valutazioni complesse. Pertanto, in conformità con la sentenza della Corte di Giustizia, il Tribunale ha riscontrato la sussistenza di una ragionevole proporzionalità tra il contenuto degli atti impugnati e il loro obiettivo dichiarato. Il Tribunale, recependo le indicazioni della CGUE¹⁹²¹, ha inoltre confermato come l'importanza degli obiettivi perseguiti dall'UE tramite l'introduzione delle sanzioni sia tale da giustificare la possibilità di infliggere conseguenze significativamente negative anche nei confronti di soggetti che non risultino in alcun modo responsabili per la condotta, attribuita al loro Stato di appartenenza, in reazione alla quale l'UE abbia proceduto all'adozione di misure restrittive¹⁹²². Per tali ragioni, le lamentate interferenze con la libertà di impresa e con il diritto di proprietà delle società ricorrenti non possono essere considerate sproporzionate.

Il 17 settembre 2020 la Corte di Giustizia dell'UE¹⁹²³ ha confermato la sentenza del Tribunale del 13 settembre 2018¹⁹²⁴, rigettando *in toto* il ricorso presentato in appello da alcune società del gruppo ROSNEFT. In via preliminare, la Corte ha respinto gli argomenti del Consiglio relativi all'irricevibilità di alcuni dei motivi di impugnazione a causa dell'autorità di *res judicata* della sentenza del 28 marzo 2017, poiché il caso in oggetto non riguardava le stesse parti coinvolte nella causa C-72/15. La Corte di Lussemburgo ha spiegato che l'adozione di misure restrittive di applicazione generale rivolte a uno specifico settore dell'economia del paese obiettivo può condurre a una situazione in cui, a causa delle caratteristiche specifiche di tale settore, il numero di attori operanti in esso (e dunque di fatto raggiunti dalle restrizioni) può risultare alquanto limitato. Una volta che l'atto del Consiglio che introduce le misure abbia

¹⁹²¹ Cfr. CGUE, case C-72/15, Sentenza, 28 marzo 2017, EU:C:2017:236, cit., §§ 149-150.

¹⁹²² TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), case T-715/14, Sentenza, 13 settembre 2018, EU:T:2018:544, cit., § 209.

¹⁹²³ Cfr.: CGUE (Settima sezione), *ROSNEFT Oil Company PAO and Others v. Council of the European Union*, case C-732/18 P, Sentenza, 17 settembre 2020, ECLI:EU:C:2020:727. Inoltre, si veda: S. HIRSBRUNNER ET AL., *EU Court of Justice dismisses action brought by ROSNEFT group against EU sanctions targeting Russia*, in *Steptoe International Compliance blog*, 29 settembre 2020.

¹⁹²⁴ TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), case T-715/14, Sentenza, 13 settembre 2018, EU:T:2018:544, cit.

fornito le motivazioni generali che hanno condotto all'introduzione delle sanzioni, specificando gli obiettivi che attraverso tale strumento si intendono perseguire, il fatto che soltanto il gruppo ROSNEFT e il gruppo GAZPROM siano stati interessati dalle restrizioni all'esportazione di cui agli artt. 3, 3a, 4(3) e 4(4) e nell'Allegato II del Regolamento n°833/2014 – e che il Consiglio fosse di ciò consapevole – non può inficiare la natura di “provvedimenti di applicazione generale” attribuita alle restrizioni all'esportazione (come già osservato da parte del Tribunale).

La CGUE, inoltre, ha ribadito che la motivazione di un atto del Consiglio che introduce una misura restrittiva di applicazione individuale (come nel caso delle restrizioni all'accesso ai mercati dei capitali) non deve necessariamente individuare le ragioni effettive e specifiche per cui tale provvedimento deve essere imposto nei confronti del diretto interessato. La motivazione di tale atto, infatti, si rivela sufficiente se adeguata al provvedimento in questione e al contesto in cui quest'ultimo è stato adottato, sebbene non sia necessario che la motivazione si soffermi su tutti gli elementi di fatto e di diritto in merito rilevanti. Nello specifico, le ragioni addotte a sostegno di un atto recante pregiudizio a un determinato soggetto sono sufficienti se tale decisione è stata adottata in circostanze comunque note al destinatario e ciò affinché si possa ritenere che a quest'ultimo risulti possibile comprendere il contesto in cui la misura che lo riguarda direttamente viene a collocarsi. I giudici, dunque, hanno sottolineato come il gruppo ROSNEFT, prevalentemente di proprietà dello Stato russo, sia uno dei principali operatori del settore petrolifero russo e come le stesse società ricorrenti, del resto, non abbiano negato di rientrare nei criteri individuati dal Consiglio per l'applicazione di misure “mirate”.

Pertanto, la Corte di Giustizia ha confermato l'assunto che le società in questione non potessero ragionevolmente ignorare i motivi per cui tali restrizioni individuali fossero state loro imposte. I ricorrenti, inoltre, hanno lamentato l'assenza di un ragionevole nesso tra le restrizioni all'esportazione varate dall'UE contro la Russia e l'obiettivo perseguito da tali misure restrittive, poiché i nuovi progetti attinti da alcune delle sanzioni dell'UE non avrebbero in ogni caso generato un immediato ritorno per le casse dello Stato russo. La Corte ha invece rilevato come il Consiglio abbia ragionevolmente ritenuto che intaccare gli investimenti e gli introiti futuri di entità operanti nel settore petrolifero russo possa contribuire a esercitare pressioni sul governo di Mosca e incrementare il “prezzo” delle azioni della Russia rivolte a minare l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. Secondo i giudici, infatti, la legittimità delle restrizioni non dipende dal fatto che sia appurato un loro effetto immediato nei confronti dei destinatari ma risulta sufficiente che tali misure non si dimostrino “manifestamente inadeguate” in riferimento all'obiettivo che l'istituzione competente alla loro introduzione si prefigge di perseguire tramite esse. Del resto, «solo la manifesta inidoneità, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, di un provvedimento adottato in tali settori può inficiare la legittimità di detto provvedimento»¹⁹²⁵. La CGUE, oltretutto, si è nuovamente espressa a sostegno della compatibilità delle misure controverse con l'Accordo di Partenariato UE-Russia e con il GATT-1994 in forza delle “eccezioni” per la protezione di *essential security interests* contenute in entrambi¹⁹²⁶.

¹⁹²⁵ CGUE, case C-72/15, EU:C:2017:236, cit., § 146. Cfr. CGUE, case C-348/12 P, EU:C:2013:776, cit., § 120.

¹⁹²⁶ Cfr. CGUE, case C-732/18 P, Sentenza, 17 settembre 2020, EU:C:2020:727, cit., §§ 127-137.

In conclusione, è possibile rilevare come i giudici di Lussemburgo abbiano in maggior parte annullato misure restrittive riguardanti individui di nazionalità ucraina (in 28 dei 32 casi di sanzioni contro soggetti ucraini, a fronte di un solo caso di annullamento giunto in favore della Federazione Russa). Nel complesso, dunque, alcuni osservatori si sono chiesti quali fattori possano aver contribuito a definire un simile “duplice approccio” nel giudizio della CGUE. Le sanzioni dell’UE rimosse per insufficiente motivazione, del resto, erano state in maggioranza imposte nei confronti di persone fisiche. Ne consegue che la Corte, consapevole del potenziale sostanzialmente “afflittivo” insito in tali misure, abbia adottato un metro di valutazione più stringente nel vaglio delle sanzioni indirizzate contro persone fisiche rispetto a quanto determinato nella verifica delle misure imposte nei confronti di persone giuridiche¹⁹²⁷.

4.4 Le misure restrittive dell’Unione europea in rapporto alle norme del diritto internazionale: alcune considerazioni problematiche agli occhi di Mosca

Nella prospettiva giuridico-internazionalistica perorata dal Cremlino, la disamina fin qui condotta suggerirebbe quanto meno l’opportunità di una riflessione in merito alla fondatezza di alcune delle motivazioni addotte a sostegno delle sanzioni imposte dall’UE alla Federazione Russa. Uno degli aspetti maggiormente controversi di queste ultime, infatti, sarebbe proprio quello della problematica giustificazione dei provvedimenti restrittivi adottati contro Mosca sulla base della generica accusa di “destabilizzazione” dell’Ucraina e, in particolare, delle sue regioni orientali. La condotta, di fatto, “sovversiva” in tal senso imputata alla Russia nell’est ucraino – per quanto di per sé non nuova al *modus operandi* geopolitico e militare dello stesso Occidente, nonché alle azioni con cui quest’ultimo giunge talvolta a condurre la propria politica estera (si pensi al fenomeno delle cd. “rivoluzioni colorate”¹⁹²⁸) – si pone di certo in inequivo-

¹⁹²⁷ Cfr. C. CHALLET, *op. cit.*, p. 5. Sul tema, si veda anche: S. GLANDIN, Европейское Право Ограничительных Мер после Первых Российских Дел в Суде Европейского Союза [*The European Law of Restrictive Measures after First Russian Cases before the European Court of Justice*], in *Международное правосудие* [*International Justice*], 2017, vol. 2, n° 22, pp. 80 ss.

¹⁹²⁸ Per un approfondimento con riguardo al controverso tema delle cd. “rivoluzioni colorate” (“*Colour revolutions*”), ovvero dei movimenti di protesta “non-violenta” e “anti-regime” (secondo la definizione di G. SHARP, *The Politics of Nonviolent Action*, Porter Sargent Publisher, Boston MA, 1973) appoggiati dall’Occidente che, a partire dai primi anni 2000, hanno accompagnato (o tentato di determinare) cambiamenti di governo in alcuni Stati dell’area post-sovietica, si veda: G. ARAKELYAN, Цветные Революции в Контексте Истории и Зеркале Современной Политики [*Color Revolutions in the Context of History and the Mirror of Modern Politics*], in Академия Тринитаризма, Эл № 77-6567, публ. 18482, 1° febbraio 2014, secondo il quale: «“*The concept of such “revolutions”, [...] is based on the idea of world domination, traditional for the British and American leadership, the as old as the world rule “divide et impera” by setting different countries, ethnic and confessional groups, people with different religious beliefs and values against each other. There is an inconvenient change of government and, in geopolitical terms, as particularly evident in the example of the Arab Springs and the Euromaidan, thus begins a tough struggle against allies, friends and partners of the main competitors of the Western elite*» (§ 6). In analoga prospettiva, si veda l’indagine di: V. M. KORYAKIN, Односторонние Санкции в Международных Отношениях как Элемент Технологии «Цветных Революций» [*Unilateral Sanctions in International Relations as an Element of the Technology of “Color Revolutions”*], in *Russian Journal of Legal Studies*, 2016, vol. 6, n°1, pp. 143-147.

cabile contrasto con quanto dettato nell'ambito del quadro assiologico definito dagli assunti fondativi dell'Unione europea, la quale si struttura e promuove come una comunità di valori basata sulla democrazia, sullo Stato di diritto, sulla *good governance* e sulla tutela dei diritti fondamentali.

Il Cremlino, in diverse occasioni, ha tuttavia sottolineato come gli atti di “destabilizzazione” dell'Ucraina direttamente attribuiti alla Federazione Russa – peraltro, in tale determinata circostanza, non sfociati nell'uso della forza internazionale o nell'annessione territoriale diretta del Donbass da parte di Mosca – avrebbero almeno necessitato di essere comprovati nella realtà producendo, in merito, idonei riscontri¹⁹²⁹. Ad ogni modo, anche nel caso in cui fossero emersi indizi concreti dell'effettivo coinvolgimento della Russia in azioni internazionalmente illecite in quanto poste in essere in violazione del principio di “non-ingerenza” (ossia di una regola del diritto internazionale di fondamentale importanza ma, generalmente, non annoverata tra le norme di *jus cogens* valedoli, in quanto tali, *erga omnes*¹⁹³⁰) il soggetto leso e, di conseguenza, legittimato¹⁹³¹ all'invocazione della responsabilità internazionale della Federazione Russa – e all'eventuale adozione di inerenti contromisure – sarebbe stata pertanto l'Ucraina, e non l'Unione europea (o altri)¹⁹³².

Nella ottica di Mosca, dunque – finanche nel caso della controversa e travagliata congiuntura in cui i territori delle città di Donetsk e Lugansk (tuttora in mano ai ribelli “filo-russi”) hanno versato fino agli eventi del febbraio 2022 – la base giuridica internazionale per l'adozione di contromisure economiche anti-russe da parte dell'UE sarebbe parsa quanto meno dubbia. La Russia, inoltre, è stata formalmente accusata di non aver fermato il (presunto) flusso di armi e

¹⁹²⁹ È da segnalare, altresì, il richiamo operato da parte della Russia alla sentenza della Corte internazionale di Giustizia delle Nazioni Unite del 1986 relativa al caso *Nicaragua v. United States of America*. In base al dettato della sentenza, infatti, è possibile sottolineare come la fornitura di armi e assistenza logistica da parte di uno Stato a forze ribelli che agiscono sul territorio di un altro Stato si ponga in conflitto sia con il principio di “non-ingerenza” sia con il divieto dell'uso della forza (per quanto costituisca una violazione *minoris generis* rispetto alla forma più grave di violazione di quest'ultimo, ossia l'aggressione militare e, quindi, non sia tale da giustificare un'autotutela armata). Di conseguenza, le accuse relative alla fornitura di aiuti e supporto a gruppi di ribelli, che siano rivolte nei confronti di uno Stato, necessitano sempre e comunque di attenta verifica. Inoltre, al fine di addebitare compiutamente a uno Stato la responsabilità del sostegno offerto agli insorti o, addirittura, delle azioni compiute dai movimenti ribelli da esso supportati, emerge la necessità di riscontrare un alto grado di dipendenza di tali milizie dallo Stato straniero oggetto delle accuse.

¹⁹³⁰ Secondo autorevole dottrina, come già ricordato, nel diritto internazionale vigente i principi consuetudinari assunti al rango di *jus cogens* e, di conseguenza, istitutivi di obblighi valedoli *erga omnes* si limiterebbero infatti al “nocciolo duro” dei diritti umani (cd. divieto di *gross violations*), al principio di autodeterminazione dei popoli, al divieto dell'uso della forza (se non in caso di legittima difesa), all'inderogabilità degli obblighi scaturenti dalla Carta dell'ONU (ex art. 103 di tale Statuto) e probabilmente, per quanto ancora *in fieri*, anche al diritto delle nazioni allo sviluppo. Cfr. B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, p. 189.

¹⁹³¹ Si vedano i già citati artt. 48 e 54 dei *Draft Articles* della CDI (DARSIWA, 2001). Non può infine non rilevare il fatto che, allo stato attuale, l'Ucraina non rientri tra i Membri né dell'UE né della NATO o di altre alleanze difensive che possano giustificare automaticamente interventi comuni di qualunque sorta in applicazione degli obblighi statuari (fermo restando, in ogni caso, «*the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations*», ex art. 51 della Carta dell'ONU).

¹⁹³² Cfr. K. SIMONEN, *Final comment: Legal review of new EU sanctions against Russia in light of recent jurisprudence of the European Courts*, in A. Z. MAROSSO, M. R. BASSETT (a cura di), *op. cit.*, p. 240.

miliziani attraverso il proprio confine e di non aver agito per porre fine alle attività illegali dei gruppi armati ribelli (peraltro dislocati al di fuori della sua giurisdizione territoriale)¹⁹³³. È stato notato, tuttavia, come anche in queste eventualità il soggetto legittimato a lamentare le (presunte) inottemperanze russe – e a reagire ad esse – risulti essere l’Ucraina, e non l’Unione europea¹⁹³⁴.

La stessa possibilità di addebitare alla Federazione Russa tali azioni “omissive” non troverebbe d’altronde chiaro riscontro in una speculare condotta “attiva” alla quale Mosca avrebbe dovuto essere giuridicamente vincolata, in considerazione del fatto che solo nel caso di crimini internazionali di eccezionale ed estrema gravità (e.g., il genocidio¹⁹³⁵), nonché in reazione alla violazione di norme imperative *erga omnes* universalmente riconosciute come inderogabili (e.g., il divieto di aggressione), si potrebbe effettivamente presumere che per tutti gli Stati della comunità internazionale sussista un consolidato obbligo perentorio di interrompere la fornitura di armi – e di qualsiasi altra forma di supporto militare – allo Stato considerato responsabile così come anche ad un’organizzazione strutturata di ribelli, radicata territorialmente, cui sia di conseguenza riconosciuta una temporanea e limitata “soggettività” internazionale¹⁹³⁶.

Dal punto di vista del Cremlino, pertanto, risulterebbe fondato non solo entrare nel merito dei legittimi ricorsi proposti innanzi al Giudice dell’UE da parte dei singoli soggetti, di nazionalità russa e ucraina, colpiti dalle cd. sanzioni “intelligenti” dell’Unione europea ma anche ragionare delle possibili rivendicazioni – nei confronti dell’UE – che la Federazione Russa potrebbe avanzare finanche nell’ambito di un eventuale contenzioso giudiziale dinanzi alla Corte di Lussemburgo, in qualità di Stato che si ritiene raggiunto da misure economiche “di terze parti” di alquanto dubbia legittimità internazionale. Tutto ciò, per quanto una simile eventualità – al netto degli innovativi scenari aperti dalla storica sentenza della CGUE del 22 giugno 2021 nel caso C-872/19 P¹⁹³⁷ – non sia stata (finora) fatta rientrare nella competenza del Giudice dell’Unione ai sensi dei Trattati¹⁹³⁸.

In ogni caso, non si potrà certamente non tenere conto delle numerose richieste di soccorso (anche in relazione alla situazione nel Donbass) rivolte dalla nuova amministrazione ucraina filo-occidentale ai suoi sostenitori americani ed europei fin dai primi momenti del proprio insediamento, *de facto*, all’inizio del 2014. Questo, fermo restando il significato comunque “relativo” che simili istanze di matrice “politica” assumono in generale sul piano prettamente

¹⁹³³ Sul delicato tema della fornitura di armi a gruppi di ribelli, cfr. CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, cit.

¹⁹³⁴ Cfr. K. SIMONEN, *op. cit.*, p. 241.

¹⁹³⁵ A titolo di esempio è possibile richiamare il caso della Serbia, ritenuta responsabile di aver violato l’obbligo di prevenire il genocidio a Srebrenica, in Bosnia, nel luglio 1995. Cfr. CIG, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, 26 febbraio 2007, in *I.C.J. Reports 2007*, p. 43.

¹⁹³⁶ Cfr. B. CONFORTI, M. IOVANE (a cura di), *op. cit.*, pp. 22-23, 425, 435. Inoltre: «[U]n movimento insurrezionale [...] si configura come soggetto di diritto internazionale nella misura in cui controlla effettivamente e in modo sufficientemente stabile una parte del territorio dello Stato e si propone di trasformarsi nel nuovo legittimo governo dello Stato ovvero di formare un diverso Stato che si distacchi dal preesistente». CORTE DI CASSAZIONE (sez. V Penale), sentenza n°2843 del 22 novembre 2013 (depositata il 21 gennaio 2014), § 2.b.

¹⁹³⁷ CGUE (Grand Chamber), case C-872/19 P, Sentenza, 22 giugno 2021, EU:C:2021:507, cit.

¹⁹³⁸ Cfr.: art. 24, § 1 TUE e art. 275 TFUE; K. SIMONEN, *op. cit.*, p. 241.

giuridico-internazionalistico, tanto più alla luce del fatto che – in reazione al mutamento di governo prodotto a Kiev ad esito dei moti di protesta del cd. *Euromaidan* – le regioni orientali dell’Ucraina sono state occupate da milizie indipendentiste formate da insorti e non dalle forze armate della Federazione Russa.

4.4.1 Un limite estrinseco all’efficacia delle sanzioni “mirate” imposte dall’Occidente contro Mosca: gli equilibri contingenti del potere e della ricchezza nella realtà politica, economica e sociale della Federazione Russa

Allo scopo di concludere esaustivamente la disamina condotta con riguardo alle sanzioni internazionali cd. “selettive”, è utile procedere a un’attenta valutazione “empirica” della reale “potenza di fuoco” finora manifestata da questa particolare tipologia di provvedimenti restrittivi, rapportando l’efficacia dimostrata “nei fatti” da parte di queste misure alle effettive dimensioni dell’economia e ai tratti salienti della struttura socio-economica di alcuni dei paesi assurti, nel tempo, al ruolo di *target*. Queste considerazioni, infatti, si rendono necessarie allo scopo di poter compiutamente soppesare l’impatto “tangibile” di tali misure sugli individui designati, ponendone in risalto le implicazioni fattuali di volta in volta emerse in relazione alle oggettive caratteristiche che contraddistinguono i vari soggetti in concreto raggiunti dalle sanzioni “mirate” nonché lo specifico contesto politico, sociale ed economico in cui le *targeted persons* si trovano ad operare.

Al fine di comprendere se il ricorso all’imposizione di misure restrittive “intelligenti” possa rivelarsi obiettivamente incisivo, oltre che opportuno, è infatti necessario tenere conto di come le strutture di concentrazione del potere e della ricchezza invalse nei diversi paesi del globo possano esprimere articolazioni ed equilibri altresì marcatamente differenti rispetto a quelli che denotano gli Stati “storicamente” sanzionanti ad opera dell’Occidente. La società e l’economia della Russia, ad esempio, sono profondamente frastagliate e inique¹⁹³⁹. Di conseguenza, la distribuzione fortemente ineguale del potere e della ricchezza all’interno della Federazione Russa è stata di fatto in grado di influire sia sul tenore dei risultati diretti sia (e forse soprattutto) sulla portata delle implicazioni indirette che sono concretamente scaturite dall’imposizione di misure restrittive “mirate” contro Mosca. Tutto ciò, sebbene (in modo alquanto riduttivo, se non ingenuo) molti possano essere stati indotti a presumere che queste ultime potessero agire esclusivamente nei confronti dei propri destinatari diretti, ossia degli esponenti delle élite politiche e finanziarie della nazione russa.

Quindi, nel caso delle sanzioni “selettive” indirizzate contro l’*entourage* di potere della Federazione Russa e nei confronti dei settori dell’economia russa dei quali gli “ottimati” di tale cerchia elitaria detengono pressoché il totale controllo, appare plausibile attendersi conse-

¹⁹³⁹ Cfr. N. GOULD-DAVIES, *op. cit.*, p. 15. Per un interessante parallelo ermeneutico, cfr. M. ERIKSSON, *The Unintended Consequences of United Nations Targeted Sanctions*, in T. J. BIERSTEKER, S. E. ECKERT, M. TOURINHO (a cura di), *op. cit.*, cap. 9.

guenze ed esiti sostanzialmente differenti (se non del tutto “incoerenti” e avversi) rispetto a quelli in precedenza ottenuti attraverso l’imposizione – in ambito ONU o da parte di singoli Stati – di sanzioni “mirate” nei confronti di gruppi terroristici (e di loro affiliati) o di cd. Stati “canaglia” di rilievo internazionale tuttavia “secondario”. Il potenziale economico-finanziario dei ricchissimi “oligarchi” russi, infatti, si dimostra difficilmente eguagliabile da parte di qualsiasi affiliazione di individui, di moltissime società commerciali e persino di non pochi Stati, mentre le dimensioni geoeconomiche e il peso internazionale della Russia, nel 2017 ancora sesta economia mondiale per prodotto interno lordo¹⁹⁴⁰ nonostante le stringenti restrizioni economiche in vigore nei suoi confronti a far data dal 2014, non sono certo quelli di altri paesi finora colpiti dalle “tradizionali” sanzioni internazionali¹⁹⁴¹.

4.4.2 Il precedente della “piccola” Bielorussia: il caso *Sannikov*

Un caso emblematico, utile a fornire indicazioni in riferimento alla concreta efficacia deterrente ascrivibile all’imposizione di *targeted sanctions*, è altresì quello della “piccola” Bielorussia¹⁹⁴², uno Stato collocato al 70° posto nel *ranking* globale per PIL¹⁹⁴³ e, da tempo, sottoposto dall’UE a un regime di restrizioni economiche “selettive” (al quale è stato talvolta concesso un “alleggerimento” a fronte del rilascio di alcuni prigionieri politici¹⁹⁴⁴). Le misure “mirate” adottate dall’Unione europea nei confronti di Minsk comprendono un embargo sulla vendita di armi e il divieto di esportazione verso la Bielorussia di materiale utilizzabile per fini di repressione interna, unitamente a provvedimenti “mirati” di *asset freeze* e *travel ban* imposti nei riguardi di quattro individui la cui iscrizione nella *blacklist* è stata correlata alle sparizioni ancora irrisolte, nel 1999 e nel 2000, di due esponenti dell’opposizione¹⁹⁴⁵. Le *targeted sanctions* indirizzate alla Bielorussia, infatti, sono state adottate per la prima volta nel 2004 proprio in risposta alla scomparsa dei due attivisti politici. Il Consiglio ha in seguito introdotto

¹⁹⁴⁰ U.S., CIA, *Country comparison: GDP (Purchasing Power Parity)*, in *The World Factbook*, ult. agg. 2017.

¹⁹⁴¹ L’obiettivo valutazione dell’efficacia di qualsiasi regime sanzionatorio, d’altronde, non può trascurare il carattere solitamente “asimmetrico” delle sanzioni, ovvero lo squilibrio che tende nei fatti a intercorrere tra la forza economica della “potenza” sanzionante e la “subalternità” del soggetto sanzionato. Cfr. C. BEAUCILLON, *Practice Makes Perfect, Eventually? Unilateral State Sanctions and the Extraterritorial Effects of National Legislation*, cit., p. 104; S. SILINGARDI, *op. cit.*, pp. 179-180. Giova del resto rammentare che «*sanctions are seldom successful, even under a loose definition of “success,” except against small countries and only when the goals are modest. Moreover, since 1973 the proportion of cases in which sanctions have achieved any success has fallen from almost half to about one quarter. “In most cases, [...] sanctions do not contribute very much to the achievement of foreign policy goals[...]. [S]anctions are a decreasingly useful policy instrument”*». G. C. HUFBAUER G. C., J. J. SCHOTT, *Economic Sanctions Reconsidered [...]*, Peterson Institute Press, Washington D.C., 1985.

¹⁹⁴² Al riguardo, si vedano: C. PORTELA, *Targeted Sanctions Against Individuals on Grounds of Grave Human Rights Violations – Impact, Trends and Prospects at EU Level*, cit., p. 10; L. VANDEN HERIK, *Peripheral Hegemony in the quest to ensure Security Council accountability for its individualized UN sanctions regimes*, cit., p. 433.

¹⁹⁴³ Cfr. U.S., CIA, *Country comparison: GDP (Purchasing Power Parity)*, cit.

¹⁹⁴⁴ Cfr. C. PORTELA, *Belarus [...]*, in *Comparative European Politics*, 2011, vol. 9, n°4, pp. 486-505.

¹⁹⁴⁵ Cfr.: UE, *EU sanctions map*, cit.; UE, CONSIGLIO, *EU relations with Belarus*, in *Eastern Partnership*, ult. agg. 2 ottobre 2020.

ulteriori misure restrittive (successivamente revocate il 15 febbraio 2016) nei confronti di trentatré entità bielorusse e di altri 170 soggetti accusati di gravi violazioni in materia di diritti umani nonché dell'inosservanza delle garanzie elettorali previste a livello internazionale. L'*arms embargo* è in vigore dal 2011. Il 17 febbraio 2020 il Consiglio ha da ultimo deciso di prorogare per un altro anno, fino al 28 febbraio 2021, le misure restrittive in vigore nei confronti di Minsk¹⁹⁴⁶.

In tale contesto, dunque, non possono che assumere particolare rilievo esplicativo le vicende occorse al politico e attivista bielorusso Andrey Sannikov, candidato nel 2010 alle elezioni presidenziali in Bielorussia e incarcerato nel 2011 con l'accusa di aver organizzato disordini di massa contro il regime del Presidente Lukashenko, per poi essere graziato da quest'ultimo nel 2012 soltanto in seguito all'imposizione, da parte dell'Unione europea, di pesanti sanzioni individuali nei confronti di esponenti degli ambienti di potere ritenuti responsabili di tale azione repressiva. Lo stesso sig. Sannikov, infatti, ha categoricamente affermato: «*I am the living proof of the effectiveness of [...] sanctions, because I was released only due to the fact that [...] the European Union introduced economic sanctions against the businessmen that were close to Lukashenko and supportive of the regime. Only this made them release me*»¹⁹⁴⁷.

La testimonianza prestata dal diretto interessato, pertanto, sembrerebbe in questo caso offrire un pertinente riscontro del fatto che i rappresentanti dell'élite politica ed economica di uno Stato *target*, una volta avvertito il rischio dell'inserimento in una "lista nera" insieme al pericolo del conseguente (e indelebile) "stigma" internazionale, possano in effetti tendere a moderare sensibilmente la propria condotta, conformandosi (perlopiù occasionalmente) al comportamento preteso dai poteri esterni sanzionanti¹⁹⁴⁸. L'imposizione di sanzioni "mirate" da parte dell'Unione europea, che spesso interviene proprio in risposta alle richieste di soccorso provenienti da esponenti delle forze politiche filo-occidentali operanti nei paesi obiettivo, può quindi indubbiamente contribuire ad assicurare una maggiore tutela "personale" agli attivisti politici locali avverso pretestuose e prolungate carcerazioni o illeciti maltrattamenti ad opera delle autorità statali. Al contempo, si rende comunque inevitabile osservare come le *targeted sanctions* adottate dall'UE nei confronti di Minsk, nonostante il protratto periodo d'imposizione, non si siano dimostrate capaci di intaccare in maniera determinante le fondamentali strutturali del regime "autocratico", tuttora saldamente al potere¹⁹⁴⁹, di un paese economica-

¹⁹⁴⁶ *Ibidem*; UE, CONSIGLIO, *Belarus: EU prolongs arms embargo and sanctions against 4 individuals for one year*, in *Press release*, 17 febbraio 2020.

¹⁹⁴⁷ HOUSE OF COMMONS, STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT, *Minutes of Proceedings: evidence session 15:30*, n°032, cit.

¹⁹⁴⁸ Cfr. C. PORTELA, *Targeted Sanctions Against Individuals on Grounds of Grave Human Rights Violations – Impact, Trends and Prospects at EU Level*, cit., p. 23.

¹⁹⁴⁹ Alquanto laconico, pertanto, è apparso il comunicato rilasciato dall'Alto rappresentante dell'Unione europea, lo spagnolo Josep Borrell, in riferimento al contestato risultato elettorale registrato al termine delle elezioni presidenziali svoltesi in Bielorussia il 9 agosto 2020 nonché ai disordini di piazza e agli scioperi nelle fabbriche che hanno conseguentemente investito la capitale Minsk e altre località del paese nell'agosto 2020. In base ai risultati ufficiali, confermati dalla Commissione elettorale centrale bielorusa il successivo 14 agosto, la consultazione ha infatti sancito la riconferma nel ruolo presidenziale (per la sesta volta consecutiva e con l'80,1% dei consensi) del

mente “modesto” come la Bielorussia¹⁹⁵⁰ (per di più paradossalmente “incentivandone” il corso autoritario e, soprattutto, l’ulteriore avvicinamento a Mosca¹⁹⁵¹).

Presidente uscente Aleksandr Lukashenko il quale, pur non mancando di aprire a un riconteggio dei voti e persino a nuove elezioni subordinate all’approvazione di una nuova Costituzione, non ha tardato a denunciare (presunte) ingerenze occidentali sia nello svolgimento delle elezioni sia nella “regia” dei successivi moti di protesta che hanno coinvolto diverse migliaia di manifestanti (sull’esempio dell’*EuroMaidan* ucraino), invocando oltretutto il coinvolgimento (in base al Trattato sull’instaurazione del *Soyuznoe Gosudarstvo*, lo “Stato unitario” tra Minsk e Mosca, oltre che ai sensi dell’art. 4 del Trattato OTSC) dell’alleata Russia nell’opporre una ferma resistenza alle pressioni esercitate sulle istituzioni e sulle strutture strategiche del paese ad opera di (presunti) attori destabilizzanti considerati “manovrati” dall’esterno nonché nel fornire una decisa risposta congiunta dinanzi al possibile prefigurarsi di una presa violenta del potere da parte delle forze di opposizione (sull’esempio dei trascorsi di Kiev) o persino di un’eventuale aggressione di carattere militare da parte dell’Occidente (impegnato intanto nel rafforzamento del contingente NATO nella vicina Polonia e nel Baltico). L’UE, manifestando la volontà di non riconoscere i suddetti esiti elettorali (e diffidando al contempo la Russia dal porre in essere possibili interventi diretti in tale scenario), ha dunque minacciato l’adozione di sanzioni “mirate” nei confronti degli individui ritenuti responsabili della (asserita) falsificazione del risultato delle elezioni oltre che del clima di repressione e violenza subentrato in Bielorussia in seguito alle manifestazioni di dissenso popolare susseguites in tutto il paese. I ministri degli Esteri dell’UE hanno quindi confermato tale orientamento e hanno convenuto sulla necessità dell’adozione di sanzioni, chiedendo alle autorità bielorusse di porre immediatamente fine alla dura repressione nei confronti dei dimostranti e rilasciare i manifestanti detenuti (inviti a cui il Presidente Lukashenko ha peraltro replicato “esortando” i leader degli Stati occidentali a “concentrarsi” sui problemi interni dei loro paesi). Il 2 ottobre 2020, infine, il Consiglio ha imposto misure restrittive nei confronti di 40 persone identificate come responsabili per le azioni di repressione e le intimidazioni (seguite, in Bielorussia, allo svolgimento delle elezioni presidenziali del 2020) verso manifestanti, membri dell’opposizione e giornalisti, nonché per le modalità di svolgimento del processo elettorale (il cui esito, pertanto, non è stato riconosciuto da Bruxelles). Le misure restrittive varate dall’UE includono divieti di viaggio e misure di congelamento dei beni nei confronti delle persone inserite nell’elenco. Inoltre, ai cittadini e alle società dell’UE è fatto divieto di mettere a disposizione fondi per i soggetti sanzionati. Cfr.: UE, CONSIGLIO, *Belarus: Declaration by the High Representative [...]*, in *Press release*, 11 agosto 2020; UE, EXTERNAL ACTION, *Belarus [...]*, in *News stories*, 13 agosto 2020; КОММЕРСАНТЬ, Лукашенко [...], 14 agosto 2020; КОММЕРСАНТЬ, Лукашенко призвал всех успокоиться [...], 14 agosto 2020; SPUTNIK NEWS, *Cremlino: discussa situazione in Bielorussia [...]*, 16 agosto 2020; КОММЕРСАНТЬ, Лукашенко допустил проведение новых президентских выборов после [...], 17 agosto 2020; КОММЕРСАНТЬ, Лукашенко заявил, что предлагал оппозиции пересчет голосов, 18 agosto 2020; КОММЕРСАНТЬ, Лукашенко обвинил оппозицию в попытке захвата власти, 18 agosto 2020; ANSA, *Lukashenko a UE e USA [...]*, 19 agosto 2020; UE, CONSIGLIO, *EU relations with Belarus*, cit.; UE, CONSIGLIO, *Belarus: EU imposes sanctions [...]*, in *Press release*, 2 ottobre 2020.

¹⁹⁵⁰ Analogamente, le sanzioni “selettive” imposte dall’UE (in via autonoma e/o in concomitanza con l’azione di altre OO.II. o Stati) non sono riuscite a scalfire l’integrità delle compagini di governo di Stati *target* come, ad esempio, il Venezuela, l’Iran e la Corea del Nord, fallendo quindi nell’obiettivo di determinare un mutamento sostanziale nella composizione e nel comportamento degli ambienti di potere di questi paesi. La ragione primaria di tale “inefficacia”, tuttavia, è presumibilmente rinvenibile nel supporto “compensativo” offerto a questi Stati, sia a livello economico che militare, da parte di potenze mondiali “non-allineate” come Cina e Russia. Sul complesso tema del reale spettro d’azione e della concreta efficacia delle misure “mirate” adottate dall’UE, si vedano anche: C. PORTELA, *Where and why does the EU impose sanctions?*, cit., pp. 83-111; EAD., *Are European Union sanctions ‘targeted’?*, in *Cambridge Review of International Affairs*, 2016, vol. 29, n°3, pp. 912-929; F. GIUMELLI, *How EU Sanctions work*, in *Chaillot Papers*, n°129, EU Institute for Security Studies, Parigi, 2013.

¹⁹⁵¹ Sul tema, cfr.: J. DEMPSEY, *Can EU Sanctions Change Lukashenko?*, in *Carnegie Europe*, 3 giugno 2021; A. MOSHES, R. NIZHNIKAU, *Forever Together? Relations Between Moscow and Minsk After the Belarusian Revolution of 2020*, PONARS Eurasia Policy Memo, 21 settembre 2021; H. TAM SANG, P. DO AN, *Belarus’ Burgeoning Ties with Russia and China*, in *China Observers*, 10 febbraio 2022.

4.4.3 Il potere *sui generis* degli “oligarchi” russi: quali sono i soggetti realmente danneggiati delle sanzioni “selettive” unilaterali varate contro la Federazione Russa?

L’attuale élite politica ed economica della Federazione Russa, a causa della propria spiccata dipendenza dall’accesso agli strumenti del sistema finanziario globale, ha indubbiamente risentito del varo delle sanzioni “mirate” occidentali. Una “assuefazione”, quella dell’*entourage* di potere russo, che negli ultimi anni si era andata estendendo a tal punto da non trovare precedenti nella storia della Russia. Dopo la fine dell’Unione Sovietica, infatti, l’Occidente aveva volontariamente provveduto alla progressiva integrazione della Federazione Russa nel sistema internazionale della finanza e del commercio¹⁹⁵² anche al fine di contenerne e indirizzarne i processi di sviluppo nel nuovo corso “capitalistico” e “di mercato”, arrivando quindi a strutturare deliberatamente l’inserimento di Mosca negli assetti della *governance* mondiale cd. “*Western-led*” (i.e., “guidata dall’Occidente”) allo scopo, altresì, di continuare a esercitare un controllo sulla sua classe dirigente. Di conseguenza, il settore finanziario russo, strettamente integrato con quello europeo e (in minor misura) statunitense, non ha potuto che risentire in maniera notevole dell’introduzione delle sanzioni economiche nei confronti del sistema bancario della Russia¹⁹⁵³. Il settore delle materie prime, inoltre, rappresenta il ramo *export oriented* per eccellenza dell’economia russa e l’alta intensità di capitale che lo caratterizza ne determina pertanto l’elevato e costante fabbisogno di finanziamenti provenienti da investitori internazionali, congiuntamente all’ovvia esigenza di reperire e fidelizzare acquirenti esteri quanto più possibile “abituali” e “diversificati” (al fine di mantenere il controllo sul livello dei prezzi)¹⁹⁵⁴.

La progressiva estromissione¹⁹⁵⁵ della Russia dai consessi di dialogo politico e dalle direttrici di indirizzo economico-finanziario dell’ordine mondiale “post-1989”¹⁹⁵⁶ a “guida

¹⁹⁵² Cfr. H. KUNDNANI, ‘*Containment*’ and economic interdependence, ECFR, Londra, 15 settembre 2014.

¹⁹⁵³ Cfr. E. MORET ET AL., *The new deterrent?* [...], cit., p. 11.

¹⁹⁵⁴ Per un ulteriore approfondimento sulle conseguenze empiriche delle sanzioni occidentali anti-russe, cfr.: M. I. ROGOV, *Международные Экономические Санкции: Анализ Кейса с Россией в 2014 Году* [*International Economic Sanctions: Russia Case Study 2014*], in *Журнал Маркетинг МВА. Маркетинговое управление предприятием* [*Journal Marketing MBA. Marketing management firms*], 2016, n°2, pp. 133-157; V. V. ARKHPIROVA, *Современный Санкционный Режим в Отношении России: Характеристика и Глобальный Аспект* [*Modern Russia Sanctions Regime: Characteristics and Global Aspect*], in *Мир Новой Экономии* [*The New Economy World*], 2017, n°2, pp. 13-19. In generale, si veda ancora: F. JONAS, *The Empirical Consequences of Trade Sanctions for Directly and Indirectly Affected Countries*. FIW Working Paper n° 174, FIW Research Centre International Economics, Vienna, 2017.

¹⁹⁵⁵ Si considerino le menzionate “peripezie” che hanno interessato la *membership* russa nel quadro dell’ormai ex-G8 o dell’APCE e dello stesso Consiglio d’Europa, consessi di interazione politica (nonché bacini di assunzione di obblighi convenzionali) invece fondamentali per la promozione di un approccio concertativo (quando non propriamente giuridico e giudiziale) alla risoluzione delle problematiche internazionali. Proprio dalla comune partecipazione in tali adunanze, infatti, i paesi aderenti traggono comunque un “condizionamento” condiviso delle proprie politiche sul piano interno ed estero, essenziale per il proseguimento della cooperazione programmatica e per la pacifica composizione delle controversie tra gli Stati.

¹⁹⁵⁶ La “caduta” del Muro di Berlino nella notte tra il 9 e il 10 novembre 1989 ha infatti simboleggiato per il mondo intero la fine dell’epoca della Guerra Fredda tra il blocco capitalista e quello sovietico.

atlantica” parrebbe in ogni caso porsi in crescente contrasto con l’assunto liberale che tende a identificare proprio nei vincoli e negli strumenti di controllo del multilateralismo – nonché nell’accentuazione dell’interdipendenza economica tra gli Stati – il viatico privilegiato per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale in un contesto di sviluppo reso “vantaggioso” per tutti. Questo, secondo l’assioma che individua nel processo globale di integrazione economico-finanziaria sul modello capitalistico occidentale (e nelle strutture di governo e impulso del fenomeno della cd. “globalizzazione”, istituite in seno alle OO.II.) la chiave per “indurre” gli Stati a una pacifica coesistenza, dinanzi all’effetto deterrente delle ineludibili perdite economiche “condivise” e degli insostenibili costi “comuni” che non potrebbero altro che scaturire da un qualsiasi conflitto¹⁹⁵⁷.

Appare chiaro, ad ogni modo, come l’intento delle *targeted sanctions* occidentali sia stato esattamente quello di colpire gli equilibri del potere economico e finanziario della Federazione Russa, incidendo sugli interessi particolari dei suoi maggiori “uomini d’affari” e persino “giocando” sulle rivalità personali tra i singoli oligarchi russi, affinché tale pressione “mirata” si riverberasse sulle dinamiche strutturali del potere politico moscovita, inducendone il radicale mutamento¹⁹⁵⁸.

¹⁹⁵⁷ Si pensi alla curiosa sintesi – tuttavia già smentita dai bombardamenti della NATO su Belgrado nel 1999 e dal conflitto russo-georgiano del 2008 – offerta sul punto dalla cd. *McPeace theory*, secondo la quale: «*Countries with McDonald's within their borders do not go to war with other countries with McDonalds within their borders*», poiché «*Democracies are less likely to go to war with other democracies*» e «*Economic freedom or capitalism, contract-intensity, trade, foreign investment, financial openness, or the avoidance of state property ownership promote peace*». T. FRIEDMAN, *Foreign Affairs Big Mac I*, in *New York Times*, 8 dicembre 1996. Sul tema, cfr.: IL SOLE 24 ORE, *Guerra e (Mc)Pace: la crisi ucraina e la fine della teoria McDonald's*, 9 agosto 2014; R. J. SAMUELSON, *McPeace theory is null and void*, in *The Spokesman-Review*, 19 agosto 2014; RE, *The McDonald's Peace Theory*, in *ROMEconomics*, 8 febbraio 2018. È infine utile sottolineare come, negli ultimi 77 anni, il principale vettore di stabilità negli equilibri geostrategici tra le principali Potenze militari e quindi di “relativa” pace nelle aree di pertinenza geografica e geopolitica di queste ultime (se si esclude il correlato fenomeno delle cd. “guerre per procura” o “*proxy wars*”, ossia dei conflitti armati tra Stati e/o attori non statali i quali agiscono per conto di fazioni straniere che ne sostengono gli sforzi materiali e bellici pur rimanendo formalmente estranee alle ostilità) resti da identificare, paradossalmente, proprio nel “*balance of power*” della deterrenza nucleare. Per un approfondimento in chiave generale e multiprospettica sull’argomento, cfr.: K. N. WALTZ, *The Spread of Nuclear Weapons: More May Better*, in *Adelphi Papers*, n°171, International Institute for Strategic Studies, Londra, 1981; R. L. RUSSELL, *The Nuclear Peace Fallacy: How Deterrence Can Fail*, in *Journal of Strategic Studies*, 2003, vol. 26, n°1, pp. 136-155; AA.VV., *Perspectives on Nuclear Deterrence in the 21st Century*, Research Paper, The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, aprile 2020. Inoltre, si veda: UNGA, UN DEPARTMENT FOR DISARMAMENT AFFAIRS, *General and Complete Disarmament*, Study on Concept of Security, Report of Secretary-General, doc. A/40/553, 26 agosto 1986.

¹⁹⁵⁸ Come già accennato, le sanzioni economiche internazionali hanno non di rado rivelato (almeno nei fatti) tratti arbitrari e punitivi in occasione dei propri precedenti applicativi, abbattendosi sulle popolazioni civili in ragione di condotte che, al contrario, avrebbero dovuto essere attribuite esclusivamente all’élite di governo degli Stati-obiettivo. Secondo tale logica impositiva, d’altronde, si presume che gli attori politici agiscano sempre razionalmente e rispondano delle proprie scelte e delle proprie azioni dinanzi all’opinione pubblica generale (e, dunque, all’elettorato) mirando quindi ad ottenere una crescita in termini di consenso e, infine, la propria rielezione. Diversi studiosi, tuttavia, evidenziano come i summenzionati parametri comportamentali, formulati nell’ambito della cd. *public choice theory*, possano essere difficilmente applicati all’attuale contesto politico della Federazione Russa. Le sanzioni economiche varate dall’Occidente contro Mosca, infatti, rivelano chiaramente una natura punitiva *de facto* che, per quanto da un lato possa innegabilmente causare disagi a taluni accoliti (comunque di secondo piano)

Tuttavia, nel momento in cui ha riscontrato un ritardo nel rilascio del visto d'affari britannico dovuto alle tensioni diplomatiche sopravvenute tra il Regno Unito e la Russia, il rinomato *businessman* russo Roman A. Abramovich ha agevolmente optato per l'ottenimento di un passaporto israeliano, aggirando il problema alla radice e continuando così indisturbato a gestire i propri interessi all'estero. Analogamente, quando le pesanti sanzioni statunitensi si sono abbattute sul colosso russo RUSAL¹⁹⁵⁹ (il più grande produttore mondiale di alluminio al di

dell'*entourage* di potere del Cremlino (e possa in ogni caso indurre Mosca quanto meno a maggiore prudenza sul piano internazionale), dall'altro non dimostrano particolare efficacia nell'influenzare la politica del governo russo in senso funzionale ai *desiderata* occidentali. Gli assetti di potere della politica moscovita, congiuntamente alle strutture economiche, sociali e persino culturali e mediatiche dell'intera Russia, sembrano del resto non lasciare alcun adito a interpretazioni che ipotizzino una pronta rimozione di Vladimir Putin (e dei suoi uomini più fidati) dalla guida della nazione ad opera dell'elettorato russo (e questo certamente non implica che la comunità internazionale possa infierire su una determinata popolazione che non intenda o non sia in grado di destituire dal potere un leader "sgradito", anche in considerazione dell'assenza di un'opposizione politica interna strutturata, realmente capace di assumere al suo posto la guida del paese). Il Cremlino, del resto, appare disposto a intraprendere qualunque azione si renda necessaria – anche in violazione di taluni assunti del diritto internazionale, così come declinati nella prospettiva dell'Occidente – al fine di preservare l'integrità della propria sfera regionale di influenza e sicurezza esterna (e di conseguenza la propria stabilità interna) dalle mire "espansionistiche" occidentali. Tutto ciò, tanto più alla luce del prorompente riemergere in Russia della retorica del "nemico esterno", di sovietica memoria, "provvidenzialmente" rinvigoritasi proprio "grazie" dell'imposizione delle pesanti sanzioni economiche alla Russia da parte degli Stati Uniti, dell'UE e dei loro alleati. Sul tema, cfr. D. CIRAKI, *Theory of Public Choice and Voting Paradoxes*, in *Croatian Political Science Review*, 1996, vol. 33, n°2-3, pp. 198-225; C. SHINAR, *Vladimir Putin's Aspiration to Restore the Lost Russian Empire*, in *European Review*, 2017, vol. 25, n°4, pp. 642-654. In merito, si vedano inoltre: N. GOULD-DAVIES, *op. cit.*, p. 17; J. ILIEVA, A. DASHEVSKI, F. KOKOTOVIC, *op. cit.*, p. 207.

¹⁹⁵⁹ Nel gennaio 2019, facendo seguito agli annunci del dicembre 2018, la *holding* metallurgico-energetica EN+ (insieme al produttore di alluminio UC RUSAL e alla società EUROSIBENERGO da essa controllati) è stata infine esclusa dall'elenco delle entità sottoposte a sanzioni da parte dell'*Office of foreign assets control* (OFAC) del ministero del Tesoro degli Stati Uniti. Il dipartimento di Stato americano ha riferito che le sanzioni introdotte contro le società dell'oligarca russo Oleg V. Deripaska sono state revocate in considerazione della rinuncia, da parte di quest'ultimo, a detenere il controllo patrimoniale nel quadro della *holding* EN+. Lo stesso sig. Deripaska, infatti, continua a figurare nelle liste degli individui sanzionati. Questa soluzione è giunta ad esito di un accordo tra il miliardario russo e il ministero del Tesoro degli Stati Uniti. I termini di tale intesa prevedevano che la partecipazione di Deripaska nelle società in questione diminuisse al di sotto della quota azionaria di controllo (in EN+, dal 70% al 44,95%), che i consigli di amministrazione delle società coinvolte divenissero "indipendenti" (ossia includessero in maggioranza cittadini statunitensi o di paesi dell'Unione europea, i quali non fossero in alcun modo collegati al sig. Deripaska da pregressi rapporti d'affari o di carattere personale) e che in EN+, inoltre, almeno sei dei dodici componenti dovessero essere di nazionalità americana o britannica (con il magnate russo autorizzato a designare solo quattro dei rimanenti dirigenti). Le società destinatarie dell'accordo, in aggiunta, hanno accettato di agire dimostrando una «*беспрецедентную прозрачность*» (trad. dal russo, «una trasparenza senza precedenti») nei confronti del ministero del Tesoro statunitense, rispettando i requisiti di revisione contabile, certificazione e reportistica concordati. Questa decisione è divenuta a tutti gli effetti un importante "precedente", in quanto nessun soggetto era mai stato escluso prima dall'elenco delle sanzioni statunitensi previo accordo con il ministero del Tesoro americano. EN+ e UC RUSAL costituiscono il nucleo fondamentale del business di Deripaska. UC RUSAL è il secondo produttore mondiale di alluminio (3,9 milioni di tonnellate di metallo nel 2017), nonché il primo al di fuori della Cina. Altre entità appartenenti all'oligarca russo, in ogni caso, permangono ancora nella "lista nera" del ministero del Tesoro americano, tra cui la *holding* RUSSKIE MASHINY e la controllata GAZ GROUP. Il sig. Deripaska e otto delle sue società erano stati oggetto del blocco sanzionatorio imposto da parte del Tesoro statunitense il 6 aprile 2018. L'inclusione nella "lista nera" comporta il divieto per i cittadini statunitensi di intrattenere rapporti d'affari con le entità e gli individui che vi figurano e anche i cittadini di altri paesi rischiano di essere sottoposti a sanzioni secondarie da parte degli USA nel caso in cui pongano in essere transazioni rilevanti

fuori della Cina), provocando il crollo del suo valore azionario, non è stato certamente il sig. Oleg V. Deripashka (il potente oligarca che ne detiene il controllo) a patirne le peggiori conseguenze ma le decine di migliaia di operai e impiegati (di nazionalità russa ma spesso anche immigrati provenienti dai paesi dello spazio post-sovietico) che hanno visto minacciato il proprio posto di lavoro¹⁹⁶⁰ o hanno dovuto accettare una seria decurtazione del proprio salario¹⁹⁶¹. Infatti, come riferito all'Assemblea Generale dell'ONU dallo *Special Rapporteur on the negative impact of the unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights* nominato dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite: «[...] *the chilling economic impact of the sanctions has been catastrophic. The company has seen customers stop buying*

con persone fisiche e giuridiche sanzionate. Ad ogni modo, le misure restrittive nei confronti di EN+, UC RUSAL ed EUROSIBENERGO non sono mai entrate in vigore a pieno regime. Il ministero del Tesoro americano, infatti, ne aveva rinviato i termini in diverse occasioni. Nel settembre 2018 il dipartimento di Stato aveva persino autorizzato le società americane, che per diversi anni consecutivi avevano già acquistato beni e servizi dalle aziende di Oleg Deripaska fornendo a loro volta i propri servizi di manutenzione, alla stipula di nuovi contratti con UC RUSAL, GAZ GROUP e altre società incluse nell'elenco delle sanzioni, a condizione che le nuove forniture concordate non superassero i volumi trattati in precedenza. Tuttavia, nonostante le diverse concessioni, le sanzioni hanno ugualmente apportato un durissimo colpo alle aziende del sig. Deripaska. La loro capitalizzazione è diminuita in modo significativo e UC RUSAL ha perso una parte rilevante dei numerosi contratti esteri che la nuova dirigenza della *holding* EN+, sotto la presidenza dell'ex-ministro britannico Lord Gregory Barker, mira ora a recuperare attraverso il lancio del manifesto «*Aluminium Green Vision*» che punta a proporre UC RUSAL come partner “ideale” dell'Unione europea per la realizzazione di un'industria sostenibile sull'onda del *Green New Deal*. Cfr.: G. YASHUNSKIY, P. TRIFONOVA, S. VOCHAROVA, США отменили санкции против компаний Дерипаски [*US lifts sanctions against Deripaska's companies*], in *Vedomosti*, 28 gennaio 2019; S. BELLOMO, *RUSAL punta sull'alluminio verde per conquistare l'Europa del Green deal*, in *Il Sole 24 ore*, 1° luglio 2020.

¹⁹⁶⁰ Cfr. P. SMERTINA, M. PODTSEBROV, Что ждет работников заводов UC RUSAL, in *Vedomosti*, 27 aprile 2018.

¹⁹⁶¹ Cfr. F. SCAGLIONE, *Le sanzioni violano i diritti umani dei popoli*, in *Babylon*, 9 novembre 2018. Ancora il 23 marzo 2021, con la risoluzione “*The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*” presentata da Azerbaijan, Cina e Territori Palestinesi, il Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU (con 30 voti a favore, 15 contrari – tra cui l'Italia – e due astenuti): «[...] ***Urge[d] all States to stop adopting, maintaining or implementing unilateral coercive measures not in accordance with international law, international humanitarian law, the Charter of the United Nations and the norms and principles governing peaceful relations among States, in particular those of a coercive nature with extraterritorial effects, which create obstacles to trade relations among States, thus impeding the full realization of the rights set forth in the Universal Declaration of Human Rights and other international human rights instruments, in particular the right of individuals and peoples to development; [...] Call[ed] upon Member States and relevant United Nations agencies to take concrete measures to mitigate the negative impact of unilateral coercive measures on humanitarian assistance, which should be delivered in accordance with General Assembly resolution 46/182 of 19 December 1991; [...] Strongly urge[d] all States to refrain from imposing unilateral coercive measures, also urges the removal of such measures, as they are contrary to the Charter and norms and principles governing peaceful relations among States at all levels, and recalls that such measures prevent the full realization of economic and social development of nations while also affecting the full realization of human rights; [...] Also expresse[d] its grave concern that, in some countries, the socioeconomic conditions of family members, particularly women and children, are adversely affected by unilateral coercive measures, imposed and maintained contrary to international law and the Charter, that create obstacles to trade relations among States, restrict movement through various means of transport, impede the full realization of social and economic development and hinder the well-being of the population in the affected countries, with particular consequences for women, children, including adolescents, the elderly and persons with disabilities***». UN, HRC, Resolution 46/5, *The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights* (A/HRC/RES/46/5), 23 marzo 2021, pp. 3-4, §§ 1-3 e 8 (enfasi aggiunta).

its aluminium and creditors scramble to offload debt. Reuters reported that RUSAL shares had lost almost 60 per cent of their value after the imposition of sanctions, while aluminium and alumina prices had soared, hitting businesses around the world, including in the United States. The sanctions are likely to adversely affect the daily life of nearly 100,000 people employed by RUSAL across its international operations and offices in several countries, not only in the Russian Federation, and tens of thousands that depend on those jobs. It is to be stressed that those individuals bear no responsibility for the ownership structure of the company for which they are working»¹⁹⁶². Oltretutto, come osservato dal Relatore speciale, Idriss Jazairy: «The restrictive measures imposed by the European Union on the Russian Federation were extended again [...], whereas those enacted by the United States have gradually been expanded. Amid reports that the sanctions have unintended effects, including boosting the domestic (indigenous) capabilities of Russian industries and the agricultural sector, to the detriment of Europe, there are regular indications that Russian workers experience the adverse effects of the sanctions in their daily lives, especially through price increases. [Moreover,] the sanctions and retaliatory measures by the targeted country have resulted in both sides incurring losses in terms of gross national product. **The Special Rapporteur has expressed concern [...] about the effects of the sanctions applied by the United States to the Russian aluminium company RUSAL, which have adversely affected its operations and the daily lives of tens of thousands of workers. The Special Rapporteur welcomes the lifting of these measures in January 2019**»¹⁹⁶³.

Da ultimo, il tentativo di rivoltare l'élite economica russa contro l'entourage politico di Mosca, mirando a indurre i maggiori esponenti dell'oligarchia industriale e finanziaria del paese a sposare posizioni più accomodanti verso quello stesso Occidente dove molti di essi hanno in passato trasferito (spesso illegalmente) le proprie smisurate ricchezze, potrebbe aver paradoss-

¹⁹⁶² UN, HRC, *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights* (A/HRC/39/54), p. 14, § 42. Si veda anche: UNGA, *Negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights* (A/73/175), p. 5, § 10. Infine, si valuti quanto descritto anche alla luce del testo del già menzionato art. 50, § 1(b) DARSİWA, il quale prevede che «[c]ountermeasures shall not affect [...] obligations for the protection of fundamental human rights». In merito, si vedano ancora: A/HRC/36/44/Add.1, cit., §§. 62-65; A/HRC/39/54/Add.1, § 29.

¹⁹⁶³ UN, HRC, A/HRC/42/46, cit., sez. III.D, pp. 10-11, §§ 36-37 (enfasi aggiunta). In analoghi termini, ad esempio, si veda il precedente delle sanzioni “intelligenti” imposte allo Zimbabwe in sede ONU. Anche in tale occasione, infatti, è stata rilevata una deleteria trasposizione degli effetti delle sanzioni dal piano “mirato” a quello generale, con il coinvolgimento dell'intera popolazione e un inevitabile impatto sulle prospettive di crescita del paese: «[I] have yet to hear a single Zimbabwean inside the country say they definitely think sanctions should continue. **The reason for this is a perception that sanctions, which were targeted at various named individuals and companies, are in fact having a wider impact on the general population.** While it is difficult to disentangle the specific causes of Zimbabwe's major social and economic ills, there seems little doubt that the existence of the sanctions regimes has, at the very least, acted as a serious disincentive to overseas banks and investors. It is also likely that the stigma of sanctions has limited certain imports and exports. **Taken together, these and other unintended side-effects will in turn inevitably have had a negative impact on the economy at large, with possibly quite serious ramifications for the country's poorest and most vulnerable populations who have also had to cope with the political instability and violence as well as a severe drought**». UN, OHCHR, *Opening remarks by UN High Commissioner for Human Rights Navi Pillay at a press conference during her mission to Zimbabwe*, in *Press Releases*, 25 maggio 2012 (enfasi aggiunta).

salmente rafforzato le politiche di *de-offshorization*¹⁹⁶⁴ strenuamente promosse e difese dal Presidente Vladimir V. Putin nonché, di conseguenza, aver incrementato fino a livelli prima effettivamente impensabili il controllo da parte di quest'ultimo sui maggiori operatori economici della Russia. Questi ultimi, infatti, si rivelano ormai sempre più restii all'idea di esportare i propri ingenti capitali verso quegli Stati dove tali risorse economiche potrebbero essere improvvisamente sottoposte ad *asset freeze* per imponderabili motivi di carattere essenzialmente politico o nei quali potrebbe risultare impossibile recarsi al fine di gestire i propri affari a causa di estemporanee e arbitrarie restrizioni alla concessione dei visti.

Questa nuova e (forse) “inaspettata” disponibilità di risorse “interne” per gli investimenti, inoltre, sta attivamente contribuendo al successo della politica nazionalistica e protezionistica di reindustrializzazione e sostituzione delle importazioni (in lingua russa: импортозамещение; tras.: *importozameshchenie*) che, allo stesso tempo, sta alimentando in patria la popolarità del Presidente russo Putin, congiuntamente al pragmatismo¹⁹⁶⁵ strategico e militare dimostrato dal Cremlino nel contesto dei diversi scenari di crisi internazionale (e.g.: Siria¹⁹⁶⁶, Libia¹⁹⁶⁷ e Venezuela¹⁹⁶⁸).

Potrebbe pertanto non sorprendere il fatto che, segnando un'ulteriore distanza rispetto ai già scarsi risultati ottenuti dalle restrizioni “mirate” dell'UE contro la vicina Bielorussia, nel caso delle sanzioni “intelligenti” imposte dall'occidente alla Federazione Russa: «[...] *individuals who have been publicly targeted by asset freezes and travel restrictions in the sanctions targeting individuals proudly declare their appearance on Western sanctions lists as a sign of their patriotic solidarity with the fatherland and the political leadership*»¹⁹⁶⁹.

Le marcate differenze sociali e i profondi squilibri di potere che caratterizzano la Russia, come del resto anche altre economie “emergenti”, sembrano dunque minare alla base la fondatezza delle valutazioni di prudenza, giustizia ed equità che, come accennato, hanno contribuito all'affermazione dell'istituto delle restrizioni “selettive” nell'ambito del diritto internazionale. In preoccupante analogia con i casi di adozione di sanzioni generalizzate e indiscriminate, i destinatari *de facto* delle restrizioni “intelligenti” sembrerebbero infatti essere

¹⁹⁶⁴ Cfr. N. GOULD-DAVIES, *op. cit.*, p. 16.

¹⁹⁶⁵ *Ibidem*. Rilevano, al riguardo, le parole dell'ambasciatore d'Italia in Russia, Terracciano: «*In Medio Oriente [...] Mosca è riuscita a riottenere un ruolo grazie alla sua realpolitik*». Cfr. V. GIARDINA V., *Transatlantic Forum on Russia, idee per un nuovo ordine aspettando la sfida USA-Cina*, in Agenzia DIRE, 7 ottobre 2019.

¹⁹⁶⁶ Cfr.: U. TRAMBALLI, *Siria, nel caos del Medio Oriente l'unico vincitore è Vladimir Putin*, in *Il Sole 24 ore*, 15 ottobre 2019; A. SÁNCHEZ ORTEGA, *op. cit.*; C. MILLER, *After Five Years of Fighting in Syria, Putin Has Gotten What He Wants*, in *Foreign Policy*, 8 ottobre 2020.

¹⁹⁶⁷ Cfr.: M. D'ANGELO, *L'equilibrio strategico di Putin in Libia*, in *InsideOver*, 13 agosto 2019; S. RAMANI, *Russia's Strategy in Libya*, in *RUSI – Commentary*, 7 aprile 2020; T. D. ARNOLD, *Exploiting Chaos: Russia in Libya*, in *CSIS – The Post-Soviet Post*, 23 settembre 2020.

¹⁹⁶⁸ Cfr.: G. AGLIASTRO, *Dal Venezuela all'Arabia. Così Putin controlla l'alleanza del petrolio*, in *La Stampa – Esteri*, 5 ottobre 2017; J. E. HERBST, J. MARCZAK, *Russia's intervention in Venezuela: What's at stake?*, in *Atlantic Council Research Reports*, 12 settembre 2019; R. MIRANDA, *Ecco cosa aspetta Putin per tendere la mano (ancora) all'amico Maduro*, in *Formiche.net*, 2 gennaio 2020.

¹⁹⁶⁹ Cfr. S. OXENSTIERNA, P. OLSSON, *op. cit.*, p. 49.

(ancora una volta) quasi esclusivamente le popolazioni civili degli Stati colpiti¹⁹⁷⁰, nonché i loro soggetti più deboli. Allo stesso modo, l'unico obiettivo concretamente perseguibile (se non

¹⁹⁷⁰ Il 26 marzo 2020, otto Stati sottoposti a regimi di sanzioni internazionali (varati dall'ONU o, unilateralmente, da parte di USA e/o UE) hanno esortato il Segretario Generale dell'ONU, Antonio Guterres, a chiedere la revoca immediata e integrale di tali misure restrittive al fine di consentire alle nazioni colpite di rispondere adeguatamente alla pandemia da COVID-19 (cd. "nuovo Coronavirus"), rifiutando dunque nettamente «*the politicization of such a pandemic*». Gli ambasciatori di Cina, Cuba, Corea del Nord, Iran, Nicaragua, Federazione Russa, Siria e Venezuela hanno infatti affermato che gli sforzi per contrastare l'avanzata del virus tra le rispettive popolazioni sono fortemente ostacolati dalla morsa delle sanzioni, a causa del loro «*destructive impact [...] plus their extraterritorial implications, together with the phenomena of over-compliance and the fear for secondary sanctions*». Pertanto le sanzioni, impedendo ai governi colpiti di accedere al sistema finanziario internazionale e di commerciare liberamente, non consentirebbero a tali paesi di assicurare le necessarie attrezzature e forniture mediche (inclusi i *kit* "tamponi" per verificare il contagio da COVID-19) ai propri sistemi sanitari nazionali. In una lettera agli Stati membri del G20, che anticipava il suo successivo intervento in occasione del *summit* "virtuale" delle venti *major industrialized nations* dello stesso 26 marzo, il Segretario Generale aveva già sollecitato «*the waiving of sanctions imposed on countries to ensure access to food, essential health supplies, and COVID-19 medical support*» e, quindi, quanto meno l'osservanza di uno specifico regime di deroghe di carattere "umanitario" poiché «*this is the time for solidarity not exclusion*». Anche l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Michelle Bachelet, ha chiesto la sospensione delle sanzioni al fine di evitare il collasso dei sistemi sanitari dei paesi colpiti dalle misure o, almeno, che siano assicurate ampie deroghe di carattere umanitario per garantire la fornitura di farmaci e attrezzature mediche essenziali per combattere la pandemia. Giova sottolineare come l'Alto rappresentante dell'UE, Josep Borrell, abbia dichiarato in merito che: «*[...] the European Union [...] have been one of the first and loudest voices to back UN Secretary-General, António Guterres, and UN High Commissioner for Human Rights, Michelle Bachelet, calling for the maximum use of humanitarian exception in sanction regimes*». D'altronde: «*The coronavirus (COVID-19) outbreak has already brought considerable human suffering and major economic disruption*». OCSE, *Coronavirus: The world economy at risk*, in *OECD Interim Economic Assessment*, 2 marzo 2020, p. 3. Non sorprende, pertanto, che la revoca delle sanzioni dell'UE contro la Federazione Russa sia stata da più parti invocata non solo per contenere la diffusione stessa del "nuovo Coronavirus", ma anche (e soprattutto) con l'intento di calmierare le gravi implicazioni economiche della pandemia. Durante il vertice del G20 del 26 marzo 2020, peraltro, il Presidente russo Putin ha sottoposto ai leader del G20 una moratoria sulle sanzioni economiche nei confronti dei paesi più colpiti dal COVID-19 proponendo l'adozione, da parte dell'Assemblea Generale, di una risoluzione che inviti i Membri dell'ONU ad «*abandon trade wars and unilateral sanctions adopted in circumvention of the UN Security Council*» in nome della comune lotta al virus. Il 19 giugno 2020, tuttavia, i leader dell'Unione europea hanno comunque sostenuto l'estensione per altri sei mesi (fino al 31 gennaio 2021) delle sanzioni economiche imposte alla Russia per il suo ruolo nel conflitto in corso in Ucraina, unitamente al prolungamento per un ulteriore anno (fino al 23 giugno 2021) delle specifiche restrizioni riguardanti la Crimea. In tale occasione, sia il Presidente della Commissione europea, Ursula Von der Leyen, sia il Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, hanno insistito sul fatto che le misure restrittive imposte dall'Ue «*do not impede Russia's capacity*» nel fronteggiare l'epidemia di COVID-19. Nell'agosto 2020 il Presidente russo, Vladimir Putin, ha annunciato lo sviluppo e la registrazione ad opera dell'Istituto di ricerca epidemiologico e microbiologico russo *Gamaleya*, con sede a Mosca, del primo vaccino al mondo (denominato *Sputnik V*) efficace contro il coronavirus "Sars-CoV-2" responsabile della pandemia da COVID-19. Non può che destare preoccupazione, pertanto, l'ufficializzazione della successiva imposizione di sanzioni da parte degli Stati Uniti nei confronti di cinque istituti di ricerca russi attivi nei programmi di sperimentazione (*i.e.*, test di tossicità, test di sicurezza, test di immunogenicità, etc.) che hanno condotto alla realizzazione del primo vaccino anti-coronavirus, specialmente se si considera come il *Bureau of Industry and Security* presso il Dipartimento del Commercio degli Stati Uniti abbia provveduto all'inserimento degli istituti di ricerca russi (tra i quali anche il *48th Central Scientific Research Institute* e il *33rd Central Research and Testing Institute* del Ministero della Difesa russo, congiuntamente allo *State Research Institute of Organic Chemistry and Technology*) nell'elenco dei soggetti sottoposti a restrizioni proprio in concomitanza con l'annuncio della produzione di un secondo vaccino russo ad opera dell'Istituto *Vector* di Novosibirsk nonché della registrazione di altri tre vaccini presso il Ministero della Salute della Federazione Russa, adducendo

effettivamente perseguito) tramite l'esercizio di una pressione economica (che si presuppone "chirurgica", in quanto formalmente rivolta solo nei confronti delle élite politico-economiche dei paesi *target*, parrebbe (nuovamente) essere soltanto la sollevazione generale delle popolazioni locali – inermi oltre che stremate dalle conseguenze economiche delle sanzioni – nei confronti del proprio governo, al fine di provocare il cd. *regime change*¹⁹⁷¹.

peraltro come giustificazione il timore che gli istituti di ricerca sanzionati possano contribuire al programma del Ministero della Difesa russo sulle armi chimiche e biologiche ponendo in tal modo rischi per la sicurezza nazionale e gli interessi di politica estera degli Stati Uniti. Particolarmente significativa, dunque, appare la risposta del governo russo affidata alla portavoce del Ministero degli Esteri di Mosca, Maria Zakharova: «*We find it appalling that three Russian research institutes were included in the US lists of restricted parties. The most outrageous fact is that the sanctions were imposed on the very scientists and experts who have been working tirelessly for the past several months to develop a Russian COVID-19 vaccine*». Cfr.: PERMANENT MISSION OF THE RUSSIAN FEDERATION TO THE UN, *Initiative to adopt a UN General Assembly Declaration on Solidarity in Countering COVID-19*, in *News*, 27 marzo 2020; UE, CONSIGLIO, *EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine*, cit.; RIA NOVOSTI, Путин объявил о регистрации в России первой вакцины от коронавируса, 11 agosto 2020; INTERFAX, Россия первой в мире зарегистрировала вакцину от коронавируса, 11 agosto 2020; SPUTNIK NEWS, *US Sanctions Russian Defence Ministry Research Institute That Worked on COVID-19 Vaccine*, 26 agosto 2020; MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION, *Foreign Ministry Spokeswoman's answer to a media question about sanctions [...]*, in *Foreign Policy*, 28 agosto 2020. Inoltre, cfr.: E. M. LEDERER, *8 countries under unilateral sanctions ask UN chief for help*, in *The Washington Post*, 26 marzo 2020; UN, *G-20 summit provides chance to rally strongly against coronavirus threat [...]*, in *UN News*, 24 marzo 2020; UN, SEGRETARIO GENERALE, *Secretary-General's remarks at G-20 Virtual Summit on the COVID-19 Pandemic*, in *Statements*, 26 marzo 2020; M. SOSSAI, *Le sanzioni internazionali sono un ostacolo alla risposta degli Stati alla pandemia da COVID-19?*, in *SidiBlog*, 5 aprile 2020; UE, EXTERNAL ACTION, *Implications of COVID-19 for the external action of the EU*, in *Press Material*, 20 aprile 2020. Si vedano ancora: M. BIRNBAUM, *European Union says pandemic recession will be worst in its history*, in *The Washington Post*, 6 maggio 2020; G. DI DONFRANCESCO, *FMI: PIL globale in calo del 4,9%, Italia -12,8%. Impatto «catastrofico» sull'occupazione e povertà in aumento*, in *Il Sole 24 ore*, 24 giugno 2020; I. SOVSUN, *COVID-19 as an excuse for lifting sanctions on Russia?*, in *Euractiv*, 17 aprile 2020. Secondo le previsioni dell'OMC, il commercio mondiale di merci potrebbe subire una flessione tra il 13% e il 32% già a partire dal 2020, a seconda della durata e della gravità della crisi legata alla pandemia. In particolare, le esportazioni dell'Unione europea potrebbero registrare un calo tra il 12% e il 33% già dallo stesso anno, mentre le importazioni potrebbero contrarsi tra il 10% e il 25%. Cfr.: OMC, *Trade Set to Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economy*, in *Press Release*, 855, 8 aprile 2020; M. R. MAURO, *L'effetto del COVID-19 sull'accesso degli investimenti stranieri: le recenti modifiche introdotte nel regime di "golden power"*, in P. ACCONCI, E. BARONCINI (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza COVID-19 su commercio, investimenti e occupazione. Una prospettiva italiana*, Dipartimento di scienze giuridiche - Università di Bologna, luglio 2020, pp. 193-223, p. 216.

¹⁹⁷¹ «*In sum, Western sanctions have been a success in terms of the proximate goal of inflicting damage on the Russian economy*». E. H. CHRISTIE, *op. cit.*; tuttavia, come osservato da parte di analisti occidentali: «*Russian popular opinion, fed on a diet of anti-Western propaganda, has been slow to make the connection between rising food prices and Putin's policies*» e ciò anche se, in particolare nel breve termine, «*[f]ood price inflation and Russian countersanctions hurt the Russian consumer much more than the European producer*». I. BOND, C. ODENDAHL, J. RANKIN, *Frozen: The Politics and Economics of Sanctions against Russia*, Centre for European Reform, Londra, 2015, pp. 11 e 14. Dunque, lungi dall'instillare nel popolo reale consapevolezza circa l'anti-giuridicità delle condotte contestate al loro governo, «*[s]anctions generally produce only negative social effects. Civilians are ultimately the most affected by comprehensive trade measures. Indeed, trade sanctions always have humanitarian costs and make civilians vulnerable. A decrease of human resources in many sectors of the country such as education and health may occur, as well as an erosion of purchasing power whereby families are not able to buy food, medicine and other necessities anymore. This increases poverty, illness and inequality. Many people may migrate from the country or make recourse to violence because of economic frustration and pessimism*». I. A. COLUSSI, *Action and Reaction: Effects of Country-based Trade Sanctions*, *Strategic Trade Review*, 2016, vol. 2, n°3, pp. 103-120, p. 112.

Quindi, l'impatto reale generato in sostanza tramite l'imposizione di sanzioni "mirate" contro la Federazione Russa non ha rispettato la matrice formale, ufficialmente "selettiva" e "settoriale", prevista per le misure restrittive varate sia dall'UE che dagli USA. Tale risultato, ad ogni modo, è stato coadiuvato nel medesimo arco temporale anche dall'intervento di altre variabili collaterali di elevato peso specifico e, a loro volta, senz'altro connesse alle tensioni occorse tra l'occidente e la Russia (e delle quali le autorità sanzionanti avrebbero dovuto tuttavia tenere conto). Tra queste, infatti, rientra indubbiamente il prezzo del petrolio¹⁹⁷², fondamentale per la definizione del budget statale russo¹⁹⁷³ (e non solo). In Russia, infatti, il reddito personale complessivo della popolazione aveva registrato un tasso di crescita del 4,6% nel 2012 e del 4% nel 2013, per poi incorrere in una progressiva contrazione dello 0,7%, del 3,2% e del 5,9% negli anni successivi¹⁹⁷⁴, a causa di quelle stesse misure restrittive "mirate" che, a livello formale, avrebbero dovuto affliggere solo alcuni "potenti" (e il loro personale "cortile" di interessi privati) finendo al contrario per abbattere, nella pratica, buona parte dei processi virtuosi di produzione e (soprattutto) distribuzione della ricchezza tra i comuni cittadini. Il numero delle persone che, in Russia, vivono al di sotto della soglia di povertà figurava altresì in costante diminuzione fin dal 1992 ma ha registrato una brusca ripresa proprio in seguito al varo delle sanzioni internazionali, passando purtroppo da 15,5 milioni nel 2013 a 19,8 milioni nel 2016 (il 13,5% degli abitanti della Federazione Russa) a particolare detrimento delle condizioni di vita delle fasce della popolazione considerate di per sé più vulnerabili, come i minori, le donne in età lavorativa e i pensionati¹⁹⁷⁵.

Pertanto, le sanzioni economiche internazionali si disvelano fenomenologicamente come «*The mechanism for traslating [] economic deprivation and 'civilian pain' [...] into 'political gain'*». L. JONES, *op. cit.*, pp. 5-6. Cfr.: P. SZASZ, *op. cit.*, pp. 469-471; F. SCAGLIONE, *op. cit.* Si veda, inoltre: K. A. ELLIOTT, *Trends in economic sanctions policy*», in P. WALLENSTEEN, C. STAIBANO (a cura di), *International Sanctions: Between words and wars in the global system*, Frank Cass, Abingdon, 2005, pp. 3-14. Resta peraltro da sottolineare come le tattiche di guerra economica ibrida indirizzate a ottenere un "cambio di regime" non siano in realtà in grado di fornire alcuna garanzia in merito ai reali indirizzi programmatici e valoriali delle personalità e alle forze politiche che subentrino nel controllo delle strutture governative dei paesi "attenzionati" nel caso in cui si pervenga alla effettiva destituzione delle precedenti compagini di governo. Le nuove figure di potere potrebbero infatti anche non coincidere con le designazioni e i desiderata politici delle Potenze straniere promotrici del "regime change".

¹⁹⁷² Sul tema, cfr.: E. ASHFORD, *Not-So-Smart Sanctions: The Failure of Western Restrictions Against Russia*, in *Foreign Affairs*, 2016, vol. 95, n°1, pp. 114-123; J. D. CAYTAS, *Sanctions, Real and Imaginary: Experiences with Russia in the Ukraine Crisis*, in *Amsterdam Law Forum*, 2017, vol. 9, n°2, pp. 26-47; D. GROS, F. MUSTILLI, *The Economic Impact of Sanctions Against Russia: Much ado about very little*, in *CEPS Commentary*, 23 ottobre 2015, p. 1.

¹⁹⁷³ Cfr. H. PANT, *Russia's Economy in 2016*, in *The Diplomat*, 11 maggio 2016.

¹⁹⁷⁴ UN, OHCHR, *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, on his mission to the Russian Federation (A/HRC/36/44/Add.1)*, 2017, cit., pp. 9-10.

¹⁹⁷⁵ *Ibidem*. Per un ulteriore approfondimento sul dibattuto tema del "successo delle sanzioni", con particolare riferimento alle sanzioni internazionali imposte da parte dell'Unione europea, cfr.: F. GIUMELLI, *The Success of Sanctions [...]*, Ashgate, Farnham UK-Burlington VT, 2013; ID., *Quando sono utili le sanzioni internazionali? [...]*, cit. Secondo alcuni dati ROSSTAT, nel primo quarto del 2015 la quota di popolazione ufficialmente "sotto il livello di sussistenza" aveva addirittura toccato i 22,9 milioni di abitanti, coinvolgendo il 16% della popolazione totale della Russia. Al contempo, «*the consumer confidence index fell from minus 26 points in Q4 2015 to minus 30 points in Q1 2016—the lowest level in a year*». Cfr.: M. WHEATLEY, *Poverty Rate in Russia [...]*, in *Russia-Insider*, 12 giugno 2015; R. ACEVES, *Russia: Pessimism among consumers rises [...]*, in *Focus Economics*, 8 aprile 2016.

4.5 Le “contromisure” russe in risposta al complesso delle sanzioni occidentali: il controverso approccio del Cremlino alle regole del diritto internazionale del commercio

La politica di rigoroso rigetto mantenuta da parte della Federazione Russa nei confronti delle sanzioni unilaterali occidentali si pone in continuità con la posizione storica dell'URSS, che consisteva sostanzialmente nella strenua opposizione a qualsiasi forma di condizionamento economico perpetrato dall'Occidente “capitalista”¹⁹⁷⁶. Tuttavia, è stato osservato come la Federazione Russa, non diversamente da altre Potenze del globo, abbia fatto ricorso in diverse occasioni all'imposizione di misure restrittive assimilabili a vere e proprie sanzioni economiche imposte per via autonoma da uno Stato terzo, indirizzate soprattutto nei confronti di paesi ad essa limitrofi¹⁹⁷⁷. Un approccio quanto meno ambivalente, quello di Mosca, che sembrerebbe dunque evidenziare l'adozione di un ambiguo “doppio-binario” interpretativo, in tema di sanzioni internazionali, anche da parte del Cremlino. In anni recenti, infatti, la Russia aveva già imposto ai propri “vicini” misure restrittive qualificabili come sanzioni unilaterali di carattere economico-commerciale (insieme ad altri provvedimenti di natura diplomatica e, soprattutto, al ricorso alla cd. “leva del gas”¹⁹⁷⁸), e ciò perlopiù in qualità di reazione “politica” ad eventi ritenuti connessi alla ritenuta ingerenza (o “espansione”) dell'Occidente in quell'area post-sovietica che Mosca considera ancora di sua esclusiva pertinenza strategica.

¹⁹⁷⁶ Cfr. E. KATSELLI-PROUKAKI, *op. cit.*, p. 94.

¹⁹⁷⁷ Cfr. C. TOSI, *La guerra a tavola: l'embargo della Russia sui prodotti alimentari dei vicini ex sovietici*, in *Limesonline.com – Rubrica Puzzle Europa*, 4 dicembre 2013. Si tenga presente, ad ogni modo, come il nuovo corso “occidentale” di alcuni dei suoi vicini post-sovietici e in particolare la conclusione, da parte di taluni questi ultimi, di accordi di cooperazione e associazione con controparti “avversarie” della Russia (come l'UE e la NATO) siano sempre stati considerati da Mosca come radicalmente incompatibili con l'architettura politico-economica e giuridica della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI) – l'organizzazione regionale intergovernativa sorta nel 1991 dalla dissoluzione dell'URSS – e, di conseguenza, con le agevolazioni da essa derivanti con riguardo al libero traffico commerciale e alla circolazione *visa-free* di persone (e lavoratori) nell'area ex-sovietica. L'Ucraina e la Moldova, del resto, figurano tra i paesi che hanno firmato l'Accordo che il 18 ottobre 2011 ha formalizzato la creazione di una *Free Trade Zone* tra otto dei nove Membri della CSI. Già nel 2003, inoltre, l'Ucraina aveva aderito alla decisione di istituire uno *Spazio economico unico* insieme a Russia, Bielorussia e Kazakistan, ritirandosi tuttavia successivamente dal progetto in seguito alla “rivoluzione arancione” del 2004. È in tale contesto, pertanto, che si inserirà il decreto promulgato dal Cremlino nel dicembre 2015 tramite cui dal 1° gennaio 2016 – data di inizio dell'applicazione provvisoria della DCFTA tra Kiev e l'UE – Mosca ha infine sospeso nei confronti dell'Ucraina l'accordo di libero scambio valido tra i paesi CSI. Si pensi, oltretutto, al *Treaty on Friendship, Cooperation, and Partnership* firmato a Kiev il 31 maggio 1997 tra la Federazione Russa e l'Ucraina (rimasto in vigore tra 1° aprile 1999 e il 31 marzo 2019) e alla sostanziale inconciliabilità delle previsioni in materia di *partnership* strategica tra i due paesi in esso contenute con gli impegni a vario titolo assunti in campo politico-economico (e militare) dall'Ucraina nei riguardi dei suoi nuovi interlocutori occidentali, segnatamente in seguito al mutamento di governo causato dai moti dell'*EuroMaidan*. Si consideri, in termini analoghi, l'uscita della Georgia dalla CSI, avviata nel febbraio del 2006 in seguito all'avvicinamento di Tbilisi alla NATO e ultimata nell'agosto del 2009 in conseguenza del conflitto in Ossezia del Sud. L'UE e la Georgia, nel giugno 2014, hanno quindi firmato un *Association Agreement* entrato in vigore nel luglio 2016 con la previsione, anche in questo caso, della creazione di una DCFTA come parte integrante dell'Accordo di associazione.

¹⁹⁷⁸ La cd. “leva del gas” indica la pressione che il governo russo sarebbe in grado di esercitare, in particolare sui paesi limitrofi, attraverso il controllo dei flussi di fornitura delle materie prime energetiche, oltre che del loro prezzo. Cfr.: M. I. GOLDMAN, *Petrostate: Putin, Power, and the New Russia*, Oxford University Press, 2010; A. GHALEB, *Natural gas as an instrument of Russian State Power*, U.S. Army War College – Strategic Studies Institute, Carlisle PA, 2011.

Per quanto il Cremlino abbia in genere addotto motivazioni precauzionali di carattere igienico-sanitario a sostegno dell'adozione di tali misure restrittive, è verosimile ipotizzare che Mosca abbia invece inteso in tal modo dissimulare le proprie ritorsioni (o, più propriamente, “rappresaglie”) politiche ed economiche nei confronti di quei paesi confinanti che sono stati attratti nella sfera di influenza occidentale, reagendo allo svolgimento dei negoziati tra tali Stati ex-sovietici e le istituzioni europee o atlantiche nonché alla firma degli accordi di partenariato con l'UE e con la NATO che hanno coinvolto diverse repubbliche dell'ex-URSS. Pertanto, attraverso il ricorso “politico” alla leva sanzionatoria, la Russia avrebbe plausibilmente mirato a rispondere anche all'ascesa al potere di forze ultra-nazionaliste, filo-europeiste e atlantiste in prossimità dei propri confini, oltre che all'assunzione in politica estera, da parte dei governi di alcuni paesi vicini, di posizioni considerate “anti-russe”¹⁹⁷⁹.

Mosca, infatti, si è avvalsa a più riprese dell'operato del ROSSELKHOZNADZOR (in caratteri cirillici: РОССЕЛЬХОЗНАДЗОР), il Servizio federale russo per la sorveglianza veterinaria e fitosanitaria, al fine di giustificare l'imposizione di restrizioni commerciali unilaterali nei confronti di vari paesi dell'Europa orientale “comunitaria” e dell'area post-sovietica¹⁹⁸⁰, mirando a colpire settori portanti delle loro economie. Nel 2006, ad esempio, la Federazione Russa ha temporaneamente vietato l'importazione di bevande alcoliche e di alcuni prodotti alimentari di origine georgiana, lamentandone la pericolosità per la salute dei propri cittadini a causa della rilevata presenza di pesticidi e/o della loro (asserita) scarsa qualità¹⁹⁸¹. Negli anni seguenti, il governo russo ha introdotto misure restrittive settoriali sostanzialmente analoghe nei confronti della Bielorussia, della Lituania, della Moldova e della stessa Ucraina¹⁹⁸².

Resta altresì da segnalare come nel dicembre 2015 – in seguito all'abbattimento di un aereo da combattimento russo da parte della contraerea di Ankara nei pressi del confine turco-siriano, avvenuto in reazione a un presunto sconfinamento del velivolo delle forze armate di Mosca nello spazio aereo turco – la Federazione Russa (questa volta in qualità di Stato direttamente leso) abbia introdotto severe sanzioni diplomatiche ed economiche anche nei confronti della Turchia. Il Cremlino, infatti, è arrivato a sospendere il regime *visa-free* con Ankara nonché a interrompere il rilascio e il rinnovo di permessi di soggiorno o di lavoro in Russia per i cittadini turchi, oltre a prevedere la messa al bando di tutti i futuri progetti di investimento transnazionali caratterizzati dal coinvolgimento di individui o entità di nazionalità turca e a determinare l'esclusione degli operatori economici della Turchia dalle procedure di *State procurement* in Russia¹⁹⁸³.

¹⁹⁷⁹ Cfr. E. MORET ET AL., *The new deterrent? [...]*, cit., p. 33.

¹⁹⁸⁰ Cfr. M. G. DORAEV, *The “Memory Effect” of Economic Sanctions against Russi [...]*, cit., pp. 399-407.

¹⁹⁸¹ Cfr. M. TSERETELI, *Banned in Russia: the politics of Georgian Wine*, in *CACI Analytical Articles*, 19 aprile 2006.

¹⁹⁸² Cfr.: ROSPOTREBNADZOR, Контроль и Надзор (*Control and Supervision*); ROSSELKHOZNADZOR, Ввоз. Вывоз. Транзит – Ограничения на ввоз (*Import. Export. Transit – Import restrictions*).

¹⁹⁸³ Mosca ha infine progressivamente rimosso la maggior parte delle sanzioni varate contro Ankara (31 maggio 2017) in seguito alla presentazione di “scuse ufficiali” da parte del Presidente turco (giugno 2016) nonché all'avvio dei colloqui di pace di Astana sulla guerra civile siriana (dicembre 2016) che hanno sancito l'individuazione di zone di *de-escalation* in Siria oltre a marcare il cd. “pivot” della Turchia verso la Russia nel

4.5.1 Le “contromisure” della Federazione Russa nel contesto degli assetti normativi e istituzionali dell’Unione economica eurasiatica

Alla luce delle precedenti osservazioni, risulta non meno significativo rilevare come le misure restrittive del commercio internazionale, introdotte dalla Russia a partire dal 2014 in qualità di “contro-sanzioni” in chiave anti-occidentale, possano porsi in contrasto con le regole dell’unione doganale che la stessa Federazione Russa condivide con Armenia, Bielorussia, Kazakhstan e Kirgizstan quale “pilastro” integrante dell’Unione economica eurasiatica (EAEU)¹⁹⁸⁴. Nel contesto di tale organizzazione internazionale, infatti, la Russia è vincolata dai dettami procedurali del quadro normativo dell’EAEU e non avrebbe titolo a sottoscrivere in via autonoma impegni internazionali in materia commerciale così come, di conseguenza, non sarebbe legittimata a imporre unilateralmente restrizioni agli scambi commerciali con paesi

settore della difesa, segnato dall’accordo da 2,5 miliardi di dollari per l’acquisto del sistema missilistico terra-aria russo S-400 (settembre 2017). Cfr.: A. STILO, *op. cit.*; AL JAZEERA, *Russia closes ‘crisis chapter’ with Turkey*, cit.

¹⁹⁸⁴ Il trattato internazionale che definisce gli attuali assetti giuridico-istituzionali dell’EAEU è stato firmato ad Astana (Kazakhstan) il 29 maggio 2014 da Bielorussia, Federazione Russa e Kazakhstan ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2015: Договор о Евразийском экономическом союзе (*Treaty of the Eurasian Economic Union*). Gli accordi che hanno definito l’accesso di Armenia e Kirgizstan all’EAEU sono stati conclusi in ordine il 9 ottobre e il 23 dicembre 2014, entrando in vigore rispettivamente il 2 gennaio e il 6 agosto del 2015. Tale organizzazione è subentrata alla precedente Comunità economica eurasiatica (EAEC), costituita il 10 ottobre 2000 e in vigore tra il 2001 e il 2014 (per quanto le negoziazioni per l’ingresso del Tajikistan – membro EAEC – nell’EAEU siano ancora in corso). L’EAEU promuove la libera circolazione di beni e servizi e prevede la conduzione di politiche comuni tra gli Stati membri in ambito macroeconomico e in settori strategici come trasporti, industria, agricoltura, energia, commercio estero e investimenti esteri. La normativa dell’EAEU disciplina di conseguenza anche la materia doganale, la regolamentazione tecnica e la normativa comune in tema di concorrenza e antitrust. In prospettiva futura è prefigurata una maggiore integrazione tra i paesi aderenti, da perseguire anche tramite l’introduzione di una moneta unica. Il funzionamento dell’EAEU è assicurato attraverso organi di carattere sovranazionale e intergovernativo. Il *Consiglio Supremo economico eurasiatico* rappresenta l’organo di indirizzo politico dell’EAEU, composto dai Capi di Stato dei paesi Membri. Il secondo livello delle istituzioni intergovernative è costituito dal *Consiglio intergovernativo eurasiatico*, composto dai Capi di governo degli Stati membri. L’organo esecutivo dell’EAEU è invece la *Commissione economica eurasiatica*, con sede a Mosca. La Commissione si articola a sua volta in un *Council* composto dai vice-premier degli Stati membri e in un *Board* esecutivo formato da dieci commissari (ai quali è riconosciuto lo *status* di “ministri federali”). La struttura dell’organizzazione prevede anche la *Corte dell’EAEU*, ovvero l’organo giurisdizionale, con sede a Minsk, responsabile della risoluzione delle controversie e della corretta e coerente interpretazione delle norme dell’ordinamento giuridico dell’Unione economica eurasiatica. Il tribunale è composto da due giudici provenienti da ciascuno Stato membro, nominati dai rispettivi Capi di governo e in carica per un mandato di nove anni. Il Trattato fondativo dell’EAEU non contempla l’istituzione di un’assemblea parlamentare elettiva. L’introduzione di un Parlamento dell’EAEU, tuttavia, rientra tra le ipotesi evolutive allo studio da parte dei massimi rappresentanti degli Stati membri. **L’Unione doganale [in lingua russa: Таможенный Союз (ТС); tras.: Tamozhennyi Soyuz (TS)] tra Bielorussia, Russia e Kazakhstan era in già in vigore dal 1° gennaio 2010. Il 1° gennaio 2012 i tre Stati hanno istituito lo Spazio economico eurasiatico al fine di instaurare un mercato unico per beni, servizi, capitali e lavoro, assicurando politiche industriali, energetiche, agricole e di trasporto coerenti tra i paesi aderenti. L’accordo includeva già una tabella di marcia per una crescente integrazione tra gli Stati membri e istituiva la Commissione economica eurasiatica in qualità di agenzia sovranazionale di regolamentazione per l’Unione doganale eurasiatica, lo Spazio economico unico e la futura Unione economica eurasiatica.** Cfr. EURASIAN ECONOMIC COMMISSION, *Eurasian Economic Integration: Facts and Figures*, febbraio 2013.

terzi al di fuori del contesto istituzionale e decisionale definito dal Trattato sull'Unione economica eurasiatica¹⁹⁸⁵. Quest'ultimo, infatti, contempla una ripartizione di competenze tra gli Stati membri e le istituzioni dell'EAEU sostanzialmente affine a quella prevista dalle disposizioni dei Trattati dell'UE.

Nell'estate del 2014, in effetti, la Russia cercò inizialmente di adire le procedure previste dall'Unione economica eurasiatica al fine di coinvolgere le (già esistenti) istituzioni dell'EAEU e degli (allora) altri due paesi Membri nell'adozione delle proprie contro-sanzioni nei confronti dell'Occidente. Tuttavia, tale tentativo rimase infruttuoso a causa delle riserve espresse in merito dalla Bielorussia e dal Kazakistan nell'ambito del Consiglio Supremo eurasiatico, il massimo consesso decisionale previsto dall'architettura istituzionale dell'EAEU (sull'esempio del Consiglio dell'Unione europea). La conseguente decisione, assunta dalla Russia, di procedere comunque unilateralmente all'introduzione delle proprie "contromisure" fu quindi accolta con «*disappointment and frustration*»¹⁹⁸⁶ dalla Commissione eurasiatica, l'organo esecutivo dell'EAEU (equivalente per ruolo alle funzioni esercitate dalla Commissione europea nel quadro istituzionale dell'UE).

In tale contesto, inoltre, appare utile evidenziare come l'embargo russo sull'importazione di prodotti alimentari dall'UE, dagli USA e dagli altri paesi che hanno imposto sanzioni nei confronti di Mosca stia *de facto* determinando il ripristino dei controlli doganali ai confini tra i diversi Stati membri dell'EAEU, interferendo con l'attuazione del regime di unione doganale vigente tra gli Stati dell'Unione economica eurasiatica. In proposito, infatti, è possibile citare il controverso caso della reintroduzione delle postazioni doganali di confine tra la Federazione Russa e la Bielorussia¹⁹⁸⁷ (laddove Minsk, tra l'altro, non figura ancora tra i Membri dell'OMC) nonostante i due paesi, oltre alla comune *membership* nel quadro dell'EAEU, condividano già dal 2 aprile 1997 le strutture di un'unione statale di carattere sovranazionale¹⁹⁸⁸ poi confluite nella creazione del cd. *Союзное Государство* (tras.: *Soyuznoye Gosudarstvo*, ovvero "Stato dell'Unione")¹⁹⁸⁹.

Secondo quanto stabilito nell'Accordo istitutivo dell'EAEU, pertanto, qualsiasi misura di carattere commerciale e doganale adottata dalla Federazione Russa (e, di fatto, anche contro di essa) dovrebbe essere coordinata con il coinvolgimento delle istituzioni dell'EAEU e degli altri Stati membri, e ciò anche nel caso dell'esecuzione di provvedimenti emanati da altre

¹⁹⁸⁵ *Ivi*, Статья 33 (Цели и принципы внешнейторговой политики Союза) [art. 33 (Obiettivi e principi della politica commerciale estera dell'Unione)].

¹⁹⁸⁶ Cfr. U. STAEGER, С. БОБОСЕА, *Trade as High Politics: [...], paper* per la conferenza: *IDEAS*, 22 febbraio 2016.

¹⁹⁸⁷ In risposta alle accuse provenienti dalla Russia in merito al transito e alla riesportazione di merci sottoposte al regime delle contromisure di Mosca, la Repubblica di Bielorussia ha ripristinato i punti di controllo doganale sul confine russo-bielorusso che erano stati aboliti con l'entrata in vigore dell'Unione doganale. Cfr. V. GORDEEV, Белоруссия восстановила таможенный контроль на границе с Россией, in *RBK News*, 8 dicembre 2014.

¹⁹⁸⁸ Договор о Союзе Беларуси и России (*Treaty on the Union of Belarus and Russia*), 2 aprile 1997; Устав Союза Беларуси и России (*Charter of the Union of Belarus and Russia*), 23 maggio 1997.

¹⁹⁸⁹ Договор о создании Союзного государства (*Treaty on the Establishment of the Union State*), firmato a Mosca dal Presidente russo Boris El'tsin e dal Presidente bielorusso Aleksandr Lukashenko l'8 dicembre 1999 ed entrato in vigore il 26 gennaio 2000.

organizzazioni internazionali. Secondo il Trattato dell'EAEU, la Russia dovrebbe perseguire l'introduzione di tariffe doganali e, quindi, anche di eventuali altre misure di carattere restrittivo nei confronti del commercio internazionale esclusivamente nel contesto delle procedure previste dal *framework* dell'EAEU. Parimenti, qualsiasi tipologia di provvedimento restrittivo o di regime sanzionatorio rivolto contro la Federazione Russa dovrebbe essere di fatto introdotto soltanto con l'effettivo coinvolgimento operativo di tutti gli altri Stati aderenti all'EAEU, nonché delle stesse istituzioni eurasiatiche, pena la sostanziale perdita di efficacia e la facile eludibilità di buona parte delle stesse sanzioni per mezzo di “triangolazioni” attuabili attraverso operazioni di cd. “*relabelling*” o “*re-routing*”¹⁹⁹⁰, agevolmente realizzabili (per quanto illegali sia nell'UE che in Russia) tra paesi che condividono un'unione doganale¹⁹⁹¹.

In generale, giova infine sottolineare come tra le principali critiche tradizionalmente mosse nei riguardi dei regimi “regionali” di sanzioni autonome rientri a pieno titolo proprio la constatazione empirica di come tali sistemi sanzionatori rimangano efficaci solo nell'ambito della stretta “cerchia” dei Membri delle entità regionali da cui le misure stesse promanano unilateralmente. Ad esempio, sebbene l'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) avesse disposto, nell'ottobre 1991, un embargo commerciale verso Haiti che prevedeva l'interruzione delle esportazioni di petrolio provenienti da Stati Uniti, Messico, Venezuela e Colombia (cui soltanto nel giugno 1993 fece seguito il *world-wide oil and arms embargo* varato dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU con la Risoluzione 841), una petroliera registrata in Liberia e di proprietà svizzera (e quindi del tutto estranea al contesto dei paesi dell'OAS) continuò comunque a fornire petrolio ad Haiti¹⁹⁹².

¹⁹⁹⁰ La pratica illegale consiste nella rimozione e nella sostituzione, nel territorio di paesi terzi, della certificazione di provenienza e dell'etichettatura delle merci colpite dalle contro-sanzioni russe, prima della (ri)esportazione di tali prodotti verso la Russia. Cfr. E. TAFURO AMBROSETTI, M. VILLA, F. ROCCHETTI, *Fact Checking: Russia e sanzioni*, in *ISPI – Fact Checking*, 31 gennaio 2019.

¹⁹⁹¹ Se, da una parte, l'embargo alimentare varato da Mosca potrebbe continuare a rappresentare un'opportunità di sviluppo economico per la vicina Bielorussia, non è tuttavia ancora chiaro se la Russia sia stata in grado di monitorare appieno le cd. “riesportazioni” attraverso il territorio bielorusso. Non a caso, infatti, si sono comunque moltiplicati i casi di violazione riscontrati presso il confine russo-bielorusso. Del resto, qualsiasi incremento delle esportazioni di prodotti alimentari di origine bielorusca verso la Russia – a meno di non consistere in un mero *relabelling* di prodotti europei – avrebbe portato alla repentina carenza dei prodotti di Minsk sul proprio mercato interno. La Bielorussia, tra l'altro, è anche sede di diversi impianti di lavorazione di frutta e verdura che si basano sulla trasformazione di prodotti agroalimentari occidentali e il naturale mercato di sbocco del prodotto finito di questa industria è proprio la Russia. Di conseguenza, permettere a queste aziende di continuare le esportazioni verso la Federazione Russa ha tecnicamente rappresentato una violazione (indiretta) dell'embargo russo, anche se compiuta sotto l'etichetta “*Made in Belarus*”. Ad ogni modo, Mosca si è dimostrata fin da subito consapevole del fatto che proibire tali esportazioni avrebbe potuto danneggiare gravemente l'economia bielorusca, incrinando le basi dell'unione doganale nell'ambito dell'EAEU. Cfr. V. CHARNYSH, *Belarus Hopes to Cash in on Russian Sanctions*, in *Belarus Digest*, 19 agosto 2014.

¹⁹⁹² Cfr.: D. BUTRIN, Не пойман – не сыр [*Not caught – not cheese*], in Коммерсантъ [Kommersant'], 9 dicembre 2014; J. ILIEVA, A. DASHTEVSKI, F. KOKOTOVIC, *op. cit.*, p. 204.

4.5.2 Ulteriori profili critici delle “contro-sanzioni” adottate dalla Federazione Russa, in riferimento al diritto internazionale generale e alla *lex specialis* del diritto dell’OMC

Il Cremlino qualifica i provvedimenti di “rappresaglia” adottati dalla Federazione Russa in risposta alle restrizioni occidentali come “contromisure”, ossia come comportamenti in sé illeciti alla luce del diritto internazionale ma giustificati in quanto intrapresi in reazione a un’asserita condotta illecita altrui¹⁹⁹³. Tale definizione, secondo Mosca, si adatterebbe dunque anche al caso in cui un paese sia stato raggiunto da misure restrittive di carattere economico illegittimamente imposte in via unilaterale da parte di altri Stati, poiché introdotte al di fuori del quadro istituzionale e procedurale previsto dalla Carta dell’ONU nonché in più generale violazione del diritto internazionale¹⁹⁹⁴. I paesi occidentali, tuttavia, individuano il fattore scatenante dell’introduzione delle sanzioni proprio nella condotta tenuta in primo luogo dalla Russia in Crimea, attribuendo a loro volta l’origine dei propri provvedimenti restrittivi alla pregressa violazione delle norme imperative del diritto internazionale da parte del Cremlino. Le argomentazioni giuridiche di Mosca, ad ogni modo, sembrerebbero attingere principalmente al diritto internazionale generale, prescindendo da un appropriato riferimento alla *lex specialis* degli specifici obblighi internazionali assunti dalla Russia in ambito commerciale¹⁹⁹⁵.

La natura delle contromisure russe, di conseguenza, ha sollevato alcuni dubbi per ciò che riguarda la possibile incompatibilità di tali provvedimenti con l’ordinamento giuridico dell’OMC. A livello formale, infatti, le restrizioni al commercio internazionale imposte da un Membro dell’OMC nei confronti di altri Membri di tale Organizzazione dovrebbero costituire esclusivamente una *extrema ratio* ed essere adottate solo in qualità di rimedi di carattere temporaneo oltre che (il più possibile) equivalenti, per livello e forma, alle violazioni contestate al paese “inadempiente” e, comunque, sempre proporzionali all’interesse concreto che mirano a proteggere. Nel quadro dell’ordinamento dell’OMC, inoltre, tali contromisure potrebbero essere introdotte unicamente attraverso il ricorso ai meccanismi autorizzativi contemplati dal DSU. Le contromisure russe, al contrario, sono state fin dall’inizio concepite come “asimmetriche” in quanto non propriamente “speculari”, nella forma e nel contenuto, alle sanzioni occidentali in reazione alle quali sono state introdotte. Le contro-sanzioni di Mosca, invero, mirano a essere il più possibile “equivalenti” nella sostanza, nell’efficacia e nell’estensione temporale ai provvedimenti americani ed europei, proprio in considerazione delle profonde diversità strutturali che caratterizzano, a livello economico e finanziario, le parti contrapposte in questa “guerra delle sanzioni”¹⁹⁹⁶. Per il Presidente russo Vladimir V. Putin, dunque, l’ampio

¹⁹⁹³ Al riguardo, cfr. A. TZANAKOPOULOS, *State Reactions to Illegal Sanctions*, in M. HAPPOLD, P. EDEN (a cura di), *op. cit.*, pp. 67-86.

¹⁹⁹⁴ In riferimento al tema delle *countersanctions by the target State*, si veda: N. RONZITTI, *Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy: An International Law Perspective*, *cit.*, pp. 30-31.

¹⁹⁹⁵ Cfr. S. CAFARO, *Unilateral economic sanctions and the WTO*, *cit.*

¹⁹⁹⁶ L’art. 22, § 3, lett. a) del DSU dell’OMC prevede che: «*In considering what concessions or other obligations to suspend, the complaining party shall apply the following principles and procedures: (a) the general principle is that the complaining party should first seek to suspend concessions or other obligations with respect to the same sector(s) as that in which the panel or Appellate Body has found a violation or other nullification or impairment*».

divieto di importazione introdotto dal Cremlino nei confronti dei prodotti alimentari di provenienza statunitense e comunitaria è stato: «[...] prompted by the need to protect domestic agricultural producers. We were forced to take measures to protect them»¹⁹⁹⁷.

In effetti, i produttori russi del settore agricolo e alimentare sono stati duramente colpiti dalle sanzioni americane ed europee¹⁹⁹⁸ sebbene, in realtà, il settore agricolo e quello della trasformazione di prodotti alimentari non siano rientrati tra gli obiettivi direttamente raggiunti dalle sanzioni imposte dall'occidente. Le contromisure russe, quindi, sembrerebbero comunque rivelare alcuni punti di incoerenza rispetto agli impegni assunti da Mosca in merito alla liberalizzazione del settore agricolo nel quadro dell'*Agreement on Agriculture (AoA)*¹⁹⁹⁹ dell'OMC. Del resto, la reazione di Mosca alle restrizioni varate dall'Occidente si è tradotta nell'imposizione di un embargo generalizzato nei confronti dell'importazione della quasi totalità dei prodotti agricoli e alimentari provenienti dai paesi "sanzionanti" e ciò, di conseguenza, non ha potuto che alimentare alcuni dubbi anche in relazione alla fattiva riscontrabilità, con riguardo a un simile provvedimento, del rispetto dei fondamentali requisiti di "necessità" e "proporzionalità" enucleati nelle previsioni degli artt. 49 e 51 DARSIVA in materia di contromisure. Nondimeno, anche alcuni aspetti di certo non secondari del regime di contro-sanzioni introdotto dal Cremlino potrebbero a loro volta manifestare talune incongruenze se correlati agli obblighi assunti dalla Federazione Russa attraverso la sottoscrizione del *Protocol of Accession* stipulato al momento dell'ingresso nell'OMC. Proprio in base a quanto previsto da

L'ordinamento dell'OMC, tuttavia, consente anche di introdurre contromisure "intersettoriali" riguardanti altri settori dello stesso Accordo (c.d. *cross-retaliation*) o, nei casi più gravi, di chiedere la sospensione delle concessioni oppure di altri obblighi derivanti da un altro Accordo contemplato (c.d. *cross-regime retaliation*) e ciò nell'eventualità in cui, per il Membro interessato, una reazione meramente speculare alla condotta illecita risultasse inefficace in riferimento alle circostanze concrete (soprattutto in considerazione dei reali "rapporti di forza" intercorrenti tra i contendenti). Al § 4, infatti, lo stesso articolo specifica che: «*The level of the suspension of concessions or other obligations authorized by the DSB shall be equivalent to the level of the nullification or impairment*». Cfr.: L. GRADONI, *Regime failure nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 2009, pp. 113-114; M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 178.

¹⁹⁹⁷ TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, *Russia's retaliatory sanctions designed to protect domestic agricultural producers*, 15 agosto 2014.

¹⁹⁹⁸ Cfr. D. A. DESIERTO, *The EU/US v. Russia trade wars*, cit.

¹⁹⁹⁹ L'Accordo sull'Agricoltura dell'OMC (AoA, in vigore dal 1° gennaio 1995) è rivolto a riformare gli scambi in materia di prodotti agricoli e rendere le politiche di settore più orientate al mercato, al fine di migliorare la prevedibilità e la sicurezza delle pratiche commerciali per i paesi importatori ed esportatori. Le regole si applicano a: a) *market access*: le varie restrizioni commerciali alle importazioni ("*tariffs only*" provision); b) *domestic support*: le misure che aumentano o garantiscono i *farm-gate price* e i redditi degli agricoltori; c) *export subsidies*: i metodi utilizzati per rendere le esportazioni artificialmente competitive. Insieme alla riduzione delle barriere all'importazione di prodotti agricoli attraverso la cd. "tarifficazione", ossia la trasformazione delle barriere non-tarifarie in dazi doganali e la loro successiva riduzione, l'Accordo introduce una diminuzione sostanziale dei sussidi alla produzione e all'export, erogati dai Membri alle proprie imprese nazionali. L'Accordo, ad ogni modo, consente ai governi di sostenere le proprie economie rurali sebbene indirizzi i Membri verso l'attuazione di politiche meno distorsive degli scambi. L'Accordo permette anche una certa flessibilità nel modo in cui gli impegni devono essere attuati. I paesi "in via di sviluppo", infatti, non sono tenuti a tagliare i sussidi all'agricoltura e ad abbassare le proprie tariffe tanto quanto i paesi sviluppati e hanno a disposizione anche più tempo per adempiere ai propri obblighi. Per un fondamentale approfondimento, cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., pp. 144-146.

tale protocollo, infatti, emergerebbero tratti di inconciliabilità tra le linee programmatiche contemplate dal programma di *import-substitution* varato dal governo russo e l'impegno assunto da Mosca con riguardo all'adesione all'*Agreement on Government Procurement (GPA)*²⁰⁰⁰ rivolto alla progressiva liberalizzazione dell'accesso alle aste per le forniture pubbliche in Russia da parte degli operatori internazionali.

È importante notare, tuttavia, come le procedure previste dal *Dispute Settlement Understanding* dell'OMC per l'introduzione di contromisure distorsive del commercio internazionale siano state in ogni caso disattese e come ciò assuma rilievo anche nel caso in cui risultino soddisfatti gli altri requisiti sostanziali di legittimità richiesti per il varo di simili provvedimenti. D'altronde, il quadro istituzionale e procedurale dettagliatamente tracciato dal DSU è stato individuato dagli accordi fondativi dell'Organizzazione mondiale del commercio quale unica sede utile sia alla concertazione tra i Membri sia all'eventuale adozione di contromisure nel caso in cui un Membro – a causa della condotta tenuta da parte di altri Membri – lamenti un concreto pregiudizio delle prerogative di cui gode in base alle previsioni dell'ordinamento dell'OMC. Non sorprende, dunque, il fatto che le restrizioni introdotte dalla Federazione Russa si siano fin da subito prestate alle contestazioni provenienti dagli Stati membri dell'Unione europea – e dalla stessa Ucraina – proprio in merito alla controversa questione della compatibilità di tali contromisure con il dettato delle regole dell'OMC²⁰⁰¹. Il Cremlino, peraltro, non ha a sua volta mancato di argomentare rivendicazioni del tutto simili in merito alla pretesa illegittimità delle sanzioni imposte dall'Occidente con riguardo alla normativa dell'OMC e, riferendosi in particolare ai provvedimenti introdotti dagli Stati Uniti, è giunto a evidenziare la ritenuta incompatibilità delle misure varate da Washington anche con le regole del GATS²⁰⁰² previste in materia di scambio internazionale di servizi.

Particolari riserve, ad ogni modo, sono state mosse da più parti anche in riferimento alla presunta mancanza di conformità dei provvedimenti decisi dal Cremlino rispetto alle condizioni stabilite dal GATT per l'eventuale attivazione delle *Security Exceptions* e ciò in specifico riferimento all'asserita carenza, con riguardo alla posizione russa, dei presupposti contemplati dall'art. XXI:(b)(iii) GATT per il ricorso a tali eccezioni. Resta comunque opportuno ricordare come il panel costituito dal DSB per giudicare la controversia *DS512: Russia – Measures*

²⁰⁰⁰ Nell'ambito dell'OMC, la materia degli appalti è regolata da un Accordo plurilaterale fondato sul principio di non discriminazione, in base al quale i Membri contraenti assumono l'obbligo di garantire ai prodotti, ai servizi e ai fornitori stranieri un trattamento non meno favorevole di quello accordato alle merci, ai servizi e ai fornitori nazionali o degli altri contraenti (art. IV) prevedendo, oltre a ciò, disposizioni particolari a beneficio dei PVS e dei paesi meno avanzati (art. V). Inoltre, le Parti sono tenute ad assicurare agli operatori stranieri l'effettiva possibilità di concorrere all'aggiudicazione di appalti pubblici, mediante la predisposizione di procedure specifiche. Cfr. *Ivi*, p. 159.

²⁰⁰¹ Cfr. B. HORVATHY, A. NYIRCSÁK, *EU-Russia Sanctions War. Part I: The legal framework*, Hungarian Academy of Sciences Centre for Social Sciences, ottobre 2014. Il Consiglio dell'UE, infatti, «*regrets the Russian Federation's announcement of measures targeting imports of certain agricultural products originating in the EU*». Cfr. UE, CONSIGLIO, Foreign Affairs Council meeting, *Council conclusions on Ukraine*, 15 agosto 2014. Inoltre, si veda: OMC, COUNCIL FOR TRADE IN GOODS, *Communication from Ukraine with regard to trade-restrictive measures from the Russian Federation (G/C/W/726)*, § 1.5, 11 luglio 2016.

²⁰⁰² Cfr. T. MILES, *Russian Memo to WTO says US Sanctions are Illegal*, in *Reuters*, 24 aprile 2014.

Concerning Traffic in Transit abbia riconosciuto il fatto che «since 2014, a number of countries have imposed sanctions against Russia in connection with [the] situation [in Ukraine]» come un «objective fact, subject to objective determination» oggettivamente sintomatico della «existence of an emergency in international relations [as] an objective state of affairs»²⁰⁰³. Pertanto, è stato notato come a fronte del massiccio e multidimensionale “attacco” di matrice economico-finanziaria posto in essere contro Mosca da parte delle maggiori Potenze mondiali, la protezione dei (già sotto vari aspetti “vulnerabili”²⁰⁰⁴) fondamentali economici della Russia — attuata dal Cremlino inizialmente in via “emergenziale” e poi “stabilizzatasi” nel tempo, in risposta alla perdurante *indeterminacy through renewal and enlargement* delle sanzioni occidentali — possa essere difficilmente considerata come una reazione di per sé del tutto incoerente o carente di “plausibilità” rispetto alla traduzione pratica del diritto della Federazione Russa di procedere all’adozione di «any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests» (e ciò tanto più alla luce dell’esigenza di rifuggire da inopportuni “doppi standard” interpretativi).

Tuttavia, ai fini di un’esaustiva disamina della questione, rimane in ogni caso di cruciale importanza tenere conto di come il vasto programma di sostituzione delle importazioni, collegato *in nuce* alla precedente crisi economica nel 2008, sia in realtà stato varato dal Cremlino ampiamente prima dell’inizio della “guerra delle sanzioni” con l’Occidente, nonché considerare il fondamentale valore di “precedente” ermeneutico attribuibile alle pronunce intervenute, nel contesto del meccanismo di risoluzione delle controversie dell’OMC, in merito al caso *DS475 “Russia – Pigs (EU)”*²⁰⁰⁵ concernente l’introduzione, ad opera della Russia, di misure restrittive di carattere sanitario di fatto inquadrabili come prima effettiva “avvisaglia”, già nel gennaio 2014, del più esteso costruito di contro-sanzioni che sarebbe stato in seguito adottato da Mosca in risposta ai provvedimenti occidentali.

²⁰⁰³ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 5 aprile 2019 (*adopted*, 26 aprile 2019), cit., §§ 7.76-7.77, 7.81, 7.122 e 8.1:(d)(i). Si veda, ad ogni modo, quanto riportato nella nota 1777 del presente testo.

²⁰⁰⁴ In particolare, attingendo al cospicuo novero di fattori già richiamati nel corso della presente ricerca, si considerino al riguardo: l’elevata *market share* in generale detenuta dai prodotti stranieri di importazione nel contesto del mercato russo “pre-sanzioni”; la marcata dipendenza produttiva dell’apparato industriale russo “pre-crisi” nei confronti dei beni strumentali, dei semilavorati e del *know-how* provenienti dall’Occidente; l’alto livello di integrazione (e subordinazione) raggiunto, fino al varo delle sanzioni, dal sistema bancario russo nel quadro del sistema finanziario occidentale; l’eccessiva dipendenza del *budget* statale della Federazione Russa dall’esportazione di materie prime verso acquirenti concentrati, in particolare, nel blocco europeo. Tant’è, che agli occhi di un osservatore coerente non possono sfuggire alcune interessanti considerazioni circa la grave crisi in cui l’economia russa avrebbe potuto con buona probabilità autonomamente incorrere a partire dal 2014 in assenza di quella profonda ristrutturazione dei propri fondamentali economici cui la Russia è stata costretta, paradossalmente, dalle stesse sanzioni con cui l’Occidente mirava invece a minarne la tenuta economico-finanziaria.

²⁰⁰⁵ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS475: Russian Federation – Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union*, 19 agosto 2016 (*adopted*, 21 marzo 2017); OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell’Organo d’appello, *DS475: Russian Federation – Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union*, 23 febbraio 2017 (*adopted*, 21 marzo 2017; *compliance proceedings*, 21 novembre 2018; *Art 21.5 DSU panel lapsed*, 28 gennaio 2021).

Gli organi giudicanti dell'OMC, infatti, hanno già avuto occasione di pronunciarsi in merito alla compatibilità – con i principi e le regole di tale Organizzazione – di provvedimenti restrittivi del commercio internazionale formalmente e “teleologicamente” analoghi a quelli in seguito introdotti dalla Russia nell'agosto 2014, rilevandone (con riguardo al caso specifico loro sottoposto) i caratteri di arbitrarietà ed eccessività. Ciò è avvenuto, segnatamente, con riguardo ad alcune misure limitative dell'importazione di prodotti d'allevamento che erano state in precedenza adottate dalla Federazione Russa nei confronti dell'Unione europea e di alcuni suoi Membri e delle quali, dunque, è stato in tal modo possibile porre in evidenza la natura sostanzialmente “ultronea” rispetto alle finalità contemplate dall'Accordo SPS cui le medesime facevano riferimento a livello formale. Gli effetti “nomofilattici”²⁰⁰⁶ in concreto ascrivibili all'attività dell'Organo d'appello previsto nel quadro del meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC e il valore di “precedente” ermeneutico di fatto assunto dall'operato interpretativo e applicativo condotto dalle articolazioni giudicanti dell'OMC – sebbene non direttamente contemplati nel dato convenzionale degli Accordi²⁰⁰⁷ – presiedono del resto al consolidamento di un dettagliato *acquis* giurisprudenziale preposto ad assicurare l'applicazione costante e omogenea della normativa dell'Organizzazione mondiale del commercio.

Pertanto, qualora i reciproci regimi di sanzioni e contro-sanzioni dovessero essere portati all'attenzione di un panel costituito dal DSB su iniziativa dell'UE o della Russia, le decisioni precedentemente maturate nel contesto delle mansioni degli organi giudicanti dell'OMC potrebbero indubbiamente fornire un prezioso riferimento interpretativo e una valida base giuridico-argomentativa funzionali all'obiettiva valutazione della legittimità (o meno) dei provvedimenti introdotti da entrambe le compagini tuttora avvinte nello “scontro” delle

²⁰⁰⁶ Cfr. L. MAROTTI, *Il doppio grado di giudizio nel processo internazionale*, Giappichelli, Torino, 2020, in particolare: sez. II, *La funzione di nomofilachia dell'Organo d'appello dell'OMC*, pp. 157 ss.

²⁰⁰⁷ Giova infatti ribadire come l'art. 3, § 9, dell'Intesa preservi il diritto dei Membri di adottare interpretazioni autoritative ex art. IX, § 2, dell'Accordo istitutivo. In base alla ripartizione “costituzionale” dei poteri prevista nella struttura dell'OMC, l'autorità esclusiva e la “parola finale” circa l'interpretazione delle norme risultano infatti sempre e comunque attribuite agli organi politici dell'Organizzazione, gli unici abilitati ad adottare interpretazioni autentiche vincolanti *erga omnes partes*. È infine utile ricordare come la crisi recentemente esperita nella nomina dei giudici dell'Organo d'appello abbia tratto origine proprio dalla controversia sulla pretesa propensione degli organi contenziosi «to “make law”», oggetto di accesa contestazione da parte statunitense e tuttavia già esclusa dallo stesso Organo d'appello nella sua decisione nel caso *DS33: United States – Measures Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses from India* del 25 aprile 1997 (WT/DS33/AB/R, p. 19). Ad ogni modo, l'art. 3 (*General Provisions*), § 2, del DSU consacra l'operato ermeneutico dei panel e dell'*Appellate Body* – formalmente limitato all'ambito soggettivo e oggettivo delle singole controversie ad essi sottoposte – come «a central element in providing security and predictability to the multilateral trading system» e, sebbene «[r]ecommendations and rulings of the DSB cannot add to or diminish the rights and obligations provided in the covered agreements», i Membri sono chiamati a riconoscere che «it serves to preserve the rights and obligations of Members under the covered agreements, and to clarify the existing provisions of those agreements in accordance with customary rules of interpretation of public international law». Si può pertanto rilevare come agli organi contenziosi dell'OMC – e segnatamente all'*Appellate Body* – giunga in concreto a competere una funzione di garanzia circa «l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo» secondo una definizione mutuata (con le dovute precisazioni sopra argomentate) dall'art. 65 della Legge sull'Ordinamento giudiziario italiano (R.D. 30 gennaio 1941, n° 12) in riferimento alle attribuzioni della Corte Suprema di Cassazione. Cfr. *Ivi*, pp. 157-160.

reciproche sanzioni. Tutto ciò, proprio sulla scorta del ruolo di “precedente” cui i riferimenti giurisprudenziali, derivati dalla composizione di pregresse dispute similari, possono essere di fatto chiamati ad assolvere contribuendo così al consolidamento di un nuovo “*acquis*” giuridico sulla materia nell’operato degli organi contenziosi dell’OMC²⁰⁰⁸.

²⁰⁰⁸ Tra le fonti del diritto “vivente” dell’OMC, del resto, si può annoverare anche la giurisprudenza prodotta dal suo meccanismo (tendenzialmente) giurisdizionale. In linea generale, infatti, i report dei panel e dell’Organo d’appello sono vincolanti solo per le parti della controversia. Questi rapporti, ad ogni modo, svolgono una funzione di assoluto rilievo nell’interpretazione e nello sviluppo delle norme dell’Organizzazione mondiale del commercio e, spesso, fungono da riferimento anche in controversie successive riguardanti materie analoghe. Cfr.: M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell’economia*, cit., pp. 135-136; OMC, *Status of Panel and Appellate Body Reports*, in *Repertory of Appellate Body Reports*. L’Organo d’appello dell’OMC, in merito, ha affermato che «**[a]dopted panel reports are an important part of the GATT acquis. They are often considered by subsequent panels. They create legitimate expectations among WTO Members, and, therefore, should be taken into account where they are relevant to any dispute**». OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell’Organo d’appello, *DS8: Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, 4 ottobre 1996 (*adopted*, 1° novembre 1996), p. 14 (enfasi aggiunta). Oltretutto, «**following the Appellate Body’s conclusions in earlier disputes is not only appropriate, but is what would be expected from panels, especially where the issues are the same**». OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell’Organo d’appello, *DS268: United States – Sunset [...]*, 29 novembre 2004 (*adopted*, 17 dicembre 2004), p. 65, § 188 (enfasi aggiunta). D’altronde: «*Dispute settlement practice demonstrates that WTO Members attach significance to reasoning provided in previous panel and Appellate Body reports. Adopted panel and Appellate Body reports are often cited by parties in support of legal arguments in dispute settlement proceedings, and are relied upon by panels and the Appellate Body in subsequent disputes. In addition, when enacting or modifying laws and national regulations pertaining to international trade matters, WTO Members take into account the legal interpretation of the covered agreements developed in adopted panel and Appellate Body reports. Thus, the legal interpretation embodied in adopted panel and Appellate Body reports becomes part and parcel of the acquis of the WTO dispute settlement system. Ensuring “security and predictability” in the dispute settlement system, as contemplated in Article 3.2 of the DSU, implies that, absent cogent reasons, an adjudicatory body will resolve the same legal question in the same way in a subsequent case*». OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell’Organo d’appello, *DS344: United States – Final Anti-Dumping Measures on Stainless Steel from Mexico*, 30 aprile 2008 (*adopted*, 20 maggio 2008), pp. 66-67, § 160 (enfasi aggiunta). Parimenti, «**[i]t is well settled that Appellate Body reports are not binding, except with respect to resolving the particular dispute between the parties. This, however, does not mean that subsequent panels are free to disregard the legal interpretations and the ratio decidendi contained in previous Appellate Body reports that have been adopted by the DSB**». *Ivi*, p. 66, § 158 (enfasi aggiunta).

CAPITOLO V

LA “GUERRA DELLE SANZIONI” TRA L’OCCIDENTE E LA FEDERAZIONE RUSSA: UN’ANALISI ALLA LUCE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL’ECONOMIA

5.1 L’Organizzazione mondiale del commercio: il diritto internazionale dell’economia come limite formale e sostanziale alla legittimità delle sanzioni internazionali di natura economica

Le compagini contrapposte nello scambio di sanzioni e contro-sanzioni sorto dalla crisi in Ucraina, seppur nella differente configurazione impressa al varo delle rispettive misure restrittive, giustificano l’introduzione dei reciproci regimi di sanzioni economiche anche alla luce della normativa dell’Organizzazione mondiale del commercio, quali esempi di legittimo ricorso allo strumento di protezione di interessi “essenziali” di sicurezza dello Stato membro *ex art. XXI GATT*²⁰⁰⁹. Questo articolo del *General Agreement on Tariffs and Trade*, infatti, indica le cd. “eccezioni di sicurezza”²⁰¹⁰, ossia le ipotesi di “deroga” rispetto agli obblighi vigenti in

²⁰⁰⁹ GATT, art. XXI (*Security Exceptions*), lett. b)(iii): «*Nothing in this Agreement shall be construed [...] to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests [...] taken in time of war or other emergency in international relations*». Previsioni analoghe a quelle dell’art. XXI GATT sono contenute nell’Accordo che disciplina la materia dello scambio internazionale di servizi nell’ambito dell’OMC (GATS) il quale, all’art. XIV-bis (*Security Exceptions*), § 1, lett. b)(iii) dispone che: «*Nothing in this Agreement shall be construed: [...] to prevent any Member from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests: [...] taken in time of war or other emergency in international relations*». OMC, *Agreement establishing the WTO*, Annex 1B (GATS).

²⁰¹⁰ Tra i cd. “*Security Exception Articles*” del sistema dell’OMC rientra anche l’art. 73 dell’Accordo TRIPS. Inoltre, l’art. IX (*Decision-Making*), § 3 del *WTO Agreement* contempla l’ipotesi che «*in exceptional circumstances, the Ministerial Conference may decide to waive an obligation imposed on a Member*». Un’eccezione è un fenomeno giuridico derivante dall’interazione di due elementi deontici, ossia un comando/divieto e una deroga a tale vincolo (contemplata in specifiche circostanze). Dal punto di vista giuridico, pertanto, non può che assumere particolare rilievo la differente interpretazione di una clausola di eccezione in qualità di “permesso” o di “difesa”. Un’eccezione prevista da un trattato, infatti, potrebbe operare come una “autorizzazione” a porre in essere un comportamento consentito da tale disposizione oppure essere considerata come una “difesa” cui lo Stato può fare ricorso per evitare l’insorgere di una responsabilità a suo carico per atti altrimenti vietati dal trattato stesso, avendo posto in essere una determinata condotta proprio al fine di tutelare gli interessi dedotti in tale clausola. Se l’eccezione è qualificata come “autorizzazione”, ad ogni modo, si continua a presumere il rispetto degli obblighi del trattato da parte dello Stato mentre ciò, al contrario, non avviene se tale clausola viene intesa come una “difesa” attivata per giustificare azioni che diversamente risulterebbero illecite. Ne consegue, dunque, che le eccezioni dovrebbero essere interpretate come “autorizzazioni” volte a restringere l’ambito della disciplina di un trattato, piuttosto che come uno strumento di “difesa” al quale lo Stato può ricorrere per trovare riparo dall’insorgere di una responsabilità internazionale a suo carico. La giurisprudenza internazionale, tuttavia, risulta ancora divisa sull’argomento. Cfr.: H. KELSEN, *Allgemeine Theorie der Normen*; ID., *Derogation*, in R. A. NEWMAN (a cura di), *Essays in Jurisprudence in Honor of Roscoe Pound*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1962, pp. 339-355; C. HENCKELS, *Scope Limitation or Affirmative Defence? The Purpose and Role of Investment Treaty Exception Clauses*, in L. BARTELS, F. PADDEU (a cura di), *Exceptions and Defences in International Law*, Oxford University Press, 2019; C. HENCKELS, *A Theory of Security Exceptions*, working paper, *IELSI conference: International Economic Law and Security Interests*, Amsterdam Center for

materia di commercio internazionale che sono previste, nel quadro giuridico dell'OMC, ai fini della tutela di “*essential security interests*” dei Membri²⁰¹¹. Tuttavia, nello specifico caso della “guerra delle sanzioni” seguita all’annessione della Crimea da parte di Mosca (e alle insurrezioni dei ribelli “filo-russi” nel Donbass), ciascuna delle Parti antagoniste parrebbe aver interpretato tale norma solo in via autonoma ed esclusivamente autoreferenziale nonché, di conseguenza, soltanto in proprio favore.

Pertanto, nell’ambito dell’ormai “annoso” scambio di sanzioni e contromisure tra l’Occidente e la Federazione Russa (e in particolare, ai fini della presente indagine, tra Bruxelles e Mosca), quest’ultima constatazione parrebbe suggerire la sussistenza di un possibile *abus de droit* perpetrato dai contendenti in violazione dei principi basilari dell’OMC²⁰¹². Nel novero di questi ultimi, del resto, è possibile citare il divieto di pratiche commerciali discriminatorie [con l’estensione del trattamento della cd. “nazione favorita” agli altri Membri (art. I:1 GATT) e la previsione del cd. “trattamento nazionale”, ossia dell’obbligo della parità di trattamento fra le merci importate e quelle di produzione nazionale in materia di tasse e altre imposizioni e/o regolamentazioni interne (art. III GATT) fatti salvi i trattamenti differenziati e le eccezioni per i PVS], la progressiva liberalizzazione degli scambi internazionali di merci e servizi nonché l’impegno vincolante (poiché *pacta sunt servanda*²⁰¹³) verso una sempre maggiore garanzia

International Law, 14-15 novembre 2019, 2; M. R. MAURO, *Security, Transnational Investment, and the International Investment Regime: Screening Procedures and Essential Security Clauses*”, working paper, *ivi*, pp. 11-12.

²⁰¹¹ Inoltre, la possibilità – per i Membri dell’OMC – di derogare al generale divieto di introduzione di misure distorsive del commercio internazionale è contemplata, negli Accordi, anche allo scopo precauzionale di evitare la penuria di prodotti alimentari o altri prodotti essenziali; di permettere l’applicazione di norme concernenti il controllo della qualità dei prodotti; di gestire o controllare la produzione agricola; di consentire la protezione dell’equilibrio della bilancia dei pagamenti; di difendere un settore produttivo nazionale in grave difficoltà (cfr. artt. XI e XII GATT); di sostenere le particolari esigenze delle economie dei paesi “in via di sviluppo” e di attuare specifiche norme o regolamenti relativi a prodotti destinati al commercio internazionale. L’applicazione, da parte di un Membro, delle eccezioni al divieto di restrizioni quantitative deve tuttavia avvenire in maniera non discriminatoria nei confronti delle altre Parti (art. XIII GATT). Sono quindi previste deroghe anche in relazione a quest’ultimo principio, relativamente a situazioni del tutto eccezionali (art. XIV GATT). È infine importante richiamare il regime di eccezioni generali previsto dall’art. XX Gatt in relazione, ad esempio, alla tutela della vita e della salute umana (così come di animali e piante), della morale pubblica e del patrimonio storico-artistico.

²⁰¹² Art. 31 VCLT (*General rule of interpretation*), § 1: «*A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose*». Si veda, inoltre: Cfr. Ł. GRUSZCZYŃSKI, M. MENKES, *The Legality of the EU Trade Sanctions Imposed on the Russian Federation under WTO Law*, in W. CZAPLIŃSKI ET AL. (a cura di), *The Case of Crimea’s Annexation under International Law*, Scholar Publishing House, 2017, pp. 237-257, pp. 247 e 252.

²⁰¹³ Norma formale consuetudinaria (ripresa dall’art. 26 della Convenzione di Vienna del 1969) che incorpora il principio cardine del diritto internazionale secondo il quale «*gli accordi devono essere rispettati*» (trad. letterale dal latino). Tale regola esprime una duplice funzione: da una parte quella più specifica di stabilire l’obbligatorietà dei trattati, dall’altra quella più ampia di individuare l’accordo come fonte di norme giuridiche che producono effetti tra gli Stati. In merito, si veda la voce “*Pacta sunt servanda*”, in *Dizionari Simone*, ult. cons. 22 giugno 2021. Inoltre, si veda la concezione del Quadri secondo la quale tale norma, preposta all’identificazione di ulteriori fonti di norme internazionali obbligatorie, rappresenterebbe uno dei principi formali di rango “costituzionale” del diritto internazionale (insieme alla regola *consuetudo est servanda*), poiché «*voluta e imposta dalle forze prevalenti*» nel contesto della “comunità degli Stati”. Cfr.: R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, 5° ed., Liguori, Napoli, 1968.

della “trasparenza”, della “prevedibilità” e della “stabilità” nelle relazioni commerciali tra i paesi aderenti all’OMC²⁰¹⁴.

Esaminando la situazione proprio dal punto di vista delle norme dell’OMC ed estrapolando il piano prettamente giuridico dell’analisi dalle possibili argomentazioni di carattere geopolitico, l’applicazione unilaterale di reciproche misure restrittive degli scambi commerciali, sia da parte dell’Unione europea che della Federazione Russa, potrebbe dunque apparire di per sé in contrasto con le regole anti-discriminatorie contenute negli articoli I²⁰¹⁵ e XI²⁰¹⁶ del GATT-1994²⁰¹⁷. Inoltre, secondo quanto previsto dall’*Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (DSU), ossia dall’Intesa sulle regole e sui meccanismi di risoluzione delle controversie tra i Membri che costituisce l’Allegato 2 dell’Accordo istitutivo dell’Organizzazione mondiale del commercio, in simili circostanze le Parti interessate dovrebbero appunto fare ricorso al Sistema di risoluzione delle controversie dell’OMC per dirimere i propri dissidi, poiché le regole e le procedure contemplate dal DSU costituiscono: «[...] a central element in providing security and predictability to the multilateral trading system»²⁰¹⁸.

²⁰¹⁴ Cfr. B. M. HOEKMAN, P. C. MAVROIDIS, *World Trade Organization*, Routledge, Londra, 2007. Nel corso della 47^a sessione del dicembre 1991, riguardante l’adozione di misure commerciali contro la Jugoslavia per finalità non-economiche, il rappresentante dell’India ha dichiarato che «*India did not favour the use of trade measures for non-economic reasons. Such measures should only be taken within the framework of a decision by the United Nations Security Council. In the absence of such a decision or resolution, there was a serious risk that such measures might be unilateral or arbitrary and would undermine the multilateral trading system*». Cfr. OMC, Article XXI – Security Exceptions, in *WTO Analytical Index*, p. 608.

²⁰¹⁵ GATT, art. I (*General Most-Favoured-Nation Treatment*), § 1: «[...] any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties».

²⁰¹⁶ GATT, art. XI (*General Elimination of Quantitative Restrictions*), § 1: «No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party».

²⁰¹⁷ Rilevano, inoltre, anche le speculari previsioni contenute nel GATS in materia di servizi, agli artt. II e XVI: GATS, art. II (*Most-Favoured-Nation Treatment*), § 1: «[...] each Member shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that it accords to like services and service suppliers of any other country»; GATS, art. XVI (*Market Access*), § 1: «[...] each Member shall accord services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that provided for under the terms, limitations and conditions agreed and specified in its Schedule». Gli obblighi in materia di trattamento nazionale e di accesso al mercato, in ambito GATS, si applicano nei confronti di un Membro dell’OMC solo se quest’ultimo ha assunto in merito un impegno specifico, relativamente a un particolare settore. Pertanto, nel considerare il testo del GATS, occorre altresì fare riferimento ai singoli *Members’ schedules of commitments*. Cfr. Ł. GRUSZCZYŃSKI, M. MENKES, *op. cit.*, p. 243.

²⁰¹⁸ «*The dispute settlement system of the Wto is a central element in providing security and predictability to the multilateral trading system. The Members recognize that it serves to preserve the rights and obligations of Members under the covered agreements, and to clarify the existing provisions of those agreements in accordance with customary rules of interpretation of public international law. Recommendations and rulings of the DSB cannot add to or diminish the rights and obligations provided in the covered agreements*». OMC, Agreement establishing the WTO, Annex 2, *Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes*, art. 3 (*General*

Di conseguenza, eventuali contromisure commerciali suscettibili di incidere negativamente sulle normali dinamiche degli scambi internazionali di merci (e servizi)²⁰¹⁹ dovrebbero essere adottate, dagli Stati vincolati all'osservanza delle norme dell'OMC, soltanto nel rispetto delle regole e dei requisiti procedurali dettati dall'Accordo²⁰²⁰. Nel quadro giuridico generale dell'OMC, d'altra parte, l'impiego di contromisure è consentito solo su autorizzazione del DSB, per di più concessa tramite l'adozione di un atto distinto da quello attraverso il quale lo stesso Organo recepisce il report del panel o la sua eventuale revisione in appello²⁰²¹. L'art. 23, §§ 1 e 2, lett. c) del DSU, infatti, dispone che: «***1. When Members seek the redress of a violation of obligations or other nullification or impairment of benefits under the covered agreements or an impediment to the attainment of any objective of the covered agreements, they shall have recourse to, and abide by, the rules and procedures of this Understanding. 2.***

Provisions), § 2. Sul tema, si veda: A. Z. MAROSSI, "Unilateralism and Power of Revision", in A. Z. MAROSSI, M. R. BASSETT (a cura di), *op. cit.*, pp. 165-177.

²⁰¹⁹ Tali tipologie di contromisure richiamano l'art. 60, co. 2 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, in quanto assimilabili a una sospensione, *in toto* o parziale, degli obblighi assunti da uno Stato (o da un'organizzazione internazionale), parte di un trattato internazionale, in risposta all'eventuale violazione degli accordi ad opera della "controparte contrattuale". Inoltre, il regolamento di composizione delle controversie previsto dall'OMC costituisce *lex specialis* rispetto al diritto internazionale generale considerando altresì l'assenza, in tale ordinamento, di una disposizione che preveda forme di compensazione definite e dirette per i danni causati dalla violazione degli Accordi dell'OMC. Sul tema, cfr. G. MARCEAU, J. WYATT, *Dispute Settlement Regimes Intermingled: Regional Trade Agreements and the WTO*, in *Journal of International Dispute Settlement*, 2010, vol. 1, n°1, pp. 67-95.

²⁰²⁰ Nell'ambito dell'OMC, solo la parte lesa che ha intrapreso la procedura di risoluzione delle controversie può chiedere al DSB l'autorizzazione a introdurre contromisure, le quali consistono nella sospensione, nei confronti della controparte inadempiente, della validità di concessioni tariffarie e commerciali o dell'esecuzione di altri obblighi derivanti dagli Accordi (art. 22, § 2 DSU). L'adozione di contromisure nei confronti della parte soccombente "in giudizio" (e inadempiente delle disposizioni "giudiziali"), dunque, è procedimentalizzata e sempre configurata secondo quanto previsto nel quadro giuridico dell'Organizzazione, non potendosi la parte lesa procedere in via unilaterale e senza la previa autorizzazione da parte del DSB. L'introduzione di tali contromisure, quindi, deve sempre avvenire nel rispetto dei principi e dei procedimenti dettati dal DSU nel quadro dell'Accordo istitutivo dell'OMC. Nello specifico, la Parte che adisce il DSB dovrebbe, in primo luogo, chiedere di sospendere le concessioni o gli altri obblighi nel settore o nei settori interessati dalla controversia. Se tale Parte lo ritiene impossibile o insufficiente, allora può richiedere la sospensione di obblighi relativi ad altri settori contemplati dallo stesso accordo violato dalla controparte (*cross-sector retaliation*). Nel caso in cui la Parte interessata giudichi impossibile o inefficace anche questa eventualità (e le circostanze si presentino sufficientemente gravi), essa può richiedere la sospensione delle concessioni o di altri obblighi derivanti da un altro accordo contemplato dall'Organizzazione (*cross-regime retaliation*). Rileva sottolineare come, nell'ambito dell'OMC, le contromisure nei confronti del Membro inadempiente non solo necessitino di autorizzazione ma, inoltre, non possano dissimulare obiettivi di carattere punitivo come si evince, d'altronde, dal requisito della proporzionalità richiesto dal DSU. Il grado della sospensione delle concessioni o di altri obblighi autorizzato dal DSB, infatti, deve essere equivalente al livello dell'annullamento o del pregiudizio dei benefici garantiti dagli Accordi che è stato patito dalla Parte richiedente (art. 22, § 4 DSU). Oltre a ciò, la sospensione di concessioni o di altri obblighi, per quanto autorizzata, deve sempre risultare provvisoria, applicandosi esclusivamente fino al momento in cui non sia rimossa la misura giudicata incompatibile con il sistema previsto dagli Accordi; finché il Membro soccombente non individui una soluzione all'annullamento o al pregiudizio dei benefici della Parte ricorrente verificatosi a causa del suo inadempimento; o fino a quando le Parti non concordino una diversa soluzione reciprocamente soddisfacente (art. 22, § 8 DSU). Cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., pp. 178-179.

²⁰²¹ Cfr. L. GRADONI, *Regime Failure nel diritto internazionale*, cit., p. 111.

*In such cases, Members shall: [...] (c) follow the procedures set forth in Article 22 to determine the level of suspension of concessions or other obligations and obtain DSB authorization in accordance with those procedures before suspending concessions or other obligations under the covered agreements in response to the failure of the Member concerned to implement the recommendations and rulings within that reasonable period of time». In merito, inoltre, rileva riportare quanto argomentato da parte della Corte internazionale di Giustizia in occasione della sentenza *Nicaragua v. United States of America*: «**[W]here there exists such a commitment, of the kind implied in a treaty of friendship and commerce, such an abrupt act of termination of commercial intercourse as the general trade embargo [...] will normally constitute a violation of the obligation not to defeat the object and purpose of the treaty**»²⁰²².*

Pertanto, proprio il Sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC – non a caso definito «*jewel in the crown of the WTO [which] many consider a role model for the peaceful resolution of disputes*»²⁰²³ – potrebbe essere chiamato a ergersi quale valido argine nei confronti dei pericolosi rischi di “stallo”, quando non di “degenerazione”, nel complesso intreccio delle odierne relazioni internazionali, profondamente segnate dal fenomeno delle sanzioni. Nel mondo globalizzato e interdipendente dei nostri giorni, infatti, simili contingenze tendono a manifestarsi in concomitanza con momenti di particolare crisi geopolitica, giungendo inoltre a trascendere la veste economico-commerciale nella quale i contendenti consumano formalmente lo scontro e a dissimulare i connotati di una vera e propria guerra combattuta “con altri mezzi”. L'Unione europea e la Federazione Russa, in ragione degli impegni assunti con la comune partecipazione nell'OMC, potrebbero quindi considerare la possibilità di intraprendere (anche in prospettiva futura) un confronto più stabile e costruttivo nel quadro dell'assetto giuridico-istituzionale profilato dalle procedure (tendenzialmente) “giurisdizionali” previste dal DSU, in applicazione dei principi e delle regole di diritto dell'OMC²⁰²⁴. Tutto ciò, soprattutto, al fine di

²⁰²² Per la CIG, inoltre, l'interruzione di un programma di aiuto allo sviluppo o il varo di un divieto delle importazioni dal paese che si intende colpire non sarebbero sufficienti a concretare un'ipotesi di illecito intervento negli affari interni di un altro Stato. Tuttavia, qualora tali misure assumano una dimensione organica e sistematica, rivolta esclusivamente all'esercizio di un'indebita pressione sulle scelte dello Stato straniero – senza altresì costituire una legittima (e proporzionale) reazione a eventuali comportamenti illeciti tenuti da quest'ultimo – esse devono essere considerate illegali. Cfr. CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, §§ 244 e 276 (enfasi aggiunta).

²⁰²³ OMC, *WTO disputes reach 400 mark* (Director-General Pascal Lamy), in *Press Releases*, 578, 6 novembre 2009. Cfr. A. REICH, *The effectiveness of the WTO dispute settlement system: A statistical analysis*, EUI Working Paper LAW 2017/11, 2017, p. 1.

²⁰²⁴ Gli Accordi dell'OMC non specificano se le disposizioni in essi contenute siano o meno dotate di “*direct effect*” nel quadro degli ordinamenti interni dei Membri. La decisione in merito al riconoscimento, in capo ai singoli individui, della facoltà di contestare – ricorrendo innanzi al giudice nazionale – la non conformità di una norma interna agli obblighi previsti per i Membri nel quadro dell'OMC è infatti rimessa alla discrezionalità di questi ultimi. La maggior parte dei Membri, tuttavia, non riconosce effetti diretti al diritto dell'OMC. Nel quadro dell'Unione europea, nello specifico, la CGUE ha negato l'efficacia diretta delle norme dell'OMC rifacendosi sia ad articolate argomentazioni di carattere giuridico (relative, ad esempio, alla peculiare struttura del sistema di risoluzione delle controversie delineato dal DSU), sia a motivazioni prettamente “politiche”, constatando come i principali partner commerciali dell'UE (*i.e.*, USA, Giappone, India, Brasile, etc.) non abbiano a loro volta mai attribuito effetti diretti

offrire risposte adeguate ai propri operatori economici interni dinanzi alle infauste conseguenze patite nel quotidiano da questi ultimi come traduzione, sul piano concreto dell'economia reale, delle complesse dinamiche geopolitiche sottese allo scontro sanzionario tuttora in atto tra i due opposti "estremi" geografici del continente europeo.

L'importanza di un approccio "multilaterale", come quello garantito dal sistema dell'OMC, ai fini della possibile normalizzazione delle relazioni e della cooperazione economica tra l'UE e la Russia diviene particolarmente evidente se si considera che a partire dal 2014, per la prima volta nella storia dell'Organizzazione mondiale del commercio, la vicendevole imposizione di misure restrittive internazionali di matrice economico-commerciale ha riguardato blocchi territoriali così largamente estesi e popolosi, nonché economie talmente rilevanti oltre che reciprocamente comparabili, come l'Unione europea e la Federazione Russa²⁰²⁵ producendo,

alle regole dell'OMC (come invece avviene, ad esempio, nell'ambito dell'ordinamento giuridico del Messico). Con la sentenza del 9 settembre 2008 *FIAMM e Fedon* (cause riunite C-120/06 P e C-121/06 P) la Grande camera della Corte di giustizia ha ulteriormente specificato la sua posizione in riferimento agli effetti delle decisioni del DSB, escludendo la possibilità di invocare tali risoluzioni davanti ai giudici comunitari o ai tribunali nazionali e negando la sussistenza di una responsabilità extracontrattuale della Comunità europea per il mancato rispetto delle determinazioni dell'Organo di risoluzione delle controversie dell'OMC. Il Tribunale di I grado (T-69/00) aveva osservato che gli Accordi dell'OMC – tenuto conto della loro natura e della loro economia – non rientrano in linea di principio tra le disposizioni di accordi internazionali ai sensi delle quali il giudice comunitario può essere chiamato a verificare la legittimità degli atti delle istituzioni della Comunità (§ 111), escludendo pertanto la responsabilità extracontrattuale della CE per condotta illecita dei suoi organi. L'ipotesi in esame, oltretutto, non integrava alcuna delle eccezioni stabilite nei casi *Nakajima* C-69/89 (*i.e.*, atto comunitario rivolto a dare esecuzione a un obbligo particolare assunto nel quadro dell'OMC) e *Fediol* C-70/87 (*i.e.*, atto comunitario che rinvii espressamente a precise disposizioni degli Accordi OMC). Nel caso di specie, inoltre, il Tribunale non aveva riscontrato la presenza di un danno di carattere "anormale e speciale" imputabile al comportamento assunto dalle istituzioni della CE, giacché la sospensione di concessioni doganali rappresenta una misura contemplata dagli stessi Accordi OMC e, secondo il giudice comunitario, rientrerebbe nel novero delle comuni sopravvenienze (o "alea") di cui qualsiasi operatore del commercio internazionale deve tenere conto nella normale gestione della propria attività. Adita dai ricorrenti, la Corte ha sostanzialmente confermato le determinazioni del Tribunale ritenendo, tuttavia, che il Tribunale fosse incorso in un errore di diritto nel concepire la configurabilità di un regime di responsabilità extracontrattuale della Comunità per atti leciti. Orbene, secondo la Corte, tanto il riconoscimento dell'"effetto diretto" (delle disposizioni materiali del diritto dell'OMC e delle decisioni del DSB) quanto la possibilità, per i ricorrenti, di ottenere un inerente risarcimento del danno comprometterebbero l'ampia discrezionalità attribuita alle istituzioni della CE nel campo dell'applicazione delle regole dell'OMC (§ 119). Consolidata giurisprudenza, del resto, conviene sul fatto che «*la prospettiva di azioni risarcitorie può ostacolare l'esercizio del potere legislativo ogni volta che esso deve adottare, nell'interesse generale, provvedimenti normativi che possono ledere interessi di singoli*» (§ 121). L'interesse generale della Comunità europea, infatti, può richiedere il sacrificio di interessi particolari sull'"altare" del più esteso quadro negoziale utile al mantenimento del necessario equilibrio nelle relazioni commerciali internazionali tra la CE e gli altri Membri dell'OMC. Cfr.: V. DI COMITE, *Mancato rispetto del diritto OMC e responsabilità extracontrattuale della Comunità europea*, in *Sud in Europa*, dicembre 2008, pp. 9-10. M. R. MAURO, *Diritto int. dell'economia*, cit., pp. 138-139. Inoltre, si vedano già ai tempi del GATT: CGCE, joined cases 21-24/72, Sentenza, 12 dicembre 1972, ECLI:EU:C:1972:115; CGCE, case 104/81, Sentenza, 26 ottobre 1982, ECLI:EU:C:1982:362; CGCE, case C-70/87, Sentenza, 22 giugno 1989, ECLI:EU:C:1989:254; CGCE, case C-69/89, Sentenza, 7 maggio 1991, ECLI:EU:C:1991:186; CGCE, case C-280/93, Sentenza, 5 ottobre 1994, ECLI:EU:C:1994:367. In "epoca" OMC: CGCE, case C-149/96, Sentenza, 23 novembre 1999, ECLI:EU:C:1999:574, § 47; CGCE (Seduta Plenaria), case C-93/02 P, Sentenza, 30 settembre 2003, ECLI:EU:C:2003:517; CGCE (Grand Chamber), case C-377/02, Sentenza, 1 marzo 2005, ECLI:EU:C:2005:121; CGCE (Grand Chamber), joined cases C-120/06 P, C-121/06 P, Sentenza, 9 settembre 2008, ECLI:EU:C:2008:476.

²⁰²⁵ Cfr. N. GOULD-DAVIES, *Economic effects and political impacts: Assessing Western sanctions on Russia*, p. 8.

tra l'altro, gravi e immediate ricadute economiche sul piano interno per entrambi i lati coinvolti nel confronto. Le reciproche sanzioni, infatti, hanno certamente avuto un impatto negativo sui settori dell'economia direttamente interessati dal loro specifico spettro di azione, tanto in Russia quanto nei diversi paesi dell'UE²⁰²⁶.

Nondimeno, il notevole rallentamento complessivo in tal modo prodotto nelle economie colpite ha finito per coinvolgere anche settori (e operatori economici) non ufficialmente sottoposti a restrizioni e una simile osservazione, sicuramente valida per l'economia russa, può trovare agevole riscontro anche per quanto riguarda i diversi Stati dell'UE. Come chiara conseguenza degli effetti depressivi generali per l'economia dovuti all'instaurazione e al protrarsi del "clima" sanzionatorio internazionale, gli attori economici dell'Unione europea e della Federazione Russa sono stati dunque costretti a sostenere un notevole incremento del proprio rischio d'impresa, un vertiginoso incremento dei costi di transazione e una forte perdita in termini di "fiducia" reciproca, oltre a dover fronteggiare la crescente incertezza del quadro giuridico internazionale e l'inevitabile peggioramento della rispettiva *market perception*. Tutto ciò si è rapidamente tradotto in una drammatica flessione dei flussi commerciali e di investimento tra l'UE e la Russia, ripercuotendosi oltretutto anche sul livello di cooperazione tra i vari paesi dell'Unione e Mosca nel campo dei trasferimenti tecnologici e di *know-how*. Pertanto, non sorprende che il Fondo monetario internazionale, in un report del 2017, abbia identificato proprio nel «*lingering effect of sanctions*» sugli investimenti uno dei principali ostacoli alla ripresa della crescita economica della Federazione Russa²⁰²⁷.

5.1.1 L'art. XXI:(b) GATT-1994: l'attuazione, da parte di un Membro dell'OMC, di misure ritenute necessarie per la protezione di propri *essential security interests*

Nel diritto internazionale, l'introduzione di contromisure di carattere autonomo può essere altresì concepita nel quadro di applicazione delle specifiche "eccezioni di sicurezza" contemplate in vari trattati internazionali bilaterali o multilaterali, come nei casi particolarmente significativi dell'art. 99 dell'Accordo di partnership e cooperazione tra l'Unione europea e la Federazione Russa o, nell'ambito del diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio, dell'art. XXI:(b) GATT. Quest'ultimo, ad esempio, considera espressamente la possibilità per qualsiasi *contracting party* di adottare, nei confronti di altre parti dell'Accordo, misure che implicino effetti restrittivi sul commercio internazionale per ragioni essenziali riguardanti la

²⁰²⁶ Si consideri come l'imposizione di sanzioni di carattere esteso e globale sia generalmente in grado di produrre un forte impatto negativo sulle dinamiche del commercio internazionale, rivelando "effetti di rete" negativi che trascendono la dimensione dei rapporti bilaterali tra sanzionante e sanzionato. Diversamente, all'imposizione di sanzioni di portata limitata farebbe perlopiù seguito un effetto "redistributivo" dei flussi commerciali bilaterali facenti capo ai paesi coinvolti. Cfr. R. CARUSO, *The Impact of International Economic Sanctions on Trade: An Empirical Analysis*, in *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 2003, vol. 9, n°2, p. 1-36; J. HINZ, *The Cost of Sanctions: Estimating Lost Trade with Gravity*, Kiel Working Paper n°2093, novembre 2017.

²⁰²⁷ Cfr. M. RUSSELL, *Sanctions over Ukraine Impact on Russia*, in EPRS - European Parliamentary Research Service, Briefing PE 614.665, gennaio 2018, p. 10.

sfera della propria sicurezza nazionale che possano altresì emergere, tra le diverse ipotesi contemplate, qualora si riscontri l'insorgere di una situazione di emergenza nel quadro delle relazioni internazionali. La norma di cui all'art. XXI GATT, pertanto, consente al Membro dell'OMC che la invoca di contravvenire motivatamente alle previsioni del trattato in materia di liberalizzazione degli scambi internazionali di merci²⁰²⁸. Infatti: «*Nothing in this Agreement shall be construed (a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or (b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests (i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived; (ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment; (iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or (c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security*».

L'art. XXI GATT, dunque, costituisce una delle “disposizioni chiave” dell'odierno diritto internazionale del commercio, in quanto riconosce ai Membri dell'OMC la possibilità di adottare misure funzionali ad assicurare l'attuazione di politiche particolarmente sensibili per la propria sicurezza²⁰²⁹. Tra le diverse condizioni elencate dall'articolo, la lettera b) contempla la previsione più ampia, comprensiva della maggior parte delle azioni attuabili da parte dei Membri al fine di tutelare i propri interessi essenziali di sicurezza. La norma dell'art. XXI GATT, peraltro, non prevede in tale sede un obbligo di comunicazione che vincoli il *concerned State* a informare preventivamente gli organi dell'OMC o gli altri Membri in riferimento alla tipologia delle restrizioni che si prefigge di adottare²⁰³⁰. Il Membro che invoca l'eccezione di

²⁰²⁸ Cfr.: M. BRZOSKA, *op. cit.*, p. 1345; A. D. MITCHELL, *Sanctions and the World Trade Organization*, in L. VAN DEN HERIK (a cura di), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, cit., 283-303.

²⁰²⁹ Il diritto internazionale, del resto, riconosce allo Stato il diritto di difendersi. Cfr. CIG, *Military and Paramilitary Activities*, 27 giugno 1986, cit., pp. 102-104, §§ 193-195. Sul tema della declinazione di tale assunto nell'ambito del diritto internazionale dell'economia, cfr.: O. Q. SWAAK-GOLDMAN, *Who Defines Members' Security Interest in the WTO?*, in *LJIL*, 1996, vol. 9, n°2, pp. 361 ss.; H. L. SCHLOEMANN, S. OHLHOFF, 'Constitutionalization' and Dispute Settlement in the WTO: National Security as an Issue of Competence, in *AJIL*, 1999, vol. 93, n°2, pp. 424 ss.; D. AKANDE e S. WILLIAMS, *International Adjudication on National Security Issues: What Role for the WTO?*, in *VA J. Int'l L.*, 2003, vol. 43, pp. 365 ss.; W. W. BURKE-WHITE, A. VON STADEN, *Investment Protection in Extraordinary Times: The Interpretation and Application of Non-Precluded Measures Provisions in Bilateral Investment Treaties*, in *VA J. Int'l L.*, 2008, vol. 48, pp. 307 ss.; S. SCHILL, R. BRIESE, 'If the State Considers': Self-judging Clauses in International Dispute Settlement, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2009, vol. XIII, n°1, pp. 61 ss.; D. A. DESIERTO, *Necessity and 'Supplementary Means of Interpretation' for Non-Precluded Measures in Bilateral Investment Treaties*, in *U. Pa. J. Int'l L.*, 2010, vol. 31, n°3, pp. 827 ss.; R. P. ALFORD, *The Self-judging WTO Security Exception*, in *Utah L. Rev.*, 2011, pp. 697 ss.; W. WEISS, *Interpreting Essential Security Exceptions in WTO Law in View of Economic Security Interests*, in W. WEISS, C. FURCULITA (a cura di) *Global Politics and EU Trade Policy*, Springer, Cham, 2020, pp. 255-284. Inoltre, si veda: OCSE, *Security-Related Terms in International Investment Law and in National Security Strategies*, maggio 2009, p. 6.

²⁰³⁰ Cfr. D. DESIERTO, *The EU/US v. Russia trade wars: revisiting Gatt article XXI and the International Law on unilateral economic sanctions*, cit.

sicurezza, inoltre, non è tenuto in tal caso a fornire riscontri a supporto delle proprie valutazioni riguardanti l'intrinseca necessità del suo intervento a tutela di propri *essential security interests*²⁰³¹ né, tanto meno, ha il dovere di richiedere la ratifica delle proprie misure da parte degli organi dell'OMC o degli altri Membri.

Ad ogni modo, oltre a rispettare i prerequisiti di "temporaneità" e "proporzionalità" che permeano l'intera disciplina delle eccezioni nell'ambito della normativa dell'OMC, i Membri che impongono restrizioni ai sensi dell'art. XXI:(b) GATT possono essere comunque chiamati, su istanza del Membro o dei Membri controinteressati, a "rispondere" (dinanzi alle strutture giudicanti dell'OMC) dell'eventuale "implausibilità" delle specifiche misure adottate al (pre-supposto) fine di salvaguardare i propri interessi essenziali di sicurezza nel contesto delle precondizioni enumerate dalla norma. Giova d'altronde ricordare che l'interpretazione del termine "*necessary*" che figura nella formulazione dell'art. XXI:(b) GATT non può prescindere dall'applicazione del criterio della "buona fede", e ciò in riferimento alle azioni in cui si traduce in concreto l'accezione di "necessità" sposata dal Membro invocante. La regola generale di interpretazione dei trattati internazionali, enucleata nell'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, prevede infatti che il significato ordinario dei termini di un trattato: «[...] shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose»²⁰³². Inoltre, rileva richiamare la Decisione relativa all'art. XXI GATT che è stata adottata dalle Parti contraenti il 30 novembre 1982 nell'ambito del Consiglio, la quale ha stabilito che: «[...] contracting parties should be informed to the fullest extent possible of trade measures taken under Gatt Article XXI»²⁰³³.

Al netto di tali precisazioni, la formulazione dell'art. XXI:(b) GATT dispone ugualmente un ampio margine discrezionale (con specifico riguardo al *chosen level of protection*, al grado dell'*assessment of risk* e alla *necessity*) per lo Stato che adotta misure restrittive del commercio internazionale ai sensi delle *Security Exceptions* ivi previste e ciò si estende anche in riferimento ai tempi e alle modalità con cui è possibile scegliere di informare gli altri Membri in merito alle restrizioni²⁰³⁴.

Sia l'Unione europea che gli Stati Uniti hanno già invocato in passato le disposizioni dell'art. XXI GATT a sostegno dei propri provvedimenti in materia commerciale. In tali occasioni, tuttavia, il Consiglio del GATT si è astenuto dall'esprimersi in merito a qualsiasi interpretazione sostanziale del dettato delle *Security Exceptions*. Tra i precedenti casi di ricorso all'art. XXI GATT da parte dell'UE e degli USA è possibile rammentare il divieto imposto dalla Comunità economica europea alle importazioni provenienti dall'Argentina nel 1982, al culmine del conflitto delle Falkland; il divieto di importazione introdotto dagli Stati Uniti nei confronti di

²⁰³¹ Come tali, del resto, potrebbero essere qualificati anche gli interessi condivisi dall'intera "comunità degli Stati" e sottesi agli obblighi *erga omnes* scaturenti dalle norme inderogabili di *jus cogens* previste dal diritto internazionale.

²⁰³² Art. 31 VCLT (*General rule of interpretation*), § 1.

²⁰³³ GATT, CONSIGLIO, *Decision concerning Article XXI of the General Agreement*, 30 novembre 1982.

²⁰³⁴ Cfr. D. DESIERTO, *The EU/US v. Russia trade wars: revisiting GATT article XXI and the International Law on unilateral economic sanctions*, cit.

tutti i beni e servizi provenienti dal Nicaragua nel 1985; le misure commerciali adottate dalla CEE contro la Jugoslavia nel 1991²⁰³⁵ e il *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* del 1996 (*Helms-Burton Act*) che ha rafforzato e ampliato l'ambito di applicazione territoriale dell'embargo statunitense contro Cuba. Proprio nel corso del dibattito svoltosi, nel contesto della riunione dell'Organo di risoluzione delle controversie, in merito alle misure di portata extraterritoriale contenute nell'*Helms-Burton Act*, gli Stati Uniti hanno invitato la Comunità europea a: «[...] to reflect on the fact that certain measures had been expressly justified by the USA under the GATT 1947, as measures taken in pursuit of its essential security interests»²⁰³⁶.

Questa annotazione da parte americana intendeva indirettamente asserire che tali misure non potessero essere sottoposte all'esame di un panel dell'OMC²⁰³⁷. Un altro caso in cui si è fatto espressamente riferimento all'eccezione di sicurezza è stato inoltre *Nicaragua – Imports from Honduras and Colombia*. In tale circostanza, infatti, il Nicaragua ha sostenuto che l'art. XXI:(b)(iii) GATT: «[...] confirmed the inherent right of a State to protect its security, and constituted an exception to the multilateral trade rules». Sulla base di tale considerazione, pertanto, anche il Nicaragua ha sostenuto che la valutazione delle determinazioni assunte da parte di un Membro in merito alla necessaria tutela di propri interessi essenziali di sicurezza si collochi in realtà al di fuori della giurisdizione del DSB²⁰³⁸.

Nell'era della globalizzazione, appare altresì innegabile che l'interdipendenza multidimensionale tra i diversi paesi del globo si sia ormai attestata a livelli mai registrati prima nella storia. Pertanto, in riferimento al caso di specie degli eventi della Crimea, i soggetti che hanno imposto sanzioni nei confronti della Russia (peraltro tutti Membri dell'OMC) potrebbero effettivamente presentare plausibili argomentazioni in riferimento al concreto timore che una condotta giudicata contraria a norme imperative del diritto internazionale, come quella attribuita a Mosca, possa potenzialmente produrre gravi ricadute “a catena” non solo nei confronti dello Stato direttamente leso ma anche nei confronti di tutti gli altri soggetti della comunità internazionale (compromettendo, di conseguenza, i loro interessi essenziali di sicurezza)²⁰³⁹.

D'altronde, la secessione/annessione del territorio della Crimea e la rottura dell'integrità territoriale dell'Ucraina sono state ritenute inaccettabili da parte dei paesi occidentali in quanto scaturenti da atti considerati contrari ad assunti fondamentali del diritto internazionale, sanciti dal diritto consuetudinario e dalla Carta delle Nazioni Unite (come il principio di “non ingerenza” nelle questioni interne di un'altra nazione²⁰⁴⁰ e, soprattutto, il divieto dell'uso della forza

²⁰³⁵ *Ibidem*.

²⁰³⁶ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, *Minutes of meeting held in the Centre William Rappard (WT/DSB/M/24)*, 16 ottobre 1996, § 7.

²⁰³⁷ Cfr. Ł. GRUSZCZYŃSKI, M. MENKES, *op. cit.*, p. 251.

²⁰³⁸ In relazione al caso, infine, il DSB è stato interpellato ma il panel stabilito non è ancora stato composto. Cfr. OMC, DISPUTE SETTLEMENT, *DS188: Nicaragua – Measures Affecting Imports from Honduras and Colombia (panel established)*, 18 maggio 2000).

²⁰³⁹ Cfr. R. LEKHADIA, *op. cit.*, p. 172.

²⁰⁴⁰ Questo principio del diritto internazionale riconosce agli Stati il diritto di autodeterminarsi in ambito politico, economico e sociale senza che altri Stati possano interferire nella sfera esclusiva della loro *domestic jurisdiction*. Tale norma, inoltre, è declinata nelle disposizioni dell'art. 2 della Carta delle Nazioni Unite, il quale richiama il

nei rapporti internazionali). In particolare l'Unione Europea, con l'introduzione delle proprie misure restrittive, ha quindi inteso arginare i rischi latenti per la propria integrità e la propria "sovranità" che ha reputato potessero derivare dalle azioni perpetrate in Ucraina per mano della Russia²⁰⁴¹.

principio della sovrana eguaglianza di tutti gli Stati membri dell'ONU. Cfr. A. GIARDINA, *State contracts: national versus international law*, in *IYIL*, 1980-1981, vol. 5, pp. 147-170.

²⁰⁴¹ Giova sottolineare come l'eccezione di sicurezza sia stata considerata alla stregua di elemento di "difesa" in *CMS Gas Transmission Company v. Repubblica Argentina* nel 2005 oltre che in *Enron Corporation Ponderosa Assets LP v. Repubblica Argentina* e *Sempra Energy International v. Repubblica Argentina* nel 2007 (cfr. *Treaty Concerning the Reciprocal Encouragement and Protection of Investment* del 14 novembre 1991 tra gli USA e l'Argentina, art. XI: «*This Treaty shall not preclude the application by either Party of measures necessary for [...] the [p]rotection of its own essential security interests*»). Con riguardo alle controversie *LG&E Energy Corporation v. Repubblica Argentina* nel 2006 e *El Paso Energy International Company v. Repubblica Argentina* nel 2011, i tribunali arbitrali sono pervenuti a una conclusione simile, considerando tale eccezione come una *lex specialis* espressione della «*necessity defense*». Nel 2017, in *Bear Creek Mining Corporation v. Repubblica del Perù*, il Tribunale ha adottato un approccio analogo anche in riferimento a una clausola di eccezioni generali corrispondente all'art. XX GATT, interpretandola come uno strumento di giustificazione di comportamenti altrimenti vietati. Altri tribunali e commissioni di annullamento hanno invece considerato la clausola di eccezione nella sua accezione "autorizzativa", interpretandola come predisposta allo scopo di limitare la portata delle previsioni di un trattato. Nel 2007, il Comitato di annullamento *CMS v. Argentina* ha affermato che l'attivazione dell'eccezione di sicurezza presente nel BIT USA-Argentina determinava la non-applicazione di *substantive obligations* ai sensi del Trattato: «*The Committee observes first that there is some analogy in the language used in Article XI of the BIT and in Article 25 of the ILC's Articles on State Responsibility. The first text mentions "necessary" measures and the second relates to the "state of necessity". However Article XI specifies the conditions under which the Treaty may be applied, whereas Article 25 is drafted in a negative way: it excludes the application of the state of necessity on the merits, unless certain stringent conditions are met. Moreover, Article XI is a threshold requirement: if it applies, the substantive obligations under the Treaty do not apply. By contrast, Article 25 is an excuse which is only relevant once it has been decided that there has otherwise been a breach of those substantive obligations. [...] Furthermore Article XI and Article 25 are substantively different. The first covers measures necessary for the maintenance of public order or the protection of each Party's own essential security interests, without qualifying such measures. The second subordinates the state of necessity to four conditions. It requires for instance that the action taken "does not seriously impair an essential interest of the State or States towards which the obligation exists, or of the international community as a whole", a condition which is foreign to Article XI. In other terms the requirements under Article XI are not the same as those under customary international law as codified by Article 25 [...]*. Inoltre: «*In this respect the Tribunal first determined that "there is nothing in the context of customary international law or the object and purpose of the Treaty that could on its own exclude major economic crises from the scope of Article XI."* It added that "[a]gain, the issue is then to establish how grave an economic crisis must be so as to qualify as an essential security interest [...]». Nel 2008, il Tribunale *Continental Casualty Company v. Repubblica Argentina* ha affermato che questa disposizione «*reserved rights*» alle Parti e che le misure fatte rientrare nell'eccezione «*lie outside the scope of the Treaty*», mettendo da parte o sospendendo gli obblighi sostanziali derivanti dal Trattato. Nel 2016, in *Copper Mesa Mining Corporation v. Repubblica dell'Ecuador*, il Tribunale arbitrale ha interpretato un'eccezione di carattere generale (simile all'art. XX GATT) come limitatrice della portata degli obblighi derivanti dal trattato cui afferisce. Cfr: ICSID, *CMS Gas Transmission Company v. The Republic of Argentina*, case n° Arb/01/8, Award, 12 maggio 2005, cit., §§ 320-324, 329, 355-356 e 374; ICSID, *CMS Gas Transmission Company v. The Republic of Argentina*, case n° Arb/01/8, Annulment proceeding, 25 settembre 2007, §§ 109 e 129-130; ICSID, *Enron Corporation and Ponderosa Assets, L.P. v. Argentine Republic*, case n° Arb/01/3, Award, 22 maggio 2007, cit., §§ 334 e 339; ICSID, *Sempra Energy International v. The Argentine Republic*, case n° Arb/02/16, Award, 28 settembre 2007, cit., §§ 376 e 388; ICSID, *El Paso Energy Int'l Co. v. Argentine Republic*, case n° Arb/03/15, Award, 31 ottobre 2011, cit., § 552; ICSID, *LG&E Energy Corp. v. Argentine Republic*, case n° Arb/02/1, Decision on liability, 3 ottobre 2006, cit., §§ 229, 257 e 261; ICSID, *Bear Creek Mining Corp. v. Republic of Peru*, case n° Arb/14/21, Award, 30 novembre 2017, cit., § 475; ICSID, *Enron Corporation and Ponderosa*

Nell'ambito del GATT, il precedente del caso *Ghana – Ban on imports of Portuguese goods* del 1961²⁰⁴² pone del resto in evidenza come il pericolo lamentato dagli Stati membri, che si ritengono interessati da una possibile minaccia esterna rivolta ai propri interessi essenziali di sicurezza nazionale, non debba necessariamente essere reale o imminente, bensì possa essere considerato anche solo come verosimile o potenziale. La secessione della Crimea, pertanto, è stata recepita come una possibile minaccia per gli interessi essenziali di sicurezza di tutti gli Stati della comunità internazionale (del resto in larghissima parte oggi accomunati dalla *membership* dell'OMC).

È stato sostenuto, inoltre, come il fatto stesso che, in un accordo internazionale di matrice economica come il GATT, sia stata contemplata un'eccezione di sicurezza rivolta a garantire le Parti contraenti dalle implicazioni connesse a eventuali sconvolgimenti politici esterni, comporti di per sé che gli estensori del trattato abbiano previsto il possibile verificarsi, nello scenario internazionale, di situazioni nelle quali le *Contracting Parties* avrebbero potuto avvertire la necessità di ricorrere all'imposizione di misure commerciali di carattere restrittivo al fine di assicurarsi il perseguimento di finalità di natura politica²⁰⁴³. Di conseguenza, si potrebbe concludere che l'atto di imporre sanzioni internazionali nei confronti della Federazione Russa sia stato inteso dagli stessi soggetti sanzionanti come uno strumento di ultima istanza, ossia l'*extrema ratio* cui ricorrere dopo il fallimento del tentativo pacifico di chiedere alla Federazione Russa di ritornare sui propri passi e astenersi dal compiere azioni ritenute illegali nella regione della Crimea. Sarebbe questo, ad esempio, quanto avvenuto in seguito all'adozione della Risoluzione 68/262 da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite²⁰⁴⁴.

In particolare, nel valutare se l'UE abbia potuto fondatamente ritenere che i propri interessi essenziali in materia di sicurezza fossero stati posti a rischio dalle azioni della Russia in Crimea, occorre tenere conto di diversi fattori²⁰⁴⁵. Come dimostrato dai pronunciamenti di diverse istituzioni internazionali (i quali, tra l'altro, sono spesso accettati come elementi di prova nell'ambito delle controversie in seno all'OMC), gli eventi della Crimea sono stati diffusamente percepiti in occidente come una violazione di norme imperative inderogabili dell'ordine giuridico internazionale. La modifica delle frontiere degli Stati nel contesto del continente

Assets, L.P. v. Argentine Republic, case n° Arb/01/3, Annulment proceeding, 25 settembre 2007, § 129; ICSID, *Continental Casualty Co. v. Argentine Republic*, case n° Arb/03/9, Award, 5 settembre 2008, §§ 164, 168; CPA, *Copper Mesa Mining Corp. v. Republic of Ecuador*, case n° 2012-2, Award, 15 marzo 2016, § 6.58.

²⁰⁴² GATT, *Ghana – Ban on imports of Portuguese goods* (SR.19/12), 21 dicembre 1961.

²⁰⁴³ Cfr. R. LEKHADIA, *op. cit.*, pp. 161, 171 e 173.

²⁰⁴⁴ UNGA, Resolution 68/262, *Territorial integrity of Ukraine*, 2014, cit. Si considerino, inoltre, le successive (ed omonime) risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU approvate in riferimento alla crisi in Ucraina (con maggioranze tuttavia più contenute rispetto ai 100 voti favorevoli registrati in occasione dell'approvazione della Risoluzione 68/262): UNGA, *Problem of the militarization of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine, as well as parts of the Black Sea and the Sea of Azov* (A/RES/73/194), 17 dicembre 2018; UNGA, A/RES/74/17, 9 dicembre 2019; UNGA, A/RES/75/29, 7 dicembre 2020; UNGA, A/RES/76/70, 9 dicembre 2021.

²⁰⁴⁵ Cfr. Ł. GRUSZCZYŃSKI, M. MENKES, *op. cit.*, p. 253.

europeo, per di più se ottenuta attraverso l'uso illegale della forza militare, potrebbe infatti determinare di per sé un pericoloso precedente per i futuri assetti politici della regione. Risulterebbe comprensibile, quindi, come tutto ciò possa aver destato la preoccupazione delle istituzioni dell'UE, tanto più in considerazione della turbolenta storia dell'Europa del XX secolo. Un altro importante elemento da considerare deriverebbe altresì dalla stessa prossimità geografica del territorio dell'UE alla Russia e all'Ucraina, due Stati con i quali l'Unione europea condivide a est un ampio confine esterno. L'inasprirsi del conflitto tra due paesi limitrofi all'Unione, di conseguenza, potrebbe compromettere l'equilibrio geopolitico esistente nel contesto dell'intera Europa centro-orientale nonché originare anche una serie di ulteriori minacce dirette alla sicurezza dell'UE, le quali potrebbero ad esempio spaziare dalle più immediate implicazioni di carattere militare fino al rischio dell'aumento del flusso di rifugiati provenienti dai territori coinvolti²⁰⁴⁶.

Pertanto, le modalità in cui gli eventi si sono succeduti in Ucraina e le violazioni dello *jus cogens* internazionale attribuite a Mosca avrebbero di fatto determinato l'insorgere di una situazione di emergenza su larga scala nelle relazioni internazionali come d'altra parte riconosciuto, nell'aprile del 2014, dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa: «[...] *the actions of the Russian Federation leading up to the annexation of Crimea, and in particular the military occupation of the Ukrainian territory and the threat of the use of military force, the recognition of the results of the illegal so-called referendum and subsequent annexation of Crimea into the Russian Federation constitute, beyond any doubt, a grave violation of international law, including of the United Nations Charter and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Helsinki Final Act*»²⁰⁴⁷. Dunque, come fortemente sostenuto da parte delle istituzioni dell'Occidente e dalla dottrina prevalente, quanto appena descritto non potrebbe che rappresentare un ulteriore indice della collocazione *extra ordinem* delle azioni della Federazione Russa rispetto al diritto internazionale²⁰⁴⁸.

²⁰⁴⁶ Ivi, p. 254. Inoltre, cfr. UE, CONSIGLIO, *Declaration by the High Representative on behalf of the EU on Crimea*, in *Press releases*, 16 marzo 2015.

²⁰⁴⁷ CONSIGLIO D'EUROPA, APCE, Resolution 1990 (2014) – *Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation*, 10 aprile 2014, § 3. Inoltre: CONSIGLIO D'EUROPA, APCE, Resolution 2034 (2015) – *Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the delegation of the Russian Federation*, 28 gennaio 2015; CONSIGLIO D'EUROPA, APCE, Resolution 2063 (2015) – *Consideration of the annulment of the previously ratified credentials of the delegation of the Russian Federation (follow-up to paragraph 16 of Resolution 2034 (2015))*, 24 giugno 2015. In reazione all'adozione di questi atti, la Federazione Russa ha sospeso la propria partecipazione all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Si veda anche: CONSIGLIO D'EUROPA, APCE, Resolution 2132 (2016) – *Political consequences of the Russian aggression in Ukraine*, 12 ottobre 2016.

²⁰⁴⁸ Cfr. R. SAGLIMBENI, *Il caso Crimea: spunti giuridici e risvolti politici alla luce del Diritto Internazionale*, in *Cammino Diritto*, 9 dicembre 2015, p. 4.

5.1.2 L'art. XXI:(c) GATT-1994: l'attuazione, da parte di Membri dell'OMC, dei provvedimenti dell'ONU in materia di pace e sicurezza internazionale

È stato osservato come gli Stati Uniti e l'Unione europea possano esperire alcune difficoltà nel caso in cui – in mancanza di un'esplicita autorizzazione, proveniente da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con riguardo all'imposizione di sanzioni internazionali in via multilaterale – intendano giustificare l'avvenuta adozione delle proprie misure «*in pursuance of obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security*». Infatti, sebbene non si sia ancora formata una giurisprudenza – nell'ambito delle articolazioni giudicanti dell'OMC – in merito all'applicazione della norma dell'art. XXI:(c) GATT, i pochi casi in cui tale regola è stata concretamente invocata hanno tuttavia sempre riguardato l'introduzione di sanzioni autorizzate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU²⁰⁴⁹, come nei casi dei provvedimenti varati contro l'Iraq²⁰⁵⁰ e la Serbia-Montenegro²⁰⁵¹.

Di tutte le articolazioni dell'art. XXI del GATT, ad ogni modo, l'art. XXI:(c) GATT risulta probabilmente essere la disposizione meno controversa²⁰⁵². La norma in esso contenuta, d'altronde, potrebbe essere intesa come in parte derivante dalle previsioni dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite, ormai consolidatesi in una corrispondente regola consuetudinaria di *jus cogens* che sancisce la primazia degli obblighi scaturenti dalla Carta delle Nazioni Unite su quelli pattuiti in altri accordi internazionali. Il testo dell'art. 103 della Carta dell'ONU, infatti, stabilisce che: «*In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail*».

Tuttavia, si ritiene che il fatto che il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, peraltro in maniera prevedibile, non abbia potuto pronunciarsi sulla crisi in Ucraina a causa del veto opposto da Mosca potrebbe non essere di per sé sufficiente a escludere l'applicabilità dell'art. XXI:(c) GATT. Infatti, la lettera della norma in esso contenuta non sembrerebbe riferirsi – quanto meno in via esclusiva – alle sole azioni autorizzate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ma, al contrario, richiamerebbe: «*[...] any action in pursuance of [...] obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security*». Di conseguenza, si potrebbe altresì sostenere che le sanzioni occidentali contro la Russia siano state adottate a livello internazionale anche in qualità di contromisure opposte in reazione alla perdurante indisponibilità, da parte della Federazione Russa, a conformarsi al dettato della Risoluzione 68/262 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la quale, al § 2: «*calls upon*

²⁰⁴⁹ Cfr. D. DESIERTO, *The EU/US v. Russia trade wars: revisiting GATT article XXI and the International Law on unilateral economic sanctions*, cit.

²⁰⁵⁰ UNSC, *Resolution 661 (1990)*, cit.

²⁰⁵¹ UNSC, *Resolution 757 (1992)*, 30 maggio 1992.

²⁰⁵² Cfr.: A. D. MITCHELL, *Sanctions and the World Trade Organization*, cit., pp. 286-90; L. BOISSON DE CHAZOURNES, T. BOUTRUCHE, *International Trade Law, United Nations Law, and Collective Security Issues*, in D. L. BETHLEHEM ET AL. (a cura di), *The Oxford Handbook of International Trade Law*, Oxford University Press, 2009, cap. 25; D. MCRAE, *The place of WTO in the international System*, *ivi*, cap. 4.

all States to desist and refrain from actions aimed at the partial or total disruption of the national unity and integrity of Ukraine, including any attempts to modify Ukraine's borders through threat or use of force or other unlawful means».

Nel quadro delle Nazioni Unite, l'eventualità in cui una risoluzione del Consiglio di Sicurezza disponga l'adozione di sanzioni "multilaterali" ai sensi dell'art. 41 (Capitolo VII) della Carta rappresenta infatti la base giuridica per l'attuazione delle azioni coercitive non implicanti l'uso della forza armata conseguentemente intraprese ad opera degli Stati membri e/o delle organizzazioni regionali. Tuttavia, l'adozione di una risoluzione sulla questione ucraina da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU è stata bloccata dal veto russo nei confronti della *Draft Resolution S/2014/189* promossa dagli Stati Uniti e da altri 41 paesi, tra i quali i 28 dell'UE (registrando, peraltro, anche l'astensione del rappresentante della Repubblica Popolare Cinese). Il testo di questo progetto di risoluzione, infine non adottato²⁰⁵³, richiamava inoltre i principi della Carta dell'ONU e gli obblighi pattizi vigenti per le parti coinvolte²⁰⁵⁴.

In occasione della riunione del Consiglio di Sicurezza del 28 agosto 2014, alla quale è stato invitato a partecipare anche il rappresentante dell'Ucraina, argomento di accesa discussione è stata la *Letter dated 28 February 2014 from the Permanent Representative of Ukraine to the United Nations addressed to the President of the Security Council*²⁰⁵⁵, con particolare riferimento alla *escalation* degli scontri nell'est dell'Ucraina tra le truppe di Kiev e le milizie filorusse ritenute essere sotto il controllo di Mosca. Gli interventi susseguiti da parte dei rappresentanti di 13 dei 15 componenti del Consiglio di Sicurezza (ad eccezione della Cina e, ovviamente, della Russia), pur esprimendo toni differenti, sono risultati sostanzialmente unanimi

²⁰⁵³ Ragion per cui assume particolare rilievo la già richiamata Risoluzione 68/262 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite – comunque non contenente disposizioni vincolanti – adottata il 27 marzo 2014 e intitolata "*Territorial integrity of Ukraine*". Resta da sottolineare, tuttavia, come tale Risoluzione non abbia operato alcun riferimento alla Risoluzione UNGA 377 A (V) "*Uniti per la Pace*" del 3 novembre 1950 e non abbia rivolto agli Stati alcuna esortazione all'adozione di misure coercitive. Al contrario, invitava tutte le parti ad astenersi «*from unilateral actions and inflammatory rhetoric*» (§ 3), limitandosi a chiamare tutti gli Stati, le OO.II. e le Agenzie specializzate a non riconoscere «*any alteration of the status of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol*» (§ 6).

²⁰⁵⁴ «*The Security Council, [...] Reaffirming that no territorial acquisition resulting from the threat or use of force shall be recognized as legal, [...] Reaffirms its commitment to the sovereignty, independence, unity and territorial integrity of Ukraine within its internationally recognized borders; [...] Urges all parties to pursue immediately the peaceful resolution of this dispute through direct political dialogue, to exercise restraint, to refrain from unilateral actions and inflammatory rhetoric that may increase tensions, and to engage fully with international mediation efforts; [...] Calls on Ukraine to continue to respect and uphold its obligations under international law and to protect the rights of all persons in Ukraine, including the rights of persons belonging to minorities, and in this regard, welcomes the statements by the transitional government in Ukraine affirming its commitments to uphold the rights of all Ukrainians, including those belonging to minorities, and to an inclusive national political dialogue; [...] Declares that this referendum can have no validity, and cannot form the basis for any alteration of the status of Crimea; and calls upon all States, international organizations and specialized agencies not to recognize any alteration of the status of Crimea on the basis of this referendum and to refrain from any action or dealing that might be interpreted as recognizing any such altered status*». UNSC, *Draft Resolution on Ukraine of the Security Council* [not adopted] (S/2014/189), 15 marzo 2014, 3° considerando e §§ 1-3 e 5.

²⁰⁵⁵ UNSC, *Letter dated 28 February 2014 from the Permanent Representative of Ukraine to the United Nations addressed to the President of the Security Council* (S/2014/136), 28 febbraio 2014.

nell'imputare al Cremlino una grave violazione delle norme internazionali e nell'auspicare una rapida soluzione politica per la situazione nel Donbass.

Di particolare enfasi, infine, risulta anche l'intervento del Rappresentante ucraino il quale, in reazione all'operato della Russia, giunge a invocare la concreta attivazione delle previsioni dell'art. 51 della Carta²⁰⁵⁶ da parte degli Stati membri delle Nazioni Unite: «*We consider the Russian Federation fully responsible for the daily death toll among Ukrainian civilians and military as well as for the deterioration of the humanitarian situation in Donbas. We demand that the Russian Federation immediately withdraw all its troops from Ukrainian territory to save the lives of both Ukrainians and Russians. We demand that the Russian Federation establish effective control over the Ukrainian-Russian border under the control of the Organization for Security and Cooperation in Europe, which would exclude illegal supplies of military equipment, weapons and militants to Ukraine. We demand that Russia release all Ukrainians who are being held hostage. We have been open to all diplomatic initiatives and have participated in every negotiation format. The President of Ukraine has offered his peace plan for deescalation, which Russia has deliberately undermined. While demonstrating his full readiness for peace negotiations with Russia during their meeting in Minsk, President Poroshenko made it clear that the sovereignty and territorial integrity of Ukraine, as well as the European aspirations of the Ukrainian people, were not negotiable. In view of the open Russian military aggression, Ukraine reserves its right to act in accordance with Article 51 of the Charter of the United Nations, which empowers every State Member of the United Nations with the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations. We call upon the international community to provide effective assistance to Ukraine to resist Russian aggression. [...] We call upon the Council to fulfil its Charter responsibility and take urgent measures to stop the aggression against a sovereign State Member of the United Nations*»²⁰⁵⁷.

5.1.3 General Exceptions e Security Exceptions nel quadro giuridico delle disposizioni del GATT-1994

Ai fini dell'indagine, risultano sicuramente rilevanti le sostanziali differenze che intercorrono tra due diverse tipologie di eccezioni contemplate nell'ambito del GATT: le eccezioni

²⁰⁵⁶ L'art. 51, Cap. VII (*Action with respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression*), della Carta dell'ONU prevede per gli Stati membri il diritto all'intervento di autotutela individuale o collettiva: «*Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security*».

²⁰⁵⁷ UNSC, 7253rd meeting (S/PV.7253), pp. 14-16.

generali di cui all'art. XX²⁰⁵⁸ e le eccezioni di sicurezza di cui al citato art. XXI²⁰⁵⁹. Come da sempre riconosciuto da parte dell'Organo d'appello²⁰⁶⁰, ai fini dell'invocazione di un'eccezione generale ai sensi dell'art. XX GATT un Membro deve innanzitutto stabilire se la restrizione commerciale imposta rientri in una qualsiasi delle categorie contemplate dallo stesso articolo. Inoltre, è fondamentale che ricorra una connessione fra la misura introdotta e l'interesse tutelato ovvero che la prima risulti necessaria o essenziale al fine di garantire il secondo²⁰⁶¹. Successivamente, il Membro deve garantire che la misura restrittiva introdotta sia conforme a quanto previsto nello *chapeau* dell'art. XX GATT, secondo il quale: «[...] *such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade*».

Dunque, l'ambito di applicazione delle eccezioni generali contemplate dall'art. XX GATT può sicuramente riguardare i casi in cui il Membro interessato si ritenga pregiudicato, in riferimento alle prerogative elencate dalla norma, dall'azione di un qualsiasi altro Membro

²⁰⁵⁸ Si veda, parimenti, l'art. XIV GATS.

²⁰⁵⁹ Cfr. l'art. XIV-bis GATS. Le eccezioni previste dal GATT-1994 si articolano in due categorie: a) le "eccezioni generali" (art. XX) che autorizzano i Membri a introdurre misure restrittive del commercio (*e.g.*: quote e divieti di *import* o *export*) a condizione che tali provvedimenti non siano applicati in modo da rappresentare uno strumento di discriminazione arbitraria o una dissimulazione di pratiche protezionistiche; b) le eccezioni che fanno riferimento a situazioni particolari. Queste ultime includono le eccezioni attivabili in presenza di situazioni di difficoltà temporanee o impreviste e le eccezioni collegate allo specifico grado di sviluppo economico di un Membro o a particolari condizioni riscontrabili nelle relazioni tra i diversi Membri. Nel primo raggruppamento rientrano le restrizioni che un Membro può adottare al fine di salvaguardare la propria posizione finanziaria verso l'estero e l'equilibrio della propria bilancia dei pagamenti (art. XII e XVIII, § 13); le eccezioni in merito all'adozione di misure di urgenza o di salvaguardia (art. XIX e Accordo sulle misure di salvaguardia); le eccezioni riguardanti la sicurezza nazionale e internazionale (art. XXI). Nel secondo gruppo, invece, possono essere inserite le eccezioni inerenti alla possibilità di accordare, nel rispetto di determinate condizioni, un «*trattamento speciale e differenziato*» a livello commerciale in considerazione del diverso grado di sviluppo economico di un Membro (cd. "preferenze commerciali") o della presenza di contesti di integrazione economica (art. XXIV). Infine, un altro strumento di eccezione volto a garantire la flessibilità del regime del GATT è rappresentato dalla deroga che, qualora ricorrano circostanze eccezionali e su istanza di un Membro, la Conferenza ministeriale può accordare (deliberando con la maggioranza qualificata dei tre quarti dei suoi componenti) al fine di esonerare il Membro richiedente dagli obblighi previsti dall'Accordo (art. IX, § 3 dell'Accordo istitutivo). Cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., pp. 159-160.

²⁰⁶⁰ Inoltre: «*In order that the justifying protection of Article XX may be extended to it, the measure at issue must not only come under one or another of the particular exceptions – paragraphs (a) to (j) – listed under Article XX; it must also satisfy the requirements imposed by the opening clauses of Article XX. The analysis is, in other words, two-tiered: first, provisional justification by reason of characterization of the measure under XX(g); second, further appraisal of the same measure under the introductory clauses of Article XX*». OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS2: *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, 29 aprile 1996 (*adopted*, 20 maggio 1996), p. 22.

²⁰⁶¹ Cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 161. Si consideri altresì che: «*Regarding the first part of the analysis, it is well established that, for a responding party to justify provisionally a measure under an Article XX exception, two elements must be shown: first, that the measure addresses the particular interest specified in that paragraph; and, second, that there is a sufficient nexus between the measure and the interest protected, which is specified through the use of terms such as "necessary to" in Article XX(d), and, in the case of Article XX(j), "essential to"*». OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS456: *India – Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules*, 16 settembre 2016 (*adopted*, 14 ottobre 2016), § 5.57.

dell'OMC (in un'ottica comunque necessariamente non discriminatoria)²⁰⁶². Le eccezioni generali, infatti, si inseriscono nell'articolato quadro delle cd. *flexibilities* contemplate dall'Accordo del GATT e, nel complesso, dall'OMC — fermo restando il valore degli assunti portanti di tale Organizzazione, come il principio di non discriminazione e il divieto di dissimulazione di interessi protezionistici nonché il rispetto, da parte dei Membri, degli obblighi di trasparenza, pubblicità e prevedibilità delle condotte commerciali. Tali eccezioni, pertanto, sono rivolte a permettere ai Membri di coniugare l'obiettivo fondante del sistema dell'OMC, ossia la liberalizzazione multilaterale del commercio internazionale, con la necessità di preservare propri interessi fondamentali di altra natura²⁰⁶³.

In tale contesto, le eccezioni di sicurezza di cui all'art. XXI:(b) GATT si prestano invece ad essere invocate nel caso in cui, al concreto verificarsi di una o più delle specifiche circostanze contemplate dalla norma, un Membro intraprenda qualsiasi azione «*which it considers necessary*» in quanto oggettivamente rivolta alla protezione di suoi interessi essenziali di sicurezza obiettivamente coinvolti²⁰⁶⁴. Da ciò, inoltre, deriverebbe l'assenza di uno *chapeau* analogo a quello dell'art. XX GATT nell'*incipit* dell'art. XXI GATT. Pertanto, le restrizioni al commercio internazionale imposte da parte di un qualsiasi Membro dell'OMC sulla base delle *Security Exceptions* contemplate dall'art. XXI GATT possono essere indirizzate anche nei confronti di un solo Membro dell'OMC in particolare, senza dover essere necessariamente applicate trasversalmente in osservanza dell'obbligo di non discriminazione. Di conseguenza, tale aspetto della normativa del GATT parrebbe corroborare, nel contesto del diritto internazionale vigente, l'ammissibilità dell'imposizione in via autonoma di sanzioni economiche da parte dei singoli Stati al di fuori del quadro istituzionale e procedurale previsto dalle Nazioni Unite²⁰⁶⁵.

Infine, giova altresì richiamare quanto osservato dal panel costituito dal DSB nell'ambito del caso *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*: «[...] *In light of the preamble of the WTO Agreement, which embodies the purpose and*

²⁰⁶² A titolo esemplificativo, si consideri che: «*The 1983 Panel Report on “United States – Imports of Certain Automotive Spring Assemblies” examined a ban on imports, under an “exclusion order” of the U.S. International Trade Commission [...] The Panel noted that the exclusion order was directed against imports of certain automotive spring assemblies produced in violation of a valid United States patent from all foreign sources, and not just from Canada. It found, therefore, that the exclusion order was ‘not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination against countries where the same conditions prevail’.*». Cfr. OMC, Article XX – General Exceptions, in *WTO Analytical Index*, 4, ult. cons. 26 giugno 2020.

²⁰⁶³ Cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 159-160. Infatti: «*[T]here must be some latitude [...] for [...] measures [...] needed purely for security reasons. It is really a question of a balance. [W]e cannot make it so broad that, under the guise of security, countries will put on measures which really have a commercial purpose.*». UN, ECOSOC Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment – Thirty-Third Meeting of Commission A (E/PC/T/A/PV/33), 24 luglio 1947, pp. 20-21. Cfr. P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, CEDAM, Padova, 2002, p. 337.

²⁰⁶⁴ Si consideri, in particolare, la decisione del panel costituito dal DSB nel caso *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, con le sue fondamentali implicazioni per il diritto internazionale dell'economia.

²⁰⁶⁵ Cfr. R. LEKHADIA, *op. cit.*, p. 165.

objective of the WTO, the fundamental importance of the flexibilities provided in GATT Article XX, GATT Article XXI, GATT Article XXIV and GATT Article XVIII(C) is incontrovertible. These provisions strike a balance between the policy space governments enjoy to pursue legitimate objectives and their obligations under the GATT 1994. It may be possible to have situations where an acceding Member [explicitly] waives its rights to have recourse to the exception provisions contained in a specific WTO covered agreement[...]. For instance, in [the] Accession Protocol»²⁰⁶⁶.

5.2 L'ingresso della Federazione Russa nell'OMC (2012): un nuovo fondamento giuridico-istituzionale per le relazioni tra Bruxelles e Mosca

La *membership* nell'Organizzazione mondiale del commercio può essere indubbiamente considerata come un fattore di impulso di rilevanza primaria nelle odierne dinamiche delle relazioni internazionali²⁰⁶⁷, grazie alla leva economica degli scambi commerciali²⁰⁶⁸. Del pari, l'ingresso della Russia nell'OMC in qualità di 156° membro ha posto la cooperazione commerciale tra Bruxelles e Mosca su nuove basi giuridico-istituzionali con l'entrata in vigore, il 22 agosto 2012, del Protocollo di adesione della Russia all'Accordo di Marrakesh – il trattato fondativo dell'Organizzazione mondiale del commercio – fornendo inoltre le motivazioni per la negoziazione di un nuovo Accordo di partnership strategica. Come dettagliatamente definito anche nell'ambito del processo di adesione della Federazione Russa all'Organizzazione²⁰⁶⁹, le regole dell'OMC hanno quindi influenzato le principali direttive di sviluppo delle relazioni

²⁰⁶⁶ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS431: China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, 26 marzo 2014 (adopted, 29 agosto 2014), cit., § 7.137 (enfasi aggiunta).

²⁰⁶⁷ L'analisi dell'impatto dell'adesione all'OMC sulle economie dei singoli Membri e sul volume complessivo dei flussi commerciali a livello regionale e mondiale, nonché le specifiche implicazioni dell'operato di tale Organizzazione sulla crescita economica globale e sulla configurazione dei rapporti di forza tra economie sviluppate ed economie emergenti – afferendo perlopiù alla branca economica – esula tuttavia dallo specifico ambito d'indagine della presente ricerca. Analogamente, nel richiamare le funzioni dell'OMC e dei suoi organi, questo lavoro non affronta la problematica della rappresentatività democratica nell'ambito delle sue strutture di *governance* e, tanto meno, si sofferma sulla questione se la liberalizzazione del commercio internazionale, di cui l'OMC è vettore, sia effettivamente (o meno) il mezzo migliore e più equo per assicurare *standard* di vita più elevati a tutti i Membri. Nondimeno, per un interessante quanto poliedrico approfondimento su alcuni di questi temi (e senza pretesa di esaustività), si segnalano: R. A. DAHL, *Can International Organizations Be Democratic: A Skeptic's View* in I. SHAPIRO, C. HACKER-CORDON (a cura di), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, 1999; J. A. SCHOLTE, R. O'BRIEN, M. WILLIAMS, *The WTO and Civil Society*, CSGR working paper n°14/98, luglio 1998; A. SAAD-FILHO, D. JOHNSTON (a cura di), *Neoliberalism: A Critical Reader*, Pluto Pr, Londra, 2004; P. ALA'I, *A Human Rights Critique of the WTO: Some Preliminary Observations*, in *Articles in Law Reviews & Other Academic Journals*, Paper 303, 2001; N. CHOREV, *The institutional project of neo-liberal globalism: The case of the WTO*, in *Theory and Society*, 2005, vol. 34, n°3, pp. 317-355.

²⁰⁶⁸ Alcuni studiosi quantificano l'impatto del sistema dell'OMC sui flussi del commercio internazionale in un aumento di circa il 30% dei volumi di scambio per i paesi Membri. Cfr. M. H. KIM, *Does WTO Promote Trade?: Further Evidences*, in *Journal of International Trade and Economic Development*, 2010, vol. 19, n°3, pp. 421-437.

²⁰⁶⁹ Cfr. OMC, *Protocols of accession for new members since 1995, including commitments in goods and services*, ult. cons. 14 febbraio 2022.

commerciali tra l'Unione europea e la Russia, coinvolgendo aspetti sistemici come le tariffe, le quote e le *policy* di accesso al mercato, anche in materia di agricoltura²⁰⁷⁰. Gli impegni tariffari assunti dalla Russia nell'ambito della normativa dell'OMC hanno considerevolmente attenuato le discrepanze precedentemente riscontrabili tra il livello dei dazi doganali imposti dall'UE sui prodotti russi e quello delle imposizioni applicate dalla Russia sulle esportazioni europee, armonizzando i reciproci livelli tariffari negli scambi anche in relazione al settore agricolo. Proprio in relazione all'agricoltura, tuttavia, la Federazione Russa ha continuato a lungo a usufruire di un regime provvisorio di ingenti sussidi, al fine di sostenere la propria graduale transizione verso la liberalizzazione del mercato²⁰⁷¹.

Analogamente, anche per i prodotti industriali fu stabilito un regime transitorio che avrebbe temporaneamente autorizzato la Federazione Russa ad applicare, sulle importazioni, tariffe significativamente più elevate di quelle praticate dall'Unione europea²⁰⁷². Inoltre, altre previsioni specifiche del Protocollo di adesione di Mosca hanno comportato rilevanti mutamenti nella regolazione del commercio con l'estero per il settore automobilistico, oltre a introdurre un nuovo regime per i dazi e i contingentamenti (quote) in riferimento ai prodotti tessili, all'acciaio, al legname e alle materie prime. Significative restrizioni di carattere tecnico, sanitario e quantitativo sono state tuttavia mantenute in forza con riguardo, ad esempio, all'industria chimica, ai materiali fissili e alla carne da allevamento²⁰⁷³. In questo contesto²⁰⁷⁴, particolare rilievo hanno quindi assunto le misure anti-dumping²⁰⁷⁵ introdotte dall'Unione europea, così come i meccanismi di *energy cost adjustment*²⁰⁷⁶ (che intervengono quando si “pondera” il valore nominale di un bene importato in rapporto alle distorsioni conosciute o

²⁰⁷⁰ Cfr. D. G. TARR, *Political Economy of Russian Trade Policy [...]*, paper per la conferenza: *The Political Economy of Trade Policy in the BRICS*, New Orleans, 2009.

²⁰⁷¹ Cfr. YU. M. KUKUSHKINA, *Влияние присоединения России к ВТО на перспективы торгово-экономических отношений РФ и ЕС [Impact of Russia's accession to the WTO on the prospects for trade and economic relations between the Russian Federation and the EU]*, Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук, Высшая Школа Экономики, Mosca, 2015, p. 76.

²⁰⁷² *Ivi*, p. 74.

²⁰⁷³ Cfr. OMC, *Protocols of accession for new members since 1995 [...]*, cit.

²⁰⁷⁴ Cfr. YU. M. KUKUSHKINA, *Значение Регулирования Торговли в Рамках ВТО для ЭнергодIALOGA России с Европейским Союзом [Importance of WTO Trade Regulation for Russia's Energy Dialogue with the European Union]*, in *Вестник финансового университета*, aprile 2014, pp. 104-111.

²⁰⁷⁵ L'ordinamento dell'OMC, infatti, incorpora disposizioni rivolte ad assicurare la correttezza degli scambi e a contrastare le pratiche commerciali, ritenute sleali, eventualmente attuate da parte dei Membri o dei loro operatori privati. Le regole introdotte in materia di sovvenzioni governative (artt. VI e XVI) e quelle riguardanti le pratiche antidumping (art. VI) assolvono a tali finalità. Queste norme, specificate nell'Accordo relativo all'applicazione dell'art. VI del GATT-1994 (*Anti-dumping Agreement*) e nell'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures-SCM Agreement*), prevedono che i Membri, a determinate condizioni e attenendosi a procedure conformi ai principi dell'OMC a livello nazionale, possano imporre dazi compensativi o antidumping nei confronti dei prodotti importati ritenuti oggetto, rispettivamente, di sovvenzioni o di pratiche di dumping da parte del paese esportatore. Cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., pp. 143-144.

²⁰⁷⁶ Modificando i termini della competizione di mercato tra i combustibili fossili e le energie rinnovabili, le politiche di doppia tariffazione sembrerebbero inoltre scoraggiare gli investimenti in forme più pulite di energia. Cfr. I. ESPA, S. E. ROLAND, *Subsidies, Clean Energy and Climate Change*, E15 Initiative, ICTSD / WEF, 2015, pp. 3-7.

presunte dei relativi costi di produzione) oltre che, in generale, le norme del cosiddetto *Third energy package*²⁰⁷⁷.

Nel complesso, dunque, i vincoli della normativa dell'OMC hanno operato come fattori di notevole impulso per la convergenza²⁰⁷⁸ della legislazione russa verso gli standard europei e internazionali in materia di commercio con l'estero, ravvicinando le previsioni in materia di concorrenza, servizi e appalti nonché le procedure doganali e gli *iter* per l'applicazione delle misure fito-sanitarie, delle normative tecniche e degli strumenti per la protezione della proprietà intellettuale²⁰⁷⁹. Pertanto, l'importanza della comune *membership* di Bruxelles e Mosca nell'OMC continua a essere cruciale anche (e a maggior ragione) dopo l'imposizione delle reciproche sanzioni economiche, se si considera che proprio le regole e gli strumenti previsti nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio potrebbero emergere come fattori chiave per i futuri sviluppi di una situazione così delicata e complessa sul piano delle relazioni internazionali, come quella attuale tra l'UE e la Federazione Russa.

Considerando il momento di vistoso ripiegamento del multilateralismo a livello mondiale²⁰⁸⁰, caratterizzato dal «*ritorno della geopolitica, delle nazioni e della contrapposizione dei nuovi*

²⁰⁷⁷ Il *round* della legislazione del mercato energetico dell'UE, noto come il "Terzo pacchetto energia", è stato rivolto al miglioramento del mercato interno europeo dell'energia e alla risoluzione di alcuni problemi strutturali di quest'ultimo. Proposto nel settembre 2007, è stato formalmente concordato nel luglio 2009 ed è entrato in vigore nel settembre 2009. Particolare rilievo nell'ambito di tale normativa assumono la Direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 *concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC* nonché Il Regolamento (CE) n°715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 *on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005*. Cfr. UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Third energy package*, ult. agg. 20 agosto 2019.

²⁰⁷⁸ È interessante sottolineare come, di fatto, sarebbe tuttavia improprio definire questo processo in termini di "armonizzazione", considerando che tale vocabolo presuppone un adattamento reciproco e non l'uniformarsi univoco di una parte ai requisiti e alle istanze espresse dall'altra. Cfr. YU. M. KUKUSHKINA, *Влияние присоединения России к ВТО на перспективы торгово-экономических отношений РФ и ЕС*, cit., p. 67.

²⁰⁷⁹ È rilevante, in merito, richiamare il preambolo del testo dell'Accordo di Marrakesh: «*Recognizing that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of and trade in goods and services, while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development*». OMC, Uruguay Round Agreement, *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, 15 aprile 1994.

²⁰⁸⁰ Giova in merito richiamare la posizione mantenuta, a partire dal 2017, dall'allora Presidente degli USA, Donald J. Trump. L'amministrazione statunitense, esacerbando le riserve già espresse nel 2016 da parte della precedente presidenza Obama, ha infatti attaccato le fondamenta multilaterali dell'OMC determinando il "blocco" delle nomine dei membri giudicanti – sette "arbitri", nominati dal DSB per un mandato di quattro anni rinnovabile per un ulteriore quadriennio – dell'Organo d'appello del *Dispute settlement body* (di fatto completatosi nel dicembre 2019). La Casa Bianca, in tale contesto, si è spinta fino a ipotizzare una possibile uscita degli Stati Uniti dall'OMC, denunciando le sostanziali condizioni di favore che, ancora oggi, sarebbero riservate a determinati Membri (*in primis*, alla Cina) che continuano a essere trattati alla stregua di PVS nonostante la poderosa crescita economica registrata negli ultimi anni. Secondo quanto recriminato da parte degli USA, infatti, tali condizioni di favore sarebbero ormai anacronistiche oltre che indebite e distorsive degli equilibri economico-commerciali a livello globale. Su conclusioni affini, inoltre, si sono attestate le determinazioni maturate nell'ambito della riunione del G-20 tenutasi nel 2018 a Buenos Aires, considerato che nel relativo comunicato stampa congiunto del 1° dicembre 2018 è stata espressa la necessità

*blocchi commerciali regionali*²⁰⁸¹ con un diffuso «*return to unilateralism and power-based bargaining*»²⁰⁸², il pieno ripristino della centralità funzionale dell’Organo di risoluzione delle controversie dell’OMC potrebbe ancora affermarsi – in decisa controtendenza²⁰⁸³ – come la cruciale occasione per una più ampia rivalutazione del ruolo dello “strumento” multilaterale dell’OMC quale fondamentale pilastro utile al consolidamento della dimensione “giuridica” delle relazioni internazionali, in quanto preposto all’attuazione di un modello effettivamente “paritario” e “neutrale” (sia a livello “ideologico”, sia sul piano propriamente “tecnico-regolatorio”)²⁰⁸⁴ di superamento delle situazioni di crisi verificatesi nei rapporti tra gli Stati membri e, nello specifico, di rimozione delle implicazioni deteriori di tali contrapposizioni – di matrice essenzialmente politica – sulle dinamiche economiche del commercio internazionale.

di riformare l’OMC, prospettandone la sopravvenuta inadeguatezza al raggiungimento dei propri obiettivi costitutivi. Da ultimo, nel contesto del drammatico impulso impresso nel 2020 dalla pandemia da COVID-19 (cd. “nuovo Coronavirus”) alla ridefinizione degli equilibri politici ed economici (nonché commerciali) a livello globale, il senatore repubblicano Josh Hawley ha sottoposto al Congresso degli Stati Uniti il voto della *joint resolution*: «*Withdrawing approval of the Agreement Establishing the World Trade Organization*». Facendosi interprete di alcune delle soluzioni più “radicali” già esternate (ma mai attuate) da parte dell’amministrazione Trump, il senatore ha infatti giustificato le proprie posizioni affermando che: «*The coronavirus pandemic has exposed deep, long-standing flaws in our global economic system that demand reform [...]. International organizations like the WTO have enabled the rise of China and benefited elites around the globe while hollowing out American industry, from small towns to once-thriving urban centers [...]. We need to return production to America, secure critical supply chains, and encourage domestic innovation. Pulling out of the WTO is a good first step*». Tuttavia, l’U.S. Trade Representative, Robert Lighthizer, nel *report* annuale «*Trade Policy Agenda*» rilasciato dall’USTR nel febbraio 2020, aveva in precedenza confermato che: «*Despite the serious challenges facing the World Trade Organization, the United States values the WTO and is working diligently within the organization to find solutions*». Cfr.: G. DI DONFRANCESCO, *Così gli USA paralizzano la WTO*, in *Il Sole 24 ore - Commercio internazionale*, 21 novembre 2017; D. PALMER, *Hawley presses for vote to withdraw U.S. from the WTO*, in *Politico*, 7 maggio 2020; USTR, *2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report*, Washington D.C., febbraio 2020. Inoltre, si veda: M. ZUPI, *Il futuro incerto del multilateralismo commerciale e il ruolo dell’Organizzazione mondiale del commercio*, in *CESPI – Approfondimenti per l’Osservatorio di politica internazionale*, n°147, dicembre 2018, p. 46.

²⁰⁸¹ Cfr. S. VENTO, *La crisi del multilateralismo nel sistema delle relazioni internazionali*, IASSP – Istituto di Alti Studi Strategici e Politici, Milano, 2018.

²⁰⁸² Cfr. R. BREWSTER, *The Trump Administration and the Future of the WTO*, in *The Yale Journal of International Law Online*, dicembre 2018, p. 6.

²⁰⁸³ Per un approfondimento circa le posizioni sostenute in riferimento all’OMC da parte dell’amministrazione USA del Presidente Trump, nonché perorare da alcuni esponenti di spicco del Partito Repubblicano di cui quest’ultimo è stato espressione, si veda: J. HAWLEY, *The W.T.O. Should Be Abolished*, in *The New York Times*, 5 maggio 2020.

²⁰⁸⁴ Cfr. R. BREWSTER, *op. cit.*, p. 4. D’altronde, ogni complesso ordinamentale persegue la propria “coerenza sistemica” quale intrinseco valore fondante. Per una riflessione sul tema, applicata al regime di tutela dei diritti fondamentali nell’ordinamento dell’UE in considerazione del fatto che seppure «*the [EU] Charter [of Fundamental Rights] applies [...] to the institutions and bodies of the Union, in compliance with the principle of subsidiarity, [and] is only binding on the Member States when they act in the scope of Union law*», ad ogni modo «*[t]he Charter does not affect the possibilities of Member States to avail themselves of [art.] 15 ECHR, allowing derogations from ECHR rights in the event of war or of other public dangers threatening the life of the nation, when they take action in the areas of national defence in the event of war and of the maintenance of law and order, in accordance with their responsibilities recognised in [art.] 4(1) of the [TEU] and in [art.] 72 and 347 of the [TFEU]*», cfr. J. R. MARÍN AÍS, *El Derecho de la Unión Europea ante las Cláusulas Derogatorias Previstas en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos*, in *RDCE*, 2020, n°66, pp. 519-557. Inoltre, si vedano le voci *Article 51*, *Article 52* e *Article 53* esplicate in: FRA, *TITLE VII – General provisions*, in *EU Charter of Fundamental Rights*.

In verità, soltanto la pratica costante delle dinamiche procedurali obbligatorie previste per la risoluzione delle controversie nell'ambito della struttura di un fondamentale consesso multilaterale come l'OMC può realmente assicurare, anche sul piano prettamente giuridico, la prevedibilità, la coerenza e la credibilità delle interazioni economico-commerciali tra i Membri, nonché fornire un solido caposaldo da porre alla base della fiducia reciproca tra i numerosi soggetti della comunità internazionale che a tale *forum* aderiscono²⁰⁸⁵. Il meccanismo (tendenzialmente) giurisdizionale contemplato dal *Dispute Settlement Understanding* (DSU)²⁰⁸⁶ nel quadro definito dall'Accordo istitutivo dell'OMC è infatti rivolto a perseguire la stabilità²⁰⁸⁷ e

²⁰⁸⁵ Si tenga presente, del resto, che: «[...] *the unilateral imposition of coercive economic measures is inconsistent with core principles and norms of international economic law, such as (a) freedom of international trade, investment and navigation; (b) non-discrimination, including the so-called most-favoured nation (MFN) clause and the concept of national or equal treatment; and (c) sovereignty over natural resources and the right to regulate foreign investment and economic activities. It was duly noted that those principles are subject to a number of restrictions, exceptions and waivers, some of which may be invoked in a self-governing fashion, primarily for the protection of national "essential security interests". Nevertheless, the group felt that unilateral measures of coercion are increasingly at odds with the evolving principles and rules of international economic and social cooperation that are embodied in the Charter of the United Nations and the constituent treaties of multilateral trade and financial institutions, such as the World Trade Organization, and that seek to provide, inter alia, mechanisms and procedures for collective policy review and dispute settlement. In particular, the group expressed its deep concern about the extraterritorial jurisdiction and third-party effects of certain unilateral measures of economic and political coercion against developing countries (namely, the 1996 United States legislation on sanctions against Cuba, the Islamic Republic of Iran and the Libyan Arab Jamahiriya) and shared the view that such measures were irreconcilable with basic norms and principles of international law and inconsistent with the objectives of the multilateral trading system*». UNSG, A/54/486, *cit.*, § 50. Si veda, inoltre: UNSG, A/52/459, *cit.*, §§ 47-52 e 79-81.

²⁰⁸⁶ Nell'ambito dell'OMC, la funzione svolta dagli organi di primo e secondo grado previsti dal Sistema di risoluzione delle controversie è considerata "tendenzialmente" giurisdizionale, in quanto comunque esposta alla "interferenza" dell'organo politico che presiede all'intero meccanismo, il *Dispute Settlement Body*. Inoltre, gli strumenti diplomatici continuano a intrecciarsi con quelli giurisdizionali per tutta la durata della procedura di composizione delle controversie poiché i Membri coinvolti possono addivenire in ogni momento a una soluzione di carattere negoziale, mediante accordi. Il Sistema può essere altresì bloccato dall'intervento di una decisione interpretativa adottata, su istanza di una delle parti della controversia, da parte della Conferenza ministeriale o del Consiglio generale dell'OMC (organi che deliberano sulla base di maggioranze qualificate). Risulta pertanto sempre contemplata la percorribilità di una soluzione di carattere diplomatico delle controversie tra Membri, essendo anzi la decisione del panel secondo diritto subordinata all'insuccesso del pregresso tentativo di conciliazione tra le parti. Il Sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC, ad ogni modo, si configura come un meccanismo inter-governativo riservato ai Membri. I soggetti privati, benché primariamente danneggiati nell'ambito delle loro attività economiche dalle inadempienze dei Membri, non dispongono dello *jus standi in iudicio* e non possono quindi avere accesso al Sistema, per quanto possano essere coinvolti innanzi agli enti giudicanti del DSB nel ruolo di *amici curiae*. Cfr.: M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, *cit.*, pp. 174 e 180; M. R. SALZANO, *I meccanismi di risoluzione delle controversie internazionali*, in *Iusinitinere.it*, 25 aprile 2018; OMC, *Agreement establishing the WTO*, Annex 2, *Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes*.

²⁰⁸⁷ «*Dispute settlement is the central pillar of the multilateral trading system, and the Wto's unique contribution to the stability of the global economy. Without a means of settling disputes, the rules-based system would be less effective because the rules could not be enforced. The Wto's procedure underscores the rule of law, and it makes the trading system more secure and predictable. The system is based on clearly-defined rules, with timetables for completing a case. First rulings are made by a panel and endorsed (or rejected) by the Wto's full membership. Appeals based on points of law are possible*». Inoltre, come sottolineato dall'art. 3, § 2 DSU: «*The dispute settlement system of the WTO is a central element in providing security and predictability to the multilateral trading system. The Members recognize that it serves to preserve the rights and obligations of Members under the covered*

la prevedibilità²⁰⁸⁸ delle relazioni commerciali tra i Membri attraverso la garanzia della “certezza”²⁰⁸⁹ del diritto. Tutto ciò, di conseguenza, può rivelarsi sicuramente utile anche al superamento dei fattori geopolitici distorsivi che, nello specifico, affliggono le attuali relazioni commerciali tra l’Unione europea e la Russia, consentendo di superare l’*impasse* della rigida contrapposizione dei reciproci regimi sanzionatori e ripristinare le basi giuridiche e istituzionali²⁰⁹⁰ per una cooperazione internazionale costruttiva, quanto mai indispensabile nel contesto di interdipendenza globale oggi instauratosi in campo economico e finanziario²⁰⁹¹.

agreements, and to clarify the existing provisions of those agreements in accordance with customary rules of interpretation of public international law [...]». Concepito ad esito dell’Uruguay Round alla stregua di una vera e propria rivoluzione, il Sistema di risoluzione delle controversie è preposto a dirimere tutte le dispute tra Membri che possano riguardare gli Accordi multilaterali e plurilaterali dell’OMC. Strutturato secondo un doppio grado di giudizio, dotato di un sistema di costante monitoraggio e di esecuzione dei report adottati, caratterizzato dalla possibilità di rispondere alla mancata attuazione delle determinazioni del DSB con l’adozione di contromisure e fondato sul processo decisionale del cd. “*reverse consensus*” che garantisce l’approvazione “quasi-automatica” delle conclusioni dei panel e dell’Organo d’appello da parte del DSB, come pure delle “sanzioni” introdotte per la mancata ottemperanza delle decisioni (quasi-)giudiziali elaborate dagli organi (quasi-)giurisdizionali giudicanti («*Panels are the quasi-judicial bodies, in a way tribunals, in charge of adjudicating disputes between Members in the first instance*»), il meccanismo di *dispute-settlement* configurato nel quadro giuridico e istituzionale dell’OMC rappresenta indubbiamente uno strumento di primaria rilevanza per la risoluzione del contenzioso interstatale. Cfr.: E. BARONCINI, *Il funzionamento dell’Organo d’appello dell’OMC: bilancio e prospettive*, Bonomo, 2018; OMC, *WTO Bodies involved in the dispute settlement process, Dispute settlement system training module: Chapter 3*, § 3.1; OMC, *A unique contribution*, in *Understanding the WTO: settling disputes*, ult. cons. 14 febbraio 2022.

²⁰⁸⁸ «*As the Appellate Body has explained, Article 23.1 lays down the fundamental obligation of WTO Members to have recourse to the rules and procedures of the DSU when seeking redress of a violation of the covered agreements. Article 23 restricts WTO Members’ conduct in two respects. First, Article 23.1 establishes the WTO dispute settlement system as the exclusive forum for the resolution of such disputes and requires adherence to the rules of the DSU. Secondly, Article 23.2 prohibits certain unilateral action by a WTO Member. Thus, a Member cannot unilaterally: (i) determine that a violation has occurred, benefits have been nullified or impaired, or that the attainment of any objective of the covered agreements has been impeded; (ii) determine the duration of the reasonable period of time for implementation; or (iii) decide to suspend concessions and determine the level thereof*». OMC, *DISPUTE SETTLEMENT*, Report dell’Organo d’appello, *DS320: United States – Continued Suspension of Obligations in the EC - Hormones Dispute*, 16 ottobre 2008 (*adopted*, 14 novembre 2008), § 371.

²⁰⁸⁹ Cfr. C. DORDI, *WTO*, in *Treccani – Enciclopedia Italiana*, VII appendice, 2007. Per un inerente approfondimento su come «[l]a scienza giuridica internazionalista teme frammentazione e disorganicità: teme, soprattutto, lo smarrimento di una struttura dotata di significati autonomi e di una effettiva capacità regolatoria», cfr. E. SAVARESE, *Certezza del diritto e diritto internazionale*, E.S.I. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018.

²⁰⁹⁰ Il ricorso al meccanismo di risoluzione delle controversie facente capo al *Dispute Settlement Body* (DSB) può infatti consentire il consolidamento – nella prassi giurisdizionale delle articolazioni giudicanti dell’OMC – di un’interpretazione “giurisprudenziale” costante e sistematica dei principi che governano le relazioni commerciali tra i Membri, contribuendo a definire l’evoluzione di un “*acquis*” giuridico dell’Organizzazione mondiale del commercio. Nell’ambito del diritto internazionale, la funzione “pretoria” esercitata dai tribunali internazionali e dagli organi di risoluzione delle controversie (come appunto quello previsto dal DSU), attraverso la propria produzione giurisprudenziale, risulta di per sé fondamentale al fine di colmare le lacune e sopperire all’elevata frammentazione delle fonti normative, ergendosi al ruolo di imprescindibile fattore di evoluzione e rafforzamento dell’effettività, della coerenza e, pertanto, della stessa “giuridicità” del diritto internazionale.

²⁰⁹¹ Non a caso, le critiche riservate al meccanismo di risoluzione delle controversie dell’OMC convergono proprio sulla propensione, prettamente “legalistica”, dell’Organo d’appello a produrre giurisprudenza e a elaborare nuove norme con maggiore rapidità, efficienza e obiettività rispetto alla consueta attività negoziale esplicata dai Membri, politicamente soggetta al consenso delle parti coinvolte e ai diversi rapporti di forza intercorrenti tra di esse. Ad ogni

5.3 L'OMC e l'Unione economica eurasiatica (EAEU)

La normativa dell'OMC assume particolare rilevanza anche per i paesi che partecipano all'Unione economica eurasiatica (EAEU), il progetto di integrazione economica che coinvolge alcuni dei paesi ex-sovietici confinanti con la Russia, inaugurato il 1° gennaio 2015 come evoluzione e allargamento della precedente "Unione doganale". Nel preambolo del Trattato istitutivo dell'EAEU, gli Stati membri (al momento: Armenia, Bielorussia, Kazakistan, Kirgizstan e Federazione Russa) hanno infatti assunto l'impegno ad agire conformemente alle «*rules, regulations and principles*» dell'OMC²⁰⁹². Alla luce di questa clausola, i paesi Membri e i paesi candidati all'accesso all'EAEU (al momento: il Tajikistan²⁰⁹³) devono quindi conformarsi ai principi e alle regole giuridiche dell'Organizzazione mondiale del commercio, in considerazione del fatto che la creazione e il funzionamento dell'EAEU, nella sua natura di unione doganale, sono stati rivolti a promuovere gli scambi commerciali tra gli Stati membri nel rispetto dell'obbligo «*not to raise barriers to the trade of other contracting parties*»²⁰⁹⁴,

modo, è necessario sottolineare come il "sistema di Marrakech" abbia effettivamente previsto alcuni idonei contrappesi ai poteri attribuiti al pilastro giurisdizionale. Del resto, l'art. 3, § 2 DSU specifica che: «*Recommendations and rulings of the DSB cannot add to or diminish the rights and obligations provided in the covered agreements*». Inoltre, in base all'art. IX, § 2 dell'Accordo istitutivo dell'OMC: «*The Ministerial Conference and the General Council shall have the exclusive authority to adopt interpretations of this Agreement and of the Multilateral Trade Agreements*». L'esigenza di "ricorrere in giustizia", tuttavia, non manca di coinvolgere anche le grandi potenze commerciali, come gli Stati Uniti. La posizione critica espressa dagli USA, comunque, continua a risentire della riluttanza statunitense verso il riconoscimento di giurisdizioni esterne, limitative della sovranità nazionale. Soprattutto in questo periodo storico, d'altra parte, gli Stati Uniti tendono a interpretare l'adesione all'OMC come un contratto volontaristico, dimostrando una decisa refrattarietà al recepimento di norme o decisioni adottate da un organismo giurisdizionale esterno. Cfr.: E. BARONCINI, *op. cit.*; N. FRANDI, *OMC e mutamenti geopolitici [...]*, in *Documenti IAI*, 18/23, settembre 2018, p. 21.

²⁰⁹² In merito, l'Accordo e l'Intesa sull'interpretazione dell'art. XXIV del GATT (*Customs Unions and Free-trade Areas*) definiscono le condizioni da rispettare e le procedure cui ottemperare affinché gli accordi commerciali regionali risultino conformi alla disciplina del GATT. Tali accordi, infatti, devono essere rivolti a incrementare la liberalizzazione degli scambi commerciali favorendo una più stretta integrazione fra le economie degli Stati partecipanti. Di conseguenza, devono mirare ad agevolare il commercio fra i territori che vi aderiscono e, allo stesso tempo, non introdurre ostacoli al commercio di altri Membri dell'OMC con tali territori (art. XXIV, § 4). Ciò implica che per le unioni doganali e le zone di libero scambio, dove i dazi doganali e le altre misure commerciali restrittive devono essere sostanzialmente rimosse in relazione alla maggior parte degli scambi commerciali "interni" (art. XXIV, § 8), la tariffa doganale comune "esterna" non deve risultare più restrittiva delle singole tariffe doganali nazionali cui subentra (art. XXIV, § 5, lett. a). Inoltre, i Membri dell'OMC intenzionati a intraprendere un percorso di integrazione di carattere regionale devono notificare il progetto relativo alla sua istituzione agli organi dell'OMC (art. XXIV, § 7 del GATT e § 7 dell'Intesa sull'interpretazione dell'Articolo XXIV del GATT 1994). Cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., pp. 162-163.

²⁰⁹³ La Moldova ha ottenuto lo *status* di paese osservatore dell'EAEU nell'aprile 2017. Inoltre, particolarmente significativo a livello geopolitico risulta il *Free Trade Agreement* (FTA) sottoscritto dall'EAEU con la Repubblica Islamica dell'Iran il 17 marzo 2018 ed entrato in vigore il 27 ottobre 2019, in qualità di contrappeso nei confronti della pressione sanzionatoria statunitense esercitata su Teheran. Cfr. R. ELLIOT, *World Leaders from Iran, Russia Converge at Eurasian Economic Summit in Yerevan*, in *Armenianweekly*, 2 ottobre 2019.

²⁰⁹⁴ Art. XXIV:(4) GATT: «*The contracting parties recognize the desirability of increasing freedom of trade by the development, through voluntary agreements, of closer integration between the economies of the countries parties to such agreements. They also recognize that the purpose of a customs union or of a free-trade area*

ossia di non imporre ostacoli al commercio nei confronti di paesi terzi in accordo con la previsione di cui all'art. XXIV:(4) GATT²⁰⁹⁵.

Ad ogni modo, la normale interazione economica e commerciale tra i due agglomerati (l'UE e l'EAEU) è al momento ostacolata anche dalla mancanza di una formale partecipazione di tutti gli Stati membri dell'Unione economica eurasiatica (e dell'EAEU stessa, analogamente all'UE) all'OMC. Nella situazione attuale, di conseguenza, il dialogo tra l'UE e l'EAEU non può che rivelarsi difficoltoso anche sulle materie tecniche di base in tema di scambio di merci e servizi. Pertanto, il raggiungimento di un qualsiasi progresso nelle relazioni reciproche tra questi due importanti blocchi di integrazione risulta gravemente compromesso dall'attuale grado di eccessiva "politicizzazione"²⁰⁹⁶ dei rapporti economici e commerciali tra l'Unione europea e la Russia, considerando quest'ultima anche nella veste di leader del blocco eurasiatico.

L'auspicabile cooperazione economica tra l'UE e l'EAEU, quindi, si impone come una questione afferente al quadro giuridico-istituzionale nel quale inscrivere relazioni commerciali "stabili" e "prevedibili" di lungo periodo, partendo dalla definizione di standard tecnici e giuridici che possano rappresentare la base comune per l'instaurazione di tali costruttive interazioni nonché fungere da presupposto per il perseguimento di uno sviluppo condiviso. In tale contesto, sarebbe inoltre opportuno, tanto da parte russa come da parte delle altre compagini facenti capo all'EAEU e già Membri dell'OMC, fornire il massimo supporto possibile alla Repubblica di Bielorussia nelle sue ormai "annose" negoziazioni per l'accesso alla *membership* nell'Organizzazione mondiale del commercio²⁰⁹⁷, al fine di rimuovere quello che attualmente rappresenta un ulteriore ostacolo "di fatto" al normale sviluppo della cooperazione economica e commerciale tra l'Unione europea e la Federazione Russa (anche in qualità di Stato membro dell'EAEU) nel *framework* offerto dall'OMC.

D'altronde, sarebbe corretto considerare la possibile risoluzione delle problematiche connesse alla mancanza di un quadro giuridico e istituzionale di interazione formale tra l'UE e l'EAEU²⁰⁹⁸ come un'istanza di prioritaria importanza nell'ambito delle relazioni russo-

should be to facilitate trade between the constituent territories and not to raise barriers to the trade of other contracting parties with such territories» (enfasi aggiunta).

²⁰⁹⁵ Già nell'ambito della pregressa Unione doganale (TS), l'Accordo tra gli Stati membri prevedeva che – in caso di accesso all'OMC da parte di uno di essi – l'Accordo di adesione all'OMC di tale Membro della TS entrasse a pieno titolo a far parte della base giuridica dell'Unione doganale. Cfr. EURASIAN ECONOMIC COMMISSION, Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы [*Agreement on the functioning of the Customs Union within the framework of the multilateral trading system*], 19 maggio 2011.

²⁰⁹⁶ Cfr. YU. M. KUKUSHKINA, Влияние присоединения России к ВТО на перспективы торгово-экономических отношений РФ и ЕС, cit., pp. 4-5.

²⁰⁹⁷ «Belarus' Working Party was established on 27 October 1993». L'ultima riunione (dodicesima in ordine cronologico) del Gruppo di lavoro si è svolta l'11 luglio 2019. Cfr. OMC, Accessions, *Belarus*, ult. agg. 11 luglio 2019.

²⁰⁹⁸ La riluttanza dell'Unione europea ad avviare un coordinamento ufficiale e stabile con le istituzioni dell'EAEU e, quindi, a riconoscere "di fatto" le loro competenze e le loro funzioni, potrebbe anche dissimulare una ben precisa strategia in relazione all'influenza sempre maggiore che l'UE aspirerebbe ancora a esercitare su alcuni Stati dell'area ex-sovietica, come la Bielorussia e l'Armenia, mirando a sottrarli definitivamente alla "sfera di influenza" russa. Considerare la prospettiva russa in riferimento agli sviluppi della Politica europea di vicinato (ENP) – avviata dall'UE con il coinvolgimento dei paesi un tempo parte dell'URSS – è dunque fondamentale per mitigare una certa "autoreferenzialità" interpretativa nella valutazione dell'azione esterna dell'Unione europea in relazione allo spazio

europee, sottolineando come proprio la carenza di un dialogo ufficiale tra questi due blocchi di integrazione regionale generi effettivamente un certo novero di disguidi e contraddizioni, capaci di incidere persino sull'applicazione concreta (oltre che sulla reale efficacia) dei reciproci regimi sanzionatori in vigore tra l'UE e la Federazione Russa²⁰⁹⁹. L'assenza di relazioni formali tra l'UE e l'EAEU, inoltre, non favorisce certamente lo sviluppo dei flussi commerciali tra i rispettivi paesi Membri e, di conseguenza, penalizza non solo le relazioni economiche tra l'Unione europea e la Russia ma anche quelle tra l'UE e l'intera area post-sovietica rispetto all'enorme potenziale economico insito nella creazione di un unico mercato della "Grande Eurasia".

5.4 L'Unione Europea e la Federazione Russa dinanzi alle strutture giudicanti dell'OMC: verso il consolidamento di un nuovo "acquis" giurisprudenziale in materia di contromisure di matrice economico-commerciale?

Già nel 2014, al manifestarsi delle prime avvisaglie di questa "guerra delle sanzioni", la Polonia aveva chiesto all'Unione europea di condurre la Federazione Russa dinanzi all'Organo di risoluzione delle controversie dell'OMC per rispondere del rigido embargo imposto dal Cremlino nei confronti delle importazioni di prodotti alimentari provenienti dall'UE. Le esportazioni di Varsavia verso la Russia, infatti, erano risultate particolarmente esposte alle misure restrittive varate da Mosca²¹⁰⁰. Anche la Federazione Russa, in diverse occasioni a far data dall'inizio della crisi, aveva d'altronde espresso la volontà di adire i meccanismi giurisdizionali dell'OMC al fine di contestare la legittimità delle sanzioni occidentali alla luce della normativa di tale Organizzazione. Tuttavia, né la Federazione Russa né l'UE (e tanto

post-sovietico. La Russia, d'altronde, ha sempre giocato un ruolo di particolare rilevanza nelle aree est-europee e sud-caucasiche adesso coinvolte nell'ENP e, di conseguenza, non può che dimostrarsi determinata a mantenere su di esse ancora una forte influenza. L'ENP (o PEV) riprende, in termini di strumenti e processi, la politica di allargamento dell'UE ma se ne differenzia in quanto, in linea generale, la prospettiva della *membership* non è (inizialmente) prevista. La Federazione Russa, oltretutto, non ha accettato l'invito ad aderire alla ENP, preferendo instaurare un rapporto bilaterale "alla pari" con Bruxelles. Cfr.: ISPI, *Il Partenariato Orientale dell'UE tra potenzialità e debolezze*, in *Osservatorio di politica internazionale*, n°5, Senato della Repubblica Italiana, dicembre 2009; S. GIUSTI, *Russian Federation's posture towards the European Neighbourhood Policy: a neoclassical realist explanation*, in S. GSTOHL, S. SCHUNZ (a cura di), *Theorizing the European Neighbourhood Policy*, Routledge, Londra-New York, 2017, p. 61. Sul tema, cfr. A. FERRARI, *Greater Eurasia. Opportunity or Downsizing for Russia?*, in A. FERRARI, E. TAFURO AMBROSETTI (a cura di) *Forward to the Past? New/Old Theatres of Russia's International Projection*, ISPI, Ledizioni LediPublishing, 2020, pp. 33-47.

²⁰⁹⁹ Come già argomentato in chiusura del cap. IV del presente lavoro di ricerca, qualsiasi tipologia di provvedimento restrittivo o di regime sanzionatorio internazionale adottato dalla Federazione Russa, o rivolto contro di essa, dovrebbe essere introdotto soltanto con l'effettivo coinvolgimento operativo di tutti gli altri paesi aderenti all'EAEU, nonché delle stesse istituzioni di tale Organizzazione, pena la sostanziale perdita di efficacia – e la facile eludibilità – di gran parte delle stesse sanzioni per mezzo di "triangolazioni" commerciali (o finanziarie) attuabili attraverso operazioni di cd. "relabeling" o "re-routing", agevolmente realizzabili (per quanto illegali sia nell'UE che in Russia) tra Stati parte di un'unione doganale.

²¹⁰⁰ REUTERS WORLD NEWS, *Poland asks EU to complain to WTO over Russian embargo*, 19 agosto 2014.

meno gli USA) hanno finora intrapreso il percorso previsto dal meccanismo di risoluzione delle controversie delineato dal DSU dell'Organizzazione mondiale del commercio²¹⁰¹, probabilmente condizionati anche dal timore di legittimare (anzitempo) “scomodi” precedenti interpretativi della normativa dell'OMC in tema di contromisure senza essere prima addivenuti, al più alto livello politico, almeno ad un'iniziale ricomposizione di massima dei propri dissidi in materia di sicurezza. Tali “precedenti ermeneutici”, una volta consolidatisi, contribuirebbero infatti a porre dei limiti sostanziali anche alla futura possibilità, da parte delle grandi Potenze, di fare autonomamente ricorso all'imposizione di restrizioni del commercio internazionale dissimulando il perseguimento di scopi unilaterali di natura prettamente economico-commerciale (cd. “protezionistici”) e/o di matrice squisitamente politica²¹⁰². L'ordinamento dell'OMC, all'art. 4 dell'Allegato 2 dell'Accordo istitutivo, prevede tra l'altro il preventivo esperimento di una procedura conciliativa di carattere diplomatico tra le parti, antecedente all'apertura ufficiale della controversia innanzi al panel costituito dal *Dispute Settlement Body* (il quale costituisce la veste giurisdizionale del Consiglio generale dell'OMC)²¹⁰³.

Orbene, presso gli organi del Sistema di risoluzione delle controversie risultano essere stati attivati diversi procedimenti vertenti sulla giustificabilità – ai sensi delle norme dell'OMC – di alcuni regimi di misure restrittive, introdotte in ambito commerciale, che avevano già in precedenza coinvolto gli stessi protagonisti impegnati nell'attuale “guerra delle sanzioni”. L'Unione europea, infatti, ha intrapreso varie azioni contro la Federazione Russa dinanzi agli organi giudicanti dell'OMC (*DS462*, *DS475*, *DS479* e *DS485*; ora anche *DS604* e *DS608*), perlopiù in concomitanza dello storico “spartiacque” della Crimea. La Russia, a sua volta, annovera quattro casi avviati in qualità di ricorrente nei confronti di Bruxelles (*DS474*, *DS476*,

²¹⁰¹ Cfr. S. CAFARO, *Unilateral economic sanctions and the WTO*, cit.

²¹⁰² L'inerente *self-restraint* che si assume esercitato in merito da parte dei Membri dell'OMC si ricollega altresì alle considerazioni espresse dall'Organo d'appello in riferimento alla possibilità, per gli organi giudicanti dell'OMC, di pronunciarsi in relazione a dispute ritenute “estrane” all'OMC: «[...] *WTO panels and the Appellate Body would thus become adjudicators of non-WTO disputes. As we noted earlier, this is not the function of panels and the Appellate Body as intended by the DSU*». Cfr. OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, *DS308: Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, 6 marzo 2006 (*adopted*, 24 marzo 2006), § 78.

²¹⁰³ Nel caso in cui, trascorsi 60 giorni dalla presentazione della richiesta di consultazioni, la controversia non sia stata risolta, la Parte che si considera lesa nelle proprie prerogative è legittimata a richiedere l'istituzione di un panel (anche prima di 60 giorni se le parti concordano sul fallimento delle consultazioni, come contemplato dal § 7 dell'art. 4 DSU). Oltre a ciò, è prevista la possibilità di ricorrere ai buoni uffici, alla conciliazione e alla mediazione, anche tramite l'intervento del Direttore generale (art. 5 DSU). Una volta istituito, dunque, il panel dovrebbe procedere a una disamina oggettiva della controversia sottoposta alla sua attenzione, sia nei fatti che in diritto (art. 11 DSU), redigendo quindi un report contenente le inerenti contestazioni e raccomandazioni che, infine, deve essere sottoposto al DSB per l'adozione definitiva (artt. 12 e 16 DSU). L'Accordo istitutivo dell'OMC, inoltre, ha introdotto un Organo d'appello permanente, l'*Appellate Body*, cui le Parti possono ricorrere qualora non concordino con le determinazioni del panel. L'Organo d'appello, che giudica solo sulla base di motivi di diritto, è considerato dalla dottrina un organo giudiziario. Il report dell'*Appellate Body* è infatti adottato in via automatica dal DSB e accettato senza condizioni dalle Parti della controversia, tranne nel caso in cui lo stesso DSB decida all'unanimità di non adottarlo (art. 17, § 14 DSU). Cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., pp. 175-177.

DS494, DS521)²¹⁰⁴. Per quanto riguarda l'UE, assumono particolare risalto le procedure relative alle restrizioni tariffarie introdotte da parte degli Stati dell'EAEU su alcuni prodotti agricoli e manifatturieri di provenienza comunitaria²¹⁰⁵. Rilevano, del resto, anche i ricorsi presentati da Bruxelles in riferimento alle limitazioni imposte ad opera dell'EAEU sull'importazione di autoveicoli prodotti nei paesi dell'Unione europea²¹⁰⁶. Dal lato russo, invece, si possono registrare le istanze presentate da Mosca avverso le misure imposte dall'UE sull'importazione di alcuni prodotti e materie prime provenienti dalla Federazione Russa²¹⁰⁷, oltre al ricorso «*regarding measures relating to the energy sector through the so-called “Third Energy Package” Directives, Regulations, implementing legislation and decisions*»²¹⁰⁸.

Pertanto, ai fini della risoluzione di queste (e altre) dispute, il meccanismo dell'OMC può sicuramente rappresentare un efficace strumento – di matrice multilaterale²¹⁰⁹ – indirizzato alla ricomposizione di quelle distanze tra i Membri che potrebbero altrimenti rivelarsi difficilmente superabili sul piano della mera negoziazione bilaterale. Tutto ciò, d'altronde, è reso possibile grazie alla “certezza” delle regole di diritto in cui si articola l'ordinamento di tale Organizzazione, nonché tramite l'applicazione dei principi sistemici e dei precedenti giurisprudenziali consolidati che contribuiscono a definire il cd. “*acquis*” giuridico dell'OMC²¹¹⁰. Quindi, solo se

²¹⁰⁴ Risultano altresì attive due controversie nei confronti dell'Ucraina (DS493 e DS525) e due controversie nei confronti degli Stati Uniti (DS554 e DS586) con la Federazione Russa nelle vesti di *complainant*. Tre controversie vedono invece la Russia in qualità di *respondent* nei confronti dell'Ucraina (DS499, DS512 e DS532) mentre è attualmente in corso una sola procedura avviata (*panel composed*, 25 gennaio 2019) contro Mosca su impulso degli USA (DS566). OMC, DISPUTE SETTLEMENT, *Disputes by Member*, in *The Disputes*, ult. cons. 14 febbraio 2022.

²¹⁰⁵ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS485: *Russia – Tariff Treatment of Certain Agricultural and Manufacturing Products*, 12 agosto 2016 (*adopted* 26 settembre 2016).

²¹⁰⁶ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, DS462: *Russian Federation – Recycling Fee on Motor Vehicles (panel established but not yet composed*, 25 novembre 2013); OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS479: *Russia – Anti-Dumping Duties on Light Commercial Vehicles from Germany and Italy*, 22 marzo 2018 (*adopted*, 9 aprile 2018).

²¹⁰⁷ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, DS474: *European Union – Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia* (panel established but not yet composed, 22 luglio 2014); OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS494: *European Union – Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia – Second complaint (circulated*, 24 luglio 2020; *panel report under appeal*, 28 agosto 2020); OMC, DISPUTE SETTLEMENT, DS521: *European Union – Anti-Dumping Measures on Certain Cold-Rolled Flat Steel Products from Russia (panel composed*, 16 marzo 2020).

²¹⁰⁸ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS476: *European Union and its Member States – Certain Measures Relating to the Energy Sector (circulated*, 10 agosto 2018; *panel report under appeal*, 21 settembre 2018).

²¹⁰⁹ OMC, Uruguay Round Agreement, *Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization*, art. II (*Scope of the WTO*), § 1: «*The WTO shall provide the common institutional framework for the conduct of trade relations among its Members in matters related to the agreements and associated legal instruments included in the Annexes to this Agreement*».

²¹¹⁰ L'Accordo che ha istituito l'Organizzazione mondiale del commercio è entrato in vigore il 1° gennaio 1995. L'Allegato 1A dell'Accordo dell'OMC contiene il GATT-1994, che incorpora come riferimento (e con alcuni adeguamenti derivanti dal fatto che, contrariamente alla struttura del GATT, l'OMC è un'autentica organizzazione internazionale) le disposizioni del GATT-1947. Il GATT-1994 comprende anche sei *Understanding* sugli articoli del GATT-1947, i protocolli sulle tariffe, i protocolli di adesione e le decisioni in ambito GATT adottate tra il 1948 e il 1994 come parte di quello che viene definito “*GATT acquis*”. Il GATT-1994 e il GATT-1947 sono “giuridicamente distinti”, come confermato dall'art. II.4 dell'Accordo dell'OMC. Le disposizioni del GATT-1947, incorporate nel GATT-1994, continuano ad avere effetti giuridici nel quadro del GATT-1994, che è a sua volta una

il meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC saprà confermarsi all'altezza della propria fondamentale funzione, anche in riferimento alle molteplici implicazioni commerciali della "guerra delle sanzioni" tra l'UE e la Russia, sarà infine possibile formulare compiutamente un giudizio sulla sua concreta efficacia nel compito di "depoliticizzare"²¹¹¹, "destrumentalizzare" e "giuridificare" le varie controversie scaturenti dalle marcate contrapposizioni economico-strategiche (oltre che ideologiche) che oggi imperversano tra alcuni dei principali attori della scena internazionale. Solo le procedure del DSU possono infatti garantire, sotto l'egida del progressivo consolidamento di un nuovo *acquis* giurisprudenziale, l'uniformità della trattazione giuridica e "giudiziale" delle problematiche che presentino tratti di analogia con quanto già in precedenza sottoposto all'attenzione degli organi giudicanti dell'OMC²¹¹². Del resto, secondo le *General Provisions* di cui all'art. 3, § 4 DSU: «*Recommendations or rulings made by the DSB shall be aimed at achieving a satisfactory settlement of the matter in accordance with the rights and obligations under this Understanding and under the covered agreements*».

Dunque, nel contesto di una tanto (vicendevolmente) costosa quanto ormai persistente contrapposizione sanzionatoria tra l'UE e la Federazione Russa, non può che rafforzarsi l'esigenza della rinnovata valorizzazione (sia attuale che *pro futuro*²¹¹³) di un sistema, quello dell'OMC,

componente dell'Accordo dell'OMC. L'OMC ha ereditato l'*acquis* del GATT (il portato dei suoi "notevoli risultati") e, in un ambiente globale radicalmente mutato così come scaturito dal collasso dell'Unione Sovietica del 1991 e dalla disintegrazione della ex-Jugoslavia, è subentrato anche nelle sue sfide, rapportandosi ai significativi cambiamenti negli equilibri del potere mondiale sopraggiunti con l'emergere della multipolarità. Cfr.: C. OSAKWE, *Future of the Multilateral Trading System: Why the WTO Remains Indispensable?*, in *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, 2015, vol. 10, n°1, pp. 1-25; OMC, *GATT 1947 and GATT 1994: what's the difference?*, in *WTO legal*, ult. cons. 14 febbraio 2022.

²¹¹¹ Cfr. YU. M. KUKUSHKINA, *Влияние присоединения России к ВТО [...]*, cit., pp. 146.

²¹¹² Ivi, p. 131. Cfr.: OMC, *DISPUTE SETTLEMENT, DS8*, p. 14; *DS268*, p. 65; *DS344*, pp. 66-67 (cit.). Inoltre, si veda: OMC, *Status of Panel and Appellate Body Reports*, cit. e l'ulteriore giurisprudenza ivi citata.

²¹¹³ Sul tema, assumono particolare rilevanza le valutazioni espresse da parte dell'Europarlamento in merito alle possibili prospettive di riforma dell'OMC: «*Il Parlamento europeo, [...] A. considerando che l'OMC svolge un ruolo essenziale tra le organizzazioni multilaterali che contribuiscono alla governance economica internazionale, alla migliore gestione della globalizzazione e ad una distribuzione più equa dei suoi benefici e che esse devono operare congiuntamente per realizzare gli obiettivi di sviluppo del Millennio per lo sviluppo sostenibile; [...] 6. ricorda che l'OMC è l'unica organizzazione globale con funzioni regolamentari che non fa parte della famiglia delle organizzazioni delle Nazioni Unite e che la funzione regolamentare dell'OMC si limita al settore della mera politica commerciale; invita la Commissione a porre questo dilemma strutturale ai primi posti dell'agenda delle riforme dell'OMC; 39. è favorevole a che, nel processo di composizione delle controversie, d'ora in poi le «riunioni di fondo» (substantive meetings) con le parti dei gruppi speciali e dell'organo di appello, visto il carattere giurisdizionale della procedura, si svolgano pubblicamente così come avviene per le udienze di una corte, e che i documenti, in particolare le memorie delle parti o degli esperti, siano messi a disposizione del pubblico, salvo rare eccezioni debitamente giustificate; 40. ritiene che il meccanismo di composizione delle controversie dell'OMC abbia nel complesso finora adempiuto con successo al suo compito, ma che sarebbero necessari taluni adeguamenti, in particolare a livello di attuazione delle raccomandazioni o delle decisioni dell'organo per la composizione delle controversie; è a favore della giudicializzazione del sistema di composizione delle controversie che ha aumentato la credibilità degli impegni dell'OMC, ponendo i membri dell'OMC su un piede di maggiore parità; 41. sottolinea la necessità di garantire che l'organo per la composizione delle controversie interpreti le norme dell'Omc in modo da tenere in debito conto il diritto internazionale applicabile in materia ambientale e sociale e, qualora opportuno, esorta la Commissione e tutti i membri dell'OMC a modificare le norme dell'OMC a tale riguardo; 42. prevede la possibilità di introdurre sanzioni nei confronti dei paesi che si rifiutano di*

di cui autorevole dottrina aveva tuttavia in precedenza prefigurato persino l'«implosione»²¹¹⁴ proprio a causa della pretesa ordinamentale di iper-accentrare il meccanismo di irrogazione di sanzioni formali in modo del tutto avulso da un concreto discernimento delle profonde e multidimensionali asimmetrie che intercorrono tra i diversi Membri dell'Organizzazione²¹¹⁵.

conformare le proprie legislazioni o misure ai rispettivi obblighi, a beneficio dei paesi che sono lesi da tali legislazioni e misure, soprattutto allorché si tratta di piccole economie che non dispongono di un ricorso credibile a misure di ritorsione; [...]». La strategia «Trade for All», adottata dall'UE nel 2015, ha inoltre promosso un effettivo rilancio dell'OMC, riconoscendo all'Organizzazione «a central role in developing and enforcing the rules of global trade». Tutto ciò, tramite la concezione di interazioni più «specifiche» («focused») tra i Membri (rispetto all'approccio del cd. «single-undertaking», in base al quale «no individual outcome can be agreed until all items of a vast agenda are agreed») e la creazione di un meccanismo «issues-based» che possa consentire a gruppi di Membri dell'OMC di procedere nelle negoziazioni relative a determinate questioni (permettendo comunque ai Membri rimanenti di unirsi a tali sotto-gruppi in una fase successiva). «This would allow for new plurilateral agreements under the WTO umbrella and would make it easier to anchor in the WTO those plurilateral agreements that are currently negotiated outside the organisation». Ad ogni modo, già in seguito all'impasse nei negoziati multilaterali relativi all'agenda di Doha per lo sviluppo, l'UE ha inaugurato il ricorso a una nuova generazione di *Free Trade Agreements*, configurati ben oltre i «tradizionali» impegni in materia di abbattimento degli ostacoli al commercio internazionale, come nei casi del CETA UE-Canada (applicato provvisoriamente dal 21 settembre 2017), dell'Accordo FTA UE-Singapore (in vigore dal 21 novembre 2019) e dell'*Economic Partnership Agreement* UE-Giappone (in vigore dal 1° febbraio 2019). Cfr.: UE, PARLAMENTO EUROPEO, *Resolution of 24 April 2008 on 'Towards a reform of the World Trade Organization'* (2007/ 2184(INI)) [P6_TA(2008)0180], 24 aprile 2008; M. DAMEN, *Russia*, pp. 2-3 (enfasi aggiunta); UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Trade for all – Towards a more responsible trade and investment policy*, ottobre 2015, p. 28.

²¹¹⁴ L. GRADONI, *Regime Failure nel diritto internazionale*, cit., p. 257.

²¹¹⁵ Rileva in proposito ricordare come l'amministrazione USA del Presidente Trump, proseguendo sul solco tracciato dal suo predecessore Obama, abbia impedito la nomina dei nuovi giudici dell'Organo d'appello dell'OMC, i cui membri giudicanti operativi sono diminuiti da sette a quattro in conseguenza dello stallo nell'iter di sostituzione dei componenti uscenti. La motivazione procedurale adottata dagli Stati Uniti ha richiamato l'art. 15 del regolamento dell'Organo d'appello, il quale prevede che i giudici in scadenza di mandato possano proseguire nella trattazione dei casi pendenti loro assegnati, prescindendo così dall'esigenza di nuove nomine immediate. In questa materia l'OMC agisce per *consensus*, definito come l'assenza di opposizioni formali, da parte dei Membri, alla nomina dei componenti giudicanti dell'*Appellate Body*. Tuttavia, la politica posta in essere dagli Stati Uniti è stata quella di opporsi ufficialmente a tutte le mozioni per la nomina o il rinnovo del mandato dei membri dell'Organo d'appello, a prescindere dalla «impostazione di giudizio» («*judicial philosophy*») manifestata da questi ultimi. Secondo Washington, i componenti dell'Organo d'appello dovrebbero concludere la propria attività alla scadenza del termine previsto. L'amministrazione statunitense, inoltre, ha espresso riserve in merito al fatto che l'Organo d'appello possa «travalicare» i confini della propria autorità attraverso un'attività di «*expansive interpretations that effectively create new WTO law, a function clearly reserved to Members through the process of negotiation*» (contestandone, in sostanza, l'intrinseca funzione «pretoria» di produzione giurisprudenziale). Nel dicembre 2019, pertanto, il «blocco» procedurale in tal modo prodotto dagli USA ha determinato l'inoperatività dell'*Appellate Body* e, di conseguenza, la sostanziale paralisi «*through asphyxiation*» delle articolazioni giudicanti dell'OMC, privando tali strutture del personale necessario per giudicare i casi. La criticità della situazione descritta, del resto, risalta ulteriormente se coniugata alla crescita esponenziale degli appelli e dei panel da istituire, registrata in tempi recenti. D'altro lato, è possibile porre in evidenza una diretta correlazione tra la diminuzione dell'efficacia dei tradizionali metodi di risoluzione negoziale delle controversie internazionali e il sempre più frequente ricorso, da parte degli Stati, alla funzione giudiziale quale strumento «terzo» di reale interazione paritaria su base multilaterale. Inoltre, la sopra richiamata possibilità per i giudici di proseguire nell'esercizio delle proprie funzioni in regime di proroga non era stata finora soggetta a contestazioni e, in effetti, vi si era fatto già in precedenza regolare ricorso per periodi di tempo contenuti, anche al fine di agevolare la transizione tra giudici uscenti e giudici di nuova nomina. Tuttavia, nel contesto così delineatosi, la diminuzione del numero dei giudici in attività e l'incremento del numero dei ricorsi ha

Come già sottolineato, l'attuale "guerra delle sanzioni" tra l'Unione europea (insieme al cd. "Occidente" nella sua interezza) e la Federazione Russa rappresenta invece il primo esempio nell'era dell'OMC – seguito peraltro, a stretto giro, dallo scontro commerciale tra USA e Cina²¹¹⁶ – di reciproca imposizione di regimi di sanzioni economiche tra Membri con "ordini

in realtà fin da subito comportato periodi di protratta attività per i giudici e ha dilazionato eccessivamente i termini temporali necessari per l'istituzione dei panel, l'analisi dei ricorsi e la formulazione dei parametri di risoluzione delle controversie nei casi già istituiti. Tutto ciò, infine, potrebbe di per sé costituire un disincentivo alla presentazione, da parte dei Membri, di ricorsi in appello nei confronti delle decisioni dei panel, quando non un deterrente *a priori* allo stesso deferimento delle dispute sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC. Questo, pertanto, potrebbe pregiudicare a livello sistemico la prospettiva della composizione vincolante delle controversie secondo le disposizioni del DSU nonché intaccare profondamente la valenza dissuasiva della "funzione giurisdizionale" dell'OMC nei riguardi dei Membri che intendano introdurre misure contrarie alle regole dell'Organizzazione. Tuttavia, le riserve sul funzionamento del meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC potrebbero estendersi al di là degli Stati Uniti e coinvolgere anche altri protagonisti del commercio internazionale, come Giappone e Russia. Cfr.: R. BREWSTER, *op. cit.*, pp. 4 e 9-10; N. FRANDI, *OMC e mutamenti geopolitici. Multilateralismo e coalizioni di membri tra crisi, adattamento al cambiamento e rinascita*, in *Documenti IAI*, 18/23, 2018; U.S. MISSION TO INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN GENEVA, *Statement [...]*, WTO General Council, 8 maggio 2018.

²¹¹⁶ La Commissaria europea per il commercio, Cecilia Malmström, aveva avvertito che proprio l'attacco mosso alla Cina da parte degli Stati Uniti sotto l'amministrazione Trump, attraverso l'adozione di misure restrittive degli scambi commerciali contrarie alle norme dell'OMC, avrebbe potuto «*end up breaking the multilateral system*». Nel *joint statement* del luglio 2018, ad ogni modo, USA e UE «*[...] agreed [...] to join forces to protect American and European companies better from unfair global trade practices [and to] work closely together with like-minded partners to reform the WTO and to address unfair trading practices, including intellectual property theft, forced technology transfer, industrial subsidies, distortions created by state owned enterprises, and overcapacity*». Tuttavia, proprio in considerazione della "diffidenza" significata dagli Stati Uniti nei confronti della portata (giudicata eccessivamente) "espansiva" della produzione giurisprudenziale dell'Organo d'appello, assume particolare rilievo la proposta di riforma dell'ordinamento dell'OMC avanzata da parte dell'UE con specifico riferimento al "*The issue of precedent*". Tale ipotesi di riforma del DSU è infatti confluita, tra le altre, nel novero dei *proposed amendments* sottoposti al Consiglio Generale dell'OMC del 12-13 dicembre 2018: «*Concerns have been expressed with the Appellate Body's approach to treat its own reports effectively as precedent that panels are to follow absent "cogent reasons"*. *It is proposed that annual meetings are held between the Appellate Body and WTO Members (in the DSB) where Members could express their views in a manner unrelated to the adoption of particular reports (as laid down currently in Article 17.14 of the DSU). This would provide an additional "channel of communication" where concerns with regard to some Appellate Body approaches, systemic issues or trends in the jurisprudence could be voiced. Adequate transparency and ground rules for such meetings would need to be put in place, in order to avoid undue pressure on Appellate Body members. [...] In view of the urgency of the matter, and in order to allow for the appointments to take place swiftly, we are hereby proposing that these amendments be adopted by the General Council as soon as possible, pursuant to Articles IV:2 and X:8 of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*». Cfr.: B. LJUNG, B. BASCHUK, *Help Reform WTO, Don't Break It Up [...]*, in *BNA International Trade Reporter*, 2018, vol. 35, n°30; C. MALMSTRÖM (EU TRADE COMMISSIONER), *Saving the WTO*, in *European Commission – Speech*, Washington D.C., 13 novembre 2018, 3; M. SCHNEIDER-PETSINGER, *US–EU Trade Relations in the Trump Era [...]*, Chatam House, Londra, 2019; UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Joint U.S.-EU Statement following President Juncker's visit to the White House*, in *Press corner*, 25 luglio 2018; UE, COMMISSIONE EUROPEA, *Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union*, 25 settembre 2018; UE, CONSIGLIO, *European Council meeting (21 and 22 March 2019) – Conclusions*, EUCO 1/19, Bruxelles, 22 marzo 2019, p. 3; UE, CONSIGLIO, *EU-China Summit Joint statement*, Bruxelles, 9 aprile 2019, p. 4, § 13; UE, COMMISSIONE EUROPEA, *WTO modernization Introduction to future EU proposals, Concept paper*, settembre 2018, § v); OMC, GENERAL COUNCIL, *Communication from the European Union, China, Canada, India, Norway, New Zealand, Switzerland, Australia, Republic of Korea, Iceland, Singapore and Mexico to the General Council (WT/GC/W/752)*, 26 novembre 2018, pp. 2-3.

di grandezza” economici effettivamente comparabili²¹¹⁷, oltre che tra economie mutuamente interdipendenti e complementari. Tutto ciò, nel contesto di un complesso “gioco” di equilibri di “duro potere di mercato” – immancabilmente presidiati dall’ombra dell’*hard power* militare – dove molto spesso: «[some States] can hurt the others but some of the others cannot really hurt them»²¹¹⁸.

5.5 Il commercio internazionale come arma di *hybrid-economic warfare*: il divieto di «contromisure incrociate interne» nel sistema dell’OMC

Nel quadro sin qui delineato, rileva senza alcun dubbio l’adesione da parte dell’Organo d’appello²¹¹⁹ alla dottrina (peraltro non direttamente contemplata dal DSU²¹²⁰) dei «four

²¹¹⁷ «The Russian case study offers an opportunity to review the effectiveness of unilateral coercive measures applied by large advanced economies against one another. The example of the Russian Federation demonstrates the expected versatility of a relatively well-off country with a variety of resources, a highly trained population and a multiplicity of trading partners». A/HRC/36/44/Add.1, cit., p. 11, § 58.

²¹¹⁸ Cfr. R. E. HUDEC, *Broadening the Scope of Remedies in WTO Dispute Settlement*, in F. WEISS (a cura di), *Improving WTO Dispute Settlement Procedures [...]*, Cameron May, Londra, 2000, pp. 369 ss. e 393.

²¹¹⁹ Cfr. OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell’Organo d’appello, DS308: *Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, 6 marzo 2006 (adopted, 24 marzo 2006), § 78. Inoltre: «Article 3.2 of the DSU states that the WTO’s dispute settlement system “serves to preserve the rights and obligations of Members under the covered agreements, and to clarify the existing provisions of those agreements”». Ivi, nota 173.

²¹²⁰ In merito, assumono altresì importanza le osservazioni del panel nel caso *Soft Drinks*: «As the Appellate Body has stated, the aim of the WTO dispute settlement system is to resolve the matter at issue in particular cases and to secure a positive solution to disputes. A panel has thus to address the claims on which a finding is necessary to enable the DSB to make sufficiently precise recommendations or rulings to the parties. A panel would seem therefore not to be in a position to choose freely whether or not to exercise its jurisdiction. Were a panel to choose not to exercise its jurisdiction in a particular case, it would be failing to perform its duties. More specifically, the panel would be failing to perform its duty to make “an objective assessment of the matter before it, including an objective assessment of the facts of the case and the applicability of and conformity with the relevant covered agreements, and to make such other findings as will assist the DSB in making the recommendations or in giving the rulings provided for in the covered agreements...” [...]. Moreover, the Panel recalled that, under Articles 3.2 and 19.2 of the DSU, a panel may not add to or diminish the rights and obligations of WTO Members provided in the covered agreements. If a WTO panel were to decide not to exercise its jurisdiction in a particular case, it would diminish the rights of the complaining Member under the DSU and other WTO covered agreements. In this regard, the Panel also recalled Article 23 of the DSU, which provides that Members of the WTO “shall” have recourse to, and abide by, the rules and procedures of the DSU when they seek the redress of a violation of obligations or other nullification or impairment of benefits under the WTO covered agreements. In the Panel’s view, the terms of Article 23 of the DSU make it clear that a WTO Member that considers that any of its WTO benefits have been nullified or impaired as a result of a measure adopted by another Member has the right to bring the case before the WTO dispute settlement system». OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS308: *Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, 7 ottobre 2005 (adopted, 24 marzo 2006), §§ 7.8-7.9 (enfasi aggiunta). L’Appellate Body, inoltre, ha specificato che: «[...] there is “little in the DSU that explicitly limits the rights of WTO Members to bring an action”». (Appellate Body Report, *EC - Export Subsidies on Sugar*, para. 312) In a similar vein, the Appellate Body has also observed that a WTO “Member has broad discretion in deciding whether to bring a case against another Member under the DSU.” (Appellate Body Report, *EC - Bananas III*, para. 135) Further, Article 3.7 of the DSU states that “[b]efore bringing a case, a Member shall exercise its

corners»²¹²¹, secondo la quale la valutazione della condotta dei contendenti in base a criteri normativi extra-sistemicici viene perlopiù esclusa in sede di definizione del mandato dei panel e di conseguenza, nel caso in cui venga eccepita l'inosservanza di norme interne dell'OMC in qualità di risposta alla violazione di regole del diritto consuetudinario o di un altro trattato (ossia l'adozione di «*contromisure incrociate interne*»²¹²²), la decisione approvata dal DSB produrrebbe solo un lodo "parziale"²¹²³, con l'esclusione di altre determinazioni di matrice *extra ordinem* da parte del panel. Cionondimeno, nell'ordinamento giuridico dell'OMC trovano ampia applicazione anche norme e regole di interpretazione mutuata dal diritto internazionale generale. Il diritto dell'OMC, d'altronde, costituisce parte integrante del diritto internazionale e non rappresenta un "*self-contained regime*"²¹²⁴. Nello specificare il ruolo centrale ricoperto dal meccanismo di risoluzione delle controversie come elemento di fondamentale importanza per garantire la sicurezza e la prevedibilità del sistema giuridico multilaterale definito dall'OMC nella materia del commercio internazionale, l'art. 3, § 2 DSU prevede infatti che: «[...] *The Members recognize that [the dispute settlement system] serves to preserve the rights and obligations of Members under the covered agreements, and to clarify the existing provisions of those agreements in accordance with customary rules of interpretation of public international law*».

In tal modo, risultano pienamente recepiti da parte dell'ordinamento dell'OMC anche i criteri generali di interpretazione invalsi nel campo giuridico internazionalistico nonché il principio in base al quale il diritto interno non può essere invocato al fine di giustificare una violazione del diritto internazionale (e dunque, anche delle norme dell'OMC), in ossequio alla concezione dualista dell'interazione fra ordinamenti²¹²⁵. Le regole dell'Organizzazione mondiale del commercio, pertanto, non possono comunque essere interpretate «*in clinical isolation from*

judgement as to whether action under these procedures would be fruitful." [...] Finally, Article 3.10 of the DSU stipulates that "if a dispute arises, all Members will engage in these procedures in good faith in an effort to resolve the dispute." [...]. OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS308: Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages, 6 marzo 2006 (adopted, 24 marzo 2006), nota 101 (enfasi aggiunta).

²¹²¹ Cfr. L. GRADONI, *Regime Failure nel diritto internazionale*, cit., pp. 297 e 324-335.

²¹²² *Ivi*, pp. 280-283. Nel caso delle cd. «*contromisure incrociate esterne*», invece, la violazione di un trattato, come delle norme interne di OO.II. (quali l'OMC), assurge a giustificazione dell'assunzione di comportamenti altrimenti vietati da un altro trattato o dal diritto consuetudinario. Per un inerente approfondimento, cfr.: W. WENGLER, *Public International Law. Paradoxes of a Legal Order*, in RCADI, L'Aia, 1977, vol. 158, pp. 9 ss., p. 31; E. ZOLLER, *op. cit.*, p. 87; L.-A. SICILIANOS, *Les réactions décentralisées à l'illicite*, cit., p. 263.

²¹²³ «[A]ny findings made by this Panel, as well as its conclusions and recommendations in the present case, only relate to Mexico's rights and obligations under the WTO covered agreements, and not to its rights and obligations under other international agreements, such as the NAFTA, or other rules of international law». OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS308: Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages, 7 ottobre 2005 (adopted, 24 marzo 2006), cit., § 7.15.

²¹²⁴ Cfr.: M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., pp. 137-139.

²¹²⁵ Si considerino, in merito, gli artt. 26 e 27 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati. Inoltre: «[G]eneral rule of interpretation has attained the status of a rule of customary or general international law. As such, it forms part of the "customary rules of interpretation of public international law" which the Appellate Body has been directed, by Article 3(2) of the DSU, to apply in seeking to clarify the provisions of [...] the "WTO Agreement" [...]. OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS2: United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, 29 aprile 1996 (adopted, 20 maggio 1996), cit., p. 17.

public international law»²¹²⁶ ma, al contrario, devono essere lette nel contesto di «*un approccio olistico e intersistemico*»²¹²⁷ capace comunque di recepire, in chiave ermeneutica, anche il rilevante apporto della disciplina di interessi di matrice extra-commerciale.

Oltretutto, l'Accordo di Marrakech istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio impone pochi obblighi “sostanziali” ai Membri. Rilevanti, per tutti i paesi, sono l'obbligo di pagare le proprie quote nelle spese dell'OMC (art. VII.4), di adempiere agli specifici impegni tariffari oltre che di garantire la conformità delle leggi, dei regolamenti e delle procedure amministrative nazionali alle previsioni degli accordi stipulati nell'ambito dell'OMC (art. XVI.4), al fine di assicurare “omogeneità, coerenza e certezza”²¹²⁸ al quadro giuridico dell'Organizzazione²¹²⁹. L'Organo d'appello del Sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC ha ripetutamente posto in evidenza l'importanza di quest'ultima previsione, osservando peraltro che: «*This provision establishes a clear obligation for all WTO Members to ensure the conformity of their existing laws, regulations, and administrative procedures with the obligations in the covered agreements*»²¹³⁰.

La problematica della limitazione delle prerogative sovrane dello Stato in materia economica e commerciale, ancora alquanto “acerba” nell'ambito del diritto consuetudinario²¹³¹, annovera

²¹²⁶ *Ibidem*.

²¹²⁷ M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 193. Sul tema, si veda anche: OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS467: *Australia – Certain Measures Concerning Trademarks, Geographical Indications and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packaging*, 28 giugno 2018 (adopted, 27 agosto 2018), § 7.2604, dove il panel ha riscontrato che «*Australia, while having been the first country to implement tobacco plain packaging, has pursued its relevant domestic public health objective in line with the emerging multilateral public health policies in the area of tobacco control as reflected in the FCTC and the work under its auspices, including the Article 11 and Article 13 FCTC Guidelines*». Inoltre, cfr. OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS332: *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, 3 dicembre 2007 (adopted, 17 dicembre 2007), dove l'Organo d'appello specifica peraltro che «*an import ban, or another trade-restrictive measure, the contribution of which is not immediately observable, [can] be justified under Article XX(b)*». In ragione della loro natura, le misure di protezione devono infatti essere valutate nel loro complesso nonché nel più ampio quadro (anche temporale) dell'azione politica dello Stato, tenendo conto delle finalità prefissate e operando un accurato bilanciamento tra le rilevanti istanze coinvolte: «*The weighing and balancing is a holistic operation that involves putting all the variables of the equation together and evaluating them in relation to each other after having examined them individually, in order to reach an overall judgement*» (in particolare, §§ 151 e 182).

²¹²⁸ Del resto: «*The contracting parties undertake, individually and jointly: [...] to refrain from taking or maintaining any measures inconsistent with GATT and to make determined efforts to avoid measures which would limit or distort international trade [...] to give fullest consideration [to] the shared objective of trade liberalization and expansion [...] to abstain from taking restrictive trade measures, for reasons of a non-economic character, not consistent with the General Agreement*». GATT, *Ministerial Declaration Adopted during the Thirty-eighth Session of the Contracting Parties* (doc. L/5424), 29 novembre 1982, § 7, punti (i), (ii) e (iii).

²¹²⁹ Cfr.: M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., pp. 137-139; OMC, *Uruguay Round Agreement, Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization*, art. XVI (*Miscellaneous Provisions*), § 4: «*Each Member shall ensure the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with its obligations as provided in the annexed Agreements*».

²¹³⁰ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS231: *European Communities – Trade Description of Sardines*, 26 settembre 2002 (adopted, 23 ottobre 2002), § 213.

²¹³¹ Cfr.: CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, pp. 131 e 138, §§ 258 e 276; H. LAUTERPACHT, *Boycott in International Relations*, cit., pp. 125-140.

tuttavia scarsi precedenti applicativi anche dinanzi al meccanismo (tendenzialmente) giurisdizionale previsto dal DSU nel quadro giuridico configurato dall'Accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio. Ad ogni modo, parrebbe ormai assodato poter affermare che, nel contesto della partecipazione all'OMC (così come, del resto, nella cornice di un'accezione oggi diffusamente condivisa tra i diversi orientamenti e riferimenti offerti dal diritto internazionale²¹³²), non sia in alcun caso consentito ai Membri di procedere arbitrariamente all'imposizione di restrizioni economico-commerciali discriminatorie nei confronti di altri Membri con il solo proposito di infliggere un grave danno ai destinatari²¹³³.

Orbene, la configurabilità "finalistica" di un sostanziale divieto avverso l'adozione delle cd. «*contromisure incrociate interne*» assume tanta più rilevanza nel *framework* giuridico dell'OMC quanto più si tenga in considerazione l'evoluzione cd. "intelligente" delle odierne pratiche sanzionatorie internazionali, con il progressivo proliferare di sanzioni "settoriali" e "selettive" concepite allo scopo di colpire in modo "mirato" i settori produttivi strategici e gli operatori di maggior spicco delle economie dei paesi *target*, perlopiù prescindendo da un obiettivo accertamento (giurisdizionale) delle pretese violazioni del diritto internazionale contestate ai presunti "trasgressori". Inoltre, è necessario ricordare che l'ordinamento giuridico dell'OMC, così come non contempla l'adozione di contromisure di natura esclusivamente "punitiva" (tanto più su basi extra-sistemiche), non prevede neppure la possibilità del varo "collettivo"²¹³⁴ di provvedimenti restrittivi del commercio internazionale.

La reazione (procedimentalizzata) all'illecito, quindi, rimarrebbe in tal senso strettamente connessa all'ambito soggettivo dei Membri dell'OMC materialmente lesi e all'intensità della lesione di "WTO-Rights" in concreto patita dai medesimi, ponendo con ciò un argine alla generale tendenza, da parte degli Stati, a "esternalizzare"²¹³⁵ arbitrariamente nella sfera degli scambi commerciali internazionali (e nel "sistema-sonda"²¹³⁶ della loro regolamentazione

²¹³² Si vedano, al riguardo, le pronunce dei tribunali internazionali e gli atti dell'ONU già richiamati, nel corso della presente ricerca, nell'ambito della disamina condotta sul tema della legittimità internazionale delle sanzioni adottate in via unilaterale da parte degli Stati.

²¹³³ Per un confronto, si vedano nel complesso: Ł. GRUSZCZYŃSKI, M. MENKES, *op. cit.*; YU. M. KUKUSHKINA, *Влияние присоединения России к ВТО*, cit.

²¹³⁴ Cfr.: L. GRADONI, *Regime Failure nel diritto internazionale*, cit., pp. 144 ss.; H. HORN, P. C. MAVROIDIS, *Remedies in the WTO Dispute Settlement System and Developing Country Interests*, IATP, 11 aprile 1999, § 3.4.2; R. CARDWELL, W. A. KERR, *Reforming WTO Rules on Export Restrictions – Is There any Point?*, CATPRN Commissioned Paper 2013-07, 2013, p. 9.

²¹³⁵ D'altronde: «*embargoes imposed for security reasons create uncertainty in trade relations and, as a consequence, reduce the willingness of governments to engage in open trade policies and of enterprises to make trade-related investments. [I]ndependent of whether or not they were justified under Article XXI, [embargoes run] counter the basic aims of the GATT, namely to foster non-discriminatory and open trade policies, to further the development of the less-developed contracting parties and to reduce uncertainty in trade relations. [T]he General Agreement protected each contracting party's essential security interests through Article XXI [...]. However, [...] the GATT could not achieve its basic aims unless each contracting party, whenever it made use of its rights under Article XXI, carefully weighed its security needs against the need to maintain stable trade relations*». GATT, Report del panel, *United States – Trade Measures affecting Nicaragua*, L/60533 (*unadopted*), 13 ottobre 1986, cit., § 5.16.

²¹³⁶ Cfr. L. GRADONI, *Regime Failure nel diritto internazionale*, cit., pp. 39-42.

giuridica) i costi dei cd. “fallimenti sistemici”²¹³⁷ esperiti dagli stessi soggetti nel contesto di altri ordinamenti di cui condividano la *membership* (come, ad esempio, l’Organizzazione delle Nazioni Unite o lo stesso ordinamento internazionale “consuetudinario”). L’odierno mondo globalizzato, del resto, è caratterizzato dalla profonda interdipendenza sistemica ormai instauratasi a livello economico (e non solo) tra le diverse nazioni.

In questo contesto, dunque, la distorsione “strategica” delle normali relazioni mercantili tra gli Stati, attraverso l’imposizione unilaterale di sanzioni internazionali, parrebbe sempre più assumere la controversa veste tanto di un’impropria “arma” protezionistica quanto di un ingerente strumento di pressione politico-economica “esterna” (cd. “*weaponization of trade*”²¹³⁸). Le grandi potenze, infatti, sembrano non lesinare affatto l’utilizzo di tale strumento sia in supporto dei propri particolaristici interessi di natura economico-commerciale sia come strumento di punta dell’arsenale messo a disposizione dalle moderne tattiche di *economic (hybrid) warfare*²¹³⁹, alternative e complementari rispetto alle “tradizionali” operazioni militari e alle “consuete” attività di *intelligence*²¹⁴⁰. Pertanto, secondo quanto altresì rilevato dall’Organo d’appello: «[...] *the kinds of considerations pertinent in deciding whether the application of a particular measure amounts to “arbitrary or unjustifiable discrimination”, may also be taken into account in determining the presence of a “disguised restriction” on international trade. The fundamental theme is to be found in the purpose and object of avoiding abuse or illegitimate use of the exceptions to substantive rules [...]*»²¹⁴¹.

5.6 La controversia sulla natura *self-judging* delle “eccezioni di sicurezza” ex art. XXI GATT-1994: la condizione *bona fide* e il divieto di “abuso del diritto” come parametri di coerenza e tenuta ordinamentale nel sistema dell’OMC

Il DSU, nel configurare l’*iter* procedimentale cui deve sottostare l’eventuale adozione di contromisure da parte di un Membro dell’OMC in risposta alla altrui violazione di norme

²¹³⁷ *Ivi*, pp. 34-38.

²¹³⁸ Per un interessante approfondimento sul tema delle moderne strategie di *economic warfare* come “evoluzione” delle “tradizionali” operazioni di *military warfare*, fino a configurare, nell’opinione di alcuni autori, l’attuale utilizzo delle sanzioni economiche internazionali come *weapons of mass destruction*, cfr.: R. HARDING, J. HARDING, *The Weaponization of Trade: The Great Unbalancing of Politics and Economics*. London Publishing Partnership, 2017); I. BREMMER, C. KUPCHAN, *Weaponization of Finance*, in *Eurasia Group - Top Risks 2015*, 5 gennaio 2015, 8-9; J. MECHELANY, *Sanctions as weapons of mass destruction*, in *Mechelany Advisors – Politics*, 10 agosto 2018; F. HABIBZADEH, *Economic sanction: a weapon of mass destruction*, cit.; AA.VV., *Weapons of market destruction ECONOMICS OF SECURITY*, in *Harvard International Review*, 2007, vol. 29, n°3, pp. 42-77.

²¹³⁹ Cfr. H. GARDNER, *Hybrid Warfare: Iranian and Russian Versions of “Little Green Men” and Contemporary Conflict*, cit., p. 2. Sul tema, cfr.: N. POPESCU, *Hybrid tactics: Russia and the West*, cit.; J. K. WITHER, *Making Sense of Hybrid Warfare*, cit., pp. 73-87; AA.VV., *Weapons of market destruction ECONOMICS OF SECURITY*, cit.

²¹⁴⁰ Per un approfondimento sul tema, cfr. S. A. LENWAY, *Review: Between War and Commerce: Economic Sanctions as a Tool of Statecraft*, in *International Organization*, 1988, vol. 42, n°2, pp. 397-426.

²¹⁴¹ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell’Organo d’appello, *DS2: United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, 29 aprile 1996 (*adopted*, 20 maggio 1996), cit., p. 25 (enfasi aggiunta).

interne all'ordinamento di tale Organizzazione, prevede un'esplicita deroga al diritto internazionale generale. Al contrario, l'Intesa non affronta direttamente la problematica dell'ammissibilità o meno della lesione di prerogative e/o interessi – garantiti ai Membri dalle regole interne dell'OMC – a titolo di reazione (da parte di un Membro) nei confronti dell'eventuale inosservanza di norme esterne all'Organizzazione (ad opera di un altro Membro della stessa).

La mancanza di esplicite previsioni del DSU al riguardo, ad ogni modo, non sembrerebbe necessariamente comportare l'assenza di una disciplina "implicita"²¹⁴². Quest'ultima, infatti, risulterebbe intrinsecamente desumibile dall'analisi della natura giuridica formale delle "eccezioni" previste nell'ambito del GATT, da intendere quali *constitutive requirements* piuttosto che come circostanze escludenti l'illiceità²¹⁴³. Pattuendo l'inserimento di tali clausole nell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT), infatti, le Parti contraenti intendevano chiaramente riservarsi la possibilità di continuare a perseguire proprie finalità di carattere "politico" (attinenti, nello specifico dell'art. XXI GATT, all'ambito della propria sicurezza nazionale, sia interna che esterna) e ciò anche nella potenziale ipotesi di un conflitto tra questi obiettivi di carattere ovviamente "unilaterale" (in quanto primariamente intrinseci agli attributi sovrani dei singoli Stati) e gli impegni di matrice "multilaterale" assunti, in tema di scambi commerciali internazionali, con l'adesione al quadro normativo del GATT.

Tuttavia, anche in questo caso, la dimensione strettamente "autoreferenziale" della politica dei singoli Membri troverebbe per l'appunto un limite apprezzabile nella sfera – all'opposto, prettamente giuridica – dell'attuazione del diritto dell'OMC secondo il parametro di "coerenza sistemica". Un criterio di estrazione teleologica, quest'ultimo, il quale mirerebbe a preservare l'impianto del GATT/OMC dalle interferenze connesse all'introduzione di «*contromisure incrociate interne*», sottraendolo dunque al ruolo – "fatalmente" assegnatogli – di "sistema-sponda". Tale regola, invero, è giunta a un considerevole livello di maturazione nella trattazione dottrinale, per quanto si possa ancora attendere un suo più appropriato consolidamento nella giurisprudenza dell'*Appellate Body* – sfumato, ad esempio, già in occasione del caso *DS308 Soft Drinks* – atteso che gli organi giudicanti dell'OMC, perseverando nell'alveo delle coordinate ermeneutiche delineate da questo assetto interpretativo, risulterebbero in ogni caso carenti della competenza a giudicare eventuali violazioni di regole esterne all'OMC da parte dei Membri²¹⁴⁴.

²¹⁴² Si veda, al riguardo, quanto indicato dall'art. 55 DARSIIWA (*Lex specialis*) e nei relativi *Commentaries*. Cfr.: OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS163: Korea – Measures Affecting Government Procurement*, 1° maggio 2000 (*adopted*, 19 giugno 2000), § 7.96. Cfr.: L. BARTELS, *Article XX of GATT and the Problem of Extraterritorial Jurisdiction: The Case of Trade Measures for the Protection of Human Rights*, in *JWT*, 2002, vol. 36, n°2, pp. 397-403. Si veda, inoltre: L. GRADONI, *Regime Failure nel diritto internazionale*, cit., pp. 298-300 e 324.

²¹⁴³ *Ivi*, pp. 301-04. Sul considerato carattere non meramente accessorio – ma "alternativo" – di tale sistema di "cause di giustificazione" rispetto al diritto internazionale generale, cfr.: L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Les contremesures [...]*, cit., pp. 184-185; M. E. O'CONNELL, *Controlling Countermeasures*, in M. RAGAZZI (a cura di), *International Responsibility [...]*, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 49-62; P. PICONE, A. LIGUSTRO, *op. cit.*, p. 671; A. ALVAREZ-JIMÉNEZ, *The WTO AB Report on Mexico – Soft Drinks*, in *LIEI*, 2006, vol. 33, n°3, pp. 319-333.

²¹⁴⁴ Si consideri, inoltre, come l'*onus* "sistemico" rappresentato dalla stessa eventualità che gli altri Membri possano, a loro volta, legittimamente procedere "a catena" alla «*suspension of concessions or other obligations*» di valore

In tale contesto, l'*escalation* nella “guerra delle sanzioni” tra l’Occidente e la Russia ha riportato alla ribalta tra gli studiosi il dibattito sulla natura cd. “*self-judging*” delle eccezioni di sicurezza previste dall’art. XXI GATT. Il ricorso alle *Security Exceptions* da parte degli Stati, del resto, è stato sinora alquanto raro²¹⁴⁵ e la dimensione della reale portata applicativa di tali previsioni, nel quadro degli obblighi internazionali incombenti sui Membri dell’OMC in materia commerciale, rimane di fatto alquanto controversa. Il supposto carattere “*self-judging*” di tali eccezioni, ossia la soggettiva facoltà di “auto-valutazione” che queste ultime attribuirebbero ai Membri in riferimento ai presupposti e ai limiti attuativi delle medesime clausole, si è infatti prestato a differenti interpretazioni da parte degli stessi Membri. D’altronde, la dicitura “*essential security interests*” impiegata dall’art. XXI GATT non è stata ancora corredata di una definizione chiara oltre che univoca²¹⁴⁶ e, pertanto, l’ampia libertà rivendicata dai Membri nell’attivazione delle eccezioni di sicurezza previste dal GATT ha dato perlopiù adito a ingiustificati particolarismi, quando non a malcelati abusi e dissimulazioni²¹⁴⁷.

In vigenza del GATT-1947, oltretutto, era stato affermato che tale diritto, di pertinenza degli Stati aderenti, non potesse in alcun modo essere limitato. Tale argomentazione rimandava alla matrice esclusivamente “tecnica” dell’Accordo nonché al carattere prettamente “politico” (e

equivalente (art. 22, § 4 DSU) possa fungere da ulteriore disincentivo all’adozione di misure contrarie a norme interne (e quindi distorsive della stabilità e della prevedibilità delle relazioni commerciali internazionali, finalità intrinseche dell’OMC) ai fini dell’attuazione coercitiva di regole esterne. Cfr. L. GRADONI, *Regime Failure nel diritto internazionale*, cit., pp. 305-308, 312-314 e 335.

²¹⁴⁵ Nella prassi del GATT-1947 si è fatto di rado appello all’art. XXI e il panel, negli unici due casi in cui si è addivenuti alla sua costituzione, non è arrivato a giudicare nel merito l’eccezione sollevata dalla Parte convenuta. In riferimento all’embargo commerciale introdotto dagli USA nel 1985 nei confronti del Nicaragua, il mandato attribuito al panel ha infine esplicitamente escluso l’ipotesi di una pronuncia sulla legittimità di tale misura in base all’art. XXI, lett. b) (iii) GATT. Il panel costituito per la trattazione del caso riguardante le sanzioni adottate dalla CEE contro la Jugoslavia a partire dal 1991 non ha invece terminato il proprio mandato. Nell’ambito dell’OMC, l’eccezione di sicurezza era stata del pari richiamata soltanto in due precedenti circostanze, peraltro ancora una volta senza giungere al giudizio di merito: nel caso del ricorso della CE nei confronti degli USA in riferimento alla legittimità, alla luce della normativa OMC, dell’*Helms-Burton Act* varato dal Presidente Clinton nel 1996 al fine di attuare le misure di embargo “secondario” verso Cuba e, nel 2000, dal Nicaragua in seguito alle contestazioni formalizzate da parte della Colombia e dell’Honduras. Cfr. M. R. MAURO, *Diritto int. dell’economia*, cit., pp. 185-86.

²¹⁴⁶ Durante i lavori del Comitato preparatorio nella sessione di Ginevra, uno dei redattori dell’originale *Draft Charter* ebbe a specificare in merito al significato dell’espressione “interessi essenziali di sicurezza”: «*We gave a good deal of thought to the question of the security exception which we thought should be included in the Charter. We recognized that there was a great danger of having too wide an exception and we could not put it into the Charter, simply by saying: “by any Member of measures relating to a Member’s security interests”, because that would permit anything under the sun. Therefore, we thought it well to draft provisions which would take care of real security interests and, at the same time, so far as we could, to limit the exception so as to prevent the adoption of protection for maintaining industries under every conceivable circumstance. [...] there must be some latitude here for security measures. It is really a question of balance. We have got to have some exceptions. We cannot make it too tight, because we cannot prohibit measures which are needed purely for security reasons. On the other hand, we cannot make it so broad that, under the guise of security, countries will put on measures which really have a commercial purpose*». Il presidente della Commissione A, inoltre, suggerì che lo spirito con cui le Parti avrebbero interpretato queste disposizioni avrebbe costituito l’unica garanzia contro l’abuso delle stesse. Cfr. OMC, *Article XXI Security Exceptions*, p. 600 [EPCT/A/PV/33, pp. 20-21 e Corr. 3; EPCT/A/SR/33, p. 3] (enfasi aggiunta).

²¹⁴⁷ Cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell’economia*, cit., pp. 183-184.

dunque “insindacabile”) delle misure rivolte alla tutela degli interessi essenziali di sicurezza che l’art. XXI GATT, in quest’ottica, riservava quindi alla completa discrezionalità delle Parti contraenti. Durante la discussione svoltasi nel corso della Terza Sessione del 1949, *inter alia*, fu altresì affermato che: «[...] every country must be the judge in the last resort on questions relating to its own security. On the other hand, every contracting party should be cautious not to take any step which might have the effect of undermining the General Agreement»²¹⁴⁸.

Nel 1961, in occasione dell’adesione del Portogallo al GATT, il Ghana fece ricorso all’art. XXI:(b)(iii) al fine di giustificare il boicottaggio delle merci portoghesi, sostenendo che: «[...] under this Article each contracting party was the sole judge of what was necessary in its essential security interest. There could therefore be no objection to Ghana regarding the boycott of goods as justified by security interests. It might be observed that a country’s security interests might be threatened by a potential as well as an actual danger. The Ghanaian Government’s view was that the situation in Angola was a constant threat to the peace of the African continent and that any action which, by bringing pressure to bear on the Portuguese Government, might lead to a lessening of this danger, was therefore justified in the essential security interests of Ghana»²¹⁴⁹.

Nel 1982, durante la discussione del Consiglio concernente le restrizioni commerciali applicate per motivi non economici dalla CEE e dai suoi Stati membri (insieme al Canada e all’Australia) contro le importazioni provenienti dall’Argentina, il Rappresentante della CEE dichiarò che: «[...] the EEC and its member States had taken certain measures on the basis of their inherent rights, of which Article XXI of the General Agreement was a reflection. The exercise of these rights constituted a general exception, and required neither notification, justification nor approval, a procedure confirmed by thirty-five years of implementation of the General Agreement. [T]his procedure showed that every contracting party was – in the last resort – the judge of its exercise of these rights»²¹⁵⁰. In tale contesto, la Dichiarazione ministeriale adottata il 29 novembre 1982 nella Trentottesima Sessione delle PARTI CONTRAENTI, al § 7(iii), specificò successivamente che: «[...] the contracting parties under-take, individually and jointly: [...] to abstain from taking restrictive trade measures, for reasons of a non-economic character, not consistent with the General Agreement»²¹⁵¹. Anche il Consiglio del GATT, nei mesi di maggio e luglio del 1985, affrontò la questione della possibilità, da parte delle PARTI CONTRAENTI, di sottoporre a un riesame la validità delle ragioni di sicurezza nazionale addotte a sostegno delle misure varate ai sensi dell’art. XXI GATT. La discussione giunse in occasione dell’embargo commerciale degli Stati Uniti contro il Nicaragua, entrato in vigore il 7 maggio

²¹⁴⁸ OMC, *Article XXI Security Exceptions*, p. 600 [GATT/CP.3/SR.22, Corr. 1]

²¹⁴⁹ *Ibidem* [SR.19/12, p. 196].

²¹⁵⁰ *Ibidem* [C/M/157, p. 10]. La CEE e i suoi Stati membri: «[...] have taken certain measures in the light of the situation addressed in the Security Council Resolution 502 [the Falkland/Malvinas issue]; they have taken these measures on the basis of their inherent rights of which Article XXI of the General Agreement is a reflection». *Ivi*, p. 603 [L/5319/Rev.1].

²¹⁵¹ *Ivi*, p. 601 [L/5424, 29S/9, p. 11].

1985²¹⁵². Dal mandato del panel istituito per esaminare le misure imposte dagli USA fu esplicitamente esclusa la facoltà di esaminare o giudicare la «*validity or motivation for the invocation of Article XXI(b)(iii) by the United States*»²¹⁵³.

Ad ogni modo, nella pronuncia del panel (rimasta *unadopted*) è stato osservato che: «[...] *Nicaragua stated the [i]n that respect, Article XXI was analogous to the right of self-defence in international law. This provision could be invoked only by a party subjected to direct aggression or armed attack and not by the aggressor or by parties indirectly at risk. Nicaragua added that it must be borne in mind that GATT did not exist in a vacuum but was an integral part of the wider structure of international law, and that the General Agreement must not be interpreted in a way inconsistent with international law. [...] The Panel further noted that, in the view of Nicaragua, this provision should be interpreted in the light of the basic principles of international law and in harmony with the decisions of the United Nations and of the International Court of Justice and should therefore be regarded as merely providing contracting parties subjected to an aggression with the right of self-defence. The Panel also noted that, in the view of the United States, Article XXI applied to any action which the contracting party taking it considered necessary for the protection of its essential security interests and that the Panel, both by the terms of Article XXI and by its mandate, was precluded from examining the validity of the United States' invocation of Article XXI*»²¹⁵⁴.

Con l'entrata in vigore del diritto dell'OMC, tuttavia, ai Membri è stato espressamente garantito un "diritto al giudizio". In base all'art. 6, § 1 DSU: «*If the complaining party so requests, a panel shall be established at the latest at the DSB meeting following that at which the request first appears as an item on the DSB's agenda, unless at that meeting the DSB decides by consensus not to establish a panel*». L'art. 11 DSU, inoltre, attribuisce ai panel il compito di svolgere un esame oggettivo degli aspetti di fatto e di diritto delle controversie di cui sono investiti: «*The function of panels is to assist the DSB in discharging its responsibilities under this Understanding and the covered agreements. Accordingly, a panel should make an objective assessment of the matter before it, including an objective assessment of the facts of the case and the applicability of and conformity with the relevant covered agreements, and make such other findings as will assist the DSB in making the recommendations or in giving the rulings provided for in the covered agreements. Panels should consult regularly with the parties to the dispute and give them adequate opportunity to develop a mutually satisfactory solution*». L'art. 7, § 2 DSU dispone altresì che il mandato dei panel, se non altrimenti concordato, sia di esprimersi sulla base delle regole richiamate dalle Parti: «*Panels shall address the relevant provisions in any covered agreement or agreements cited by the parties to the dispute*».

²¹⁵² *Ibidem* [C/M/188, pp. 2-16; C/M/191, pp. 41-46].

²¹⁵³ *Ibidem* [C/M/196, p. 7].

²¹⁵⁴ GATT, Report del panel, *United States – Trade Measures affecting Nicaragua*, L/60533 (*unadopted*), 13 ottobre 1986, cit., §§ 4.5 e 5.2.

Ad ogni modo, il sindacato delle strutture giudicanti dell'OMC sulle questioni che coinvolgono l'invocazione dell'art. XXI del GATT-1994 non risulta affatto escluso dalla lettera delle summenzionate disposizioni. Il diritto dell'OMC, peraltro, non contempla la possibilità di sottrarre alla competenza dei propri organi giurisdizionali le controversie in cui sia dibattuta la legittimità dell'adozione, da parte di Membri di tale Organizzazione, di misure rivolte alla tutela di interessi "essenziali" per la sicurezza nazionale. Pertanto, diviene senza dubbio rilevante indagare se l'art. XXI GATT attribuisca ai panel e all'Organo d'appello il potere di vagliare autonomamente la legittimità delle misure impugnate oppure se, al contrario, le articolazioni giudicanti dell'OMC debbano basare le proprie valutazioni esclusivamente sugli elementi presentati dal Membro citato in giudizio²¹⁵⁵.

Alcune posizioni dottrinali, seguendo quanto rilevato anche dalla Corte internazionale di Giustizia nel 1986 in relazione al caso *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*²¹⁵⁶, sostengono che l'Organizzazione mondiale del commercio non abbia titolo a pronunciarsi con riguardo alla fattuale sussistenza dei requisiti enumerati nell'art. XXI GATT, rimanendo tale determinazione di esclusiva competenza del Membro che invoca l'eccezione²¹⁵⁷.

Un altro approccio ermeneutico, pur confermando la sostanziale autonomia valutativa in tale ambito riservata ai Membri dell'OMC, afferma invece la necessità di procedere *bona fide* all'interpretazione e all'applicazione delle previsioni dell'art. XXI GATT, al fine di escludere ogni abuso del diritto. Un'ultima tesi, infine, riconosce ai Membri la più ampia discrezionalità in merito alla ponderazione delle proprie esigenze circa l'adozione di un determinato provvedimento restrittivo funzionale alla protezione di propri "*essential security interests*" affermando, tuttavia, che l'Organo di risoluzione delle controversie possa vagliare la concreta

²¹⁵⁵ Cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., pp. 184-185.

²¹⁵⁶ CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, cit., p. 116, § 222.

²¹⁵⁷ «[T]he actions carried out by United States forces against Iranian oil installations on 19 October 1987 and 18 April 1988 cannot be justified, under Article XX, paragraph 1 (d), of the 1955 Treaty, as being measures necessary to protect the essential security interests of the United States, since those actions constituted recourse to armed force not qualifying, under international law on the question, as acts of self-defence, and thus did not fall within the category of measures contemplated, upon its correct interpretation, by that provision of the Treaty [of Amity, Economic Relations, and Consular Rights]». CIG, *Islamic Republic of Iran v. United States of America (Oil Platforms)*, Merits, 6 novembre 2003, cit., § 78. Sul tema, cfr. I. LAIRD, *The Emergency Exception and the State of Necessity*, in F. ORTINO ET AL. (a cura di), *Investment Treaty Law: Current Issues II*, British Institute of International and Comparative Law, Londra, 2007, p. 247. L'eccezione di cui all'art. XXI GATT, ad ogni modo, non sarebbe stata finora mai invocata dai Membri al fine di guadagnare un vantaggio commerciale e sarebbe stata utilizzata esclusivamente allo scopo di adottare provvedimenti qualificabili come "sanzioni". Cfr. A. F. LOWENFELD, *International Economic Law*, cit., pp. 916-918. Tuttavia, rileva in merito la particolarità del caso "svedese". Nel 1975, infatti, la Svezia invocò l'art. XXI GATT per giustificare l'adozione di misure restrittive delle importazioni a tutela della propria industria calzaturiera nazionale, indenticata come essenziale per l'approvvigionamento di materiale necessario a fronteggiare «*basic needs in case of war or other emergency in international relations*», suscitando da parte delle altre *contracting parties* immediate contestazioni che, nel 1977, indussero infine Stoccolma a ritirare il provvedimento. Cfr.: GATT, CONSIGLIO, *Minutes of Meeting held on 31 October 1975 (C/M/109)*, 10 novembre 1975, pp. 8-9; GATT, *Sweden – Import Restrictions on Certain Footwear* (doc. L/42/50), 17 novembre 1975, p. 3; A. D. MITCHELL, *Sanctions and the World Trade Organization*, cit., pp. 299-300.

sussistenza dei presupposti attuativi contemplati dall'art. XXI GATT (come lo svolgimento di un conflitto armato o, comunque, la fattiva presenza di uno stato di emergenza nelle relazioni internazionali) unitamente all'attinente riscontrabilità degli interessi (effettivamente) "essenziali" invocati dal Membro dell'OMC in perseguimento della (oggettiva) tutela della sfera della propria sicurezza nazionale²¹⁵⁸.

In simili circostanze, d'altronde, non può che emergere la necessità di verificare in concreto che le misure adottate da parte di un Membro dell'OMC risultino realmente funzionali alla tutela di interessi essenziali di sicurezza e che, di conseguenza, tali provvedimenti non dissimolino surrettizie finalità protezionistiche rivolte, ad esempio, a garantire un illegittimo sostegno pubblico ai settori produttivi nazionali maggiormente esposti alla concorrenza da parte di operatori stranieri. Pertanto, il principio di "buona fede" e il divieto di "abuso del diritto" assurgono al ruolo di limiti sostanziali dell'autonomia di valutazione esercitabile da parte di un Membro dell'OMC nell'adozione di provvedimenti distorsivi delle dinamiche del commercio internazionale. Infatti, per quanto tali misure possano essere in effetti finalizzate alla tutela di aspetti anche rilevanti della sicurezza nazionale dei Membri, il sistema dell'OMC non contempla in alcun caso la possibilità che un Membro possa arrecare un pregiudizio irragionevole o non proporzionale alle prerogative e agli interessi di altri Membri dell'Organizzazione mondiale del commercio, così come riconosciuti e garantiti dall'ordinamento di quest'ultima²¹⁵⁹.

Come confermato da autorevole dottrina, sarebbe inoltre da escludere un'interpretazione eccessivamente dilatata del concetto di "*emergency in international relations*", di cui all'art. XXI, lett. b)(iii) GATT, che si riveli tale da ricomprendere qualsivoglia situazione «*serious enough to permit States under general international law to [...] resort to economic reprisals*» in conseguenza di una «*violation of a treaty or a customary law obligation*»²¹⁶⁰. D'altra parte, risulterebbe alquanto forzoso associare "automaticamente" la lesione di "*essential security interests*", nonché l'insorgere di un reale stato di emergenza nel quadro delle relazioni internazionali, alla violazione di un qualsiasi obbligo internazionale nei confronti di un Membro dell'OMC²¹⁶¹ e ciò tanto più nel caso in cui, nella conduzione di tali valutazioni, si prescindano dall'espletamento di un'effettiva disamina degli inerenti presupposti, di fatto e di diritto, da parte di un organo terzo di carattere giurisdizionale.

²¹⁵⁸ Cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., pp. 186-187.

²¹⁵⁹ *Ivi*, p. 188.

²¹⁶⁰ Per un inerente approfondimento relativo a tale accezione "ampliata" dell'art. XXI GATT, si veda: K. J. KUILWIJK, *Castro's Cuba and the US Helms-Burton Act: An Interpretation of the GATT Security Exceptions*, in *JWT*, 1997, n°3, pp. 49-61, pp. 54 ss. e 61. Inoltre: «*The thrust of the security exception is to allow reaction to internationally wrongful acts in times of "international crisis" through economic means unrestrained by non-discrimination principles. [...] [T]he security exception was not supposed to "govern" the use of economic measures for political ends; rather, its function is to limit the jurisdiction of the General Agreement in extraordinary times. This systemic self-restraint excludes an understanding of article XXI(b)(iii) as an exhaustive provision which would have left no room for the application of general international law*». M. J. HAHN, *Vital interests in the Law of GATT: An analysis of GATT's Security Exception*, in *Mich. J. Int'l L.*, 1991, vol. 12, pp. 558 ss., pp. 594 e 599.

²¹⁶¹ Cfr. L. GRADONI, *Regime Failure nel diritto internazionale*, cit., p. 304.

La problematica relativa al carattere “*self-judging*” della norma di cui all’art. XXI GATT è stata altresì richiamata nelle pronunce di diversi tribunali arbitrali internazionali preposti alla risoluzione di controversie sugli investimenti. Questa regola del GATT, in tale contesto, ha infatti assunto la fondamentale funzione di elemento di riferimento nell’interpretazione e nell’applicazione delle specifiche clausole di sicurezza a loro volta inserite in vari *Bilateral Investment Treaties*²¹⁶². Il Tribunale CMS, ad esempio, ha riconosciuto che: «*In light of this discussion, [...] the clause of Article XI of the Treaty is not a self-judging clause. Quite evidently, in the context of what a State believes to be an emergency, it will most certainly adopt the measures it considers appropriate without requesting the views of any court. However, if the legitimacy of such measures is challenged before an international tribunal, it is not for the State in question, but for the international jurisdiction to determine whether the plea of necessity may exclude wrongfulness*»²¹⁶³.

Nel caso relativo al colosso statunitense *Enron*, inoltre, l’ICSID ha stabilito che una valutazione del tutto autonoma della sussistenza dello stato di necessità, rimessa al solo soggetto interessato, priverebbe di valenza oggettiva qualsiasi disamina²¹⁶⁴: «*The Tribunal additionally rejected Argentina’s argument based on Article XI of the BIT, which provides that: “This Treaty shall not preclude the application by either Party of measures necessary for the maintenance of public order, the fulfilment of its obligations with respect to the maintenance or restoration of international peace or security, or the Protection of its own essential security interests”. Rejecting Argentina’s arguments, the Tribunal found that Article XI of the [Bilateral Investment Treaty] is not self-judging and that the Tribunal’s examination was not limited to the question whether the measures were adopted by Argentina in good faith, but also extended to the substantive question whether the requirements of this provision had been met such as to preclude wrongfulness. The Tribunal found that this provision was not applicable for the same reasons that it found that Argentina could not rely on the principle of necessity under customary international law*»²¹⁶⁵. Infine, anche il Tribunale *Sempra* ha riconosciuto che: «*[...] the very fact that such [art. XXI GATT] has not been excluded from dispute settlement is indicative of its non-self-judging nature*»²¹⁶⁶.

Negli anni ’90, quando il Sistema di risoluzione delle controversie dell’OMC fu istituito, i Membri avrebbero potuto del resto valutare la possibilità di escludere espressamente dal campo di applicazione del DSU le *Security Exceptions* di cui all’art. XXI GATT. Il fatto che i Membri non abbiano assunto un’esplicita decisione in tal senso, di conseguenza, parrebbe

²¹⁶² Cfr. Ł. GRUSZCZYŃSKI, M. MENKES, *op. cit.*, p. 251.

²¹⁶³ ICSID, *CMS Gas Transmission Company v. The Republic of Argentina*, case n° Arb/01/8, Award, 12 maggio 2005, cit., §§ 339-340 e 373.

²¹⁶⁴ ICSID, *Enron Corporation and Ponderosa Assets, L.P. v. Argentine Republic*, case n° Arb/01/3, Award, 22 maggio 2007, §§ 299, 326-327 e 331-332.

²¹⁶⁵ ICSID, *Enron Corporation and Ponderosa Assets, L.P. v. Argentine Republic*, case n° Arb/01/3, Annulment proceeding, 25 settembre 2007, cit., § 351.

²¹⁶⁶ ICSID, *Sempra Energy International v. The Argentine Republic*, case n° Arb/02/16, Award, 28 settembre 2007, §§ 384 e 389.

implicitamente confermare che non fosse loro intenzione sottrarre alla giurisdizione del meccanismo dell'OMC i casi che coinvolgano tale disposizione²¹⁶⁷. Le conclusioni dei tribunali arbitrali internazionali, ad ogni modo, citano anche alcune delle pertinenti interpretazioni offerte sull'argomento da parte della Corte internazionale di Giustizia. In riferimento ad analoghe tipologie di clausole di sicurezza presenti, ad esempio, nel *Friendship, Commerce and Navigation Treaty* (FCN) richiamato nell'ambito del giudizio *Nicaragua vs. the US*²¹⁶⁸, così come nel testo del Trattato di amicizia, relazioni economiche e diritti consolari tra l'Iran e gli USA rievocato nel caso *Oil Platforms*²¹⁶⁹, la CIG ha infatti sottolineato che il dettato letterale di una regola di eccezione deve evidenziare espressamente la natura “*self-judging*” della medesima norma affinché l'applicazione di tale disposizione sia effettivamente attribuita all'autonoma valutazione dello Stato firmatario del trattato che la prevede²¹⁷⁰: «*Article XXI defines the instances in which the Treaty itself provides for exceptions to the generality of its other provisions, but it by no means removes the interpretation and application of that article from the jurisdiction of the Court [...]. That the Court has jurisdiction to determine whether measures taken by one of the Parties fall within such an exception, is also clear a contrario from the fact that the text of Article XXI of the Treaty does not employ the wording which was already to be found in Article XXI of the General Agreement on Tariffs and Trade. This provision of GATT, contemplating exceptions to the normal implementation of the General Agreement, stipulates that the Agreement is not to be construed to prevent any contracting party from taking any action which it “considers necessary for the protection of its essential security interests”, in such fields as nuclear fission, arms, etc. The 1956 treaty, on the contrary, speaks simply of “necessary” measures. not of those considered by a party to be such*»²¹⁷¹.

In riferimento al presupposto della “necessità”²¹⁷² – così come contemplato, in materia di contromisure, dal testo dei *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrong-*

²¹⁶⁷ Cfr. L. VAN DEN HENDE, E. WHITE, L. MALY, *Landmark ruling on the WTO national security exception*, in *Herbert Smith Freehills Legal Briefings*, 7 giugno 2019

²¹⁶⁸ CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, cit. Rileva, *a contrario*, il report del panel nel caso *United States – Trade Measures affecting Nicaragua* (L/60533 *unadopted*) del 13 ottobre 1986, nel quadro del GATT-1947. Gli Stati Uniti hanno difeso la propria posizione, affermando che le altre Parti non avessero alcun diritto di contestare la validità o la motivazione dell'invocazione dell'art. XXI:(b)(iii) GATT. Dopo lunghi negoziati, il Consiglio ha dichiarato che «*the panel cannot examine or judge the validity of or motivation for the invocation of Article XXI:(b)(iii) by the United States*». Nel caso di specie, pertanto, ciò implicava che la determinazione dell'“interesse di sicurezza essenziale” rimanesse di fatto esclusiva prerogativa dello Stato che invocava l'art. XXI:(b)(iii) GATT. Cfr. M. J. HAHN, *Vital interests in the Law of GATT: An analysis of GATT's Security Exception*, cit., pp. 575-576.

²¹⁶⁹ CIG, *Islamic Republic of Iran v. United States of America (Oil Platforms)*, Merits, 6 novembre 2003, cit., § 40.

²¹⁷⁰ ICSID, *Sempra Energy International v. The Argentine Republic* (award), 2007, § 383.

²¹⁷¹ CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, cit., p. 116, § 222.

²¹⁷² L'art 25 dei *Draft Articles* della CDI (2001), nell'enucleare la disciplina della *Necessity* come “scriminante” in riferimento alla configurazione della responsabilità internazionale dello Stato, recita: «*1. Necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding the wrongfulness of an act not in conformity with an international obligation of that State unless the act: (a) is the only way for the State to safeguard an essential interest against a grave and imminent peril; and (b) does not seriously impair an essential interest of the State or States towards*

ful Acts stilati dalla CDI²¹⁷³ – la Corte internazionale di Giustizia ha quindi specificato che: «[...] **the state of necessity is a ground recognized by customary international law for precluding the wrongfulness of an act not in conformity with an international obligation.** It observes moreover that such ground for precluding wrongfulness can only be accepted on an exceptional basis. [...] Thus, according to the Commission, the state of necessity can only be invoked under certain strictly defined conditions which must be cumulatively satisfied; and the State concerned is not the sole judge of whether those conditions have been met. [...] **[I]t must have been occasioned by an “essential interest” of the State which is the author of the act conflicting with one of its international obligations; that interest must have been threatened by a “grave and imminent peril”; the act being challenged must have been the “only means” of safeguarding that interest; that act must not have “seriously impair[ed] an essential interest” of the State towards which the obligation existed; and the State which is the author of that act must not have “contributed to the occurrence of the state of necessity”.** Those conditions reflect customary international law»²¹⁷⁴.

Nell’ambito del caso *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, l’Organo d’appello dell’OMC ha inoltre affermato che, coerentemente all’interpretazione del sistema di eccezioni contemplato dal GATT: «*a balance must be struck between the right of a Member to invoke an exception [...] and the duty of that same Member to respect the treaty rights of the other Members. To permit one Member to abuse or misuse its right to invoke an exception would be effectively to allow that Member to degrade its own treaty obligations, as well as to devalue the treaty rights of other Members. If the abuse or misuse is sufficiently grave or extensive, the Member, in effect, reduces its treaty obligation to a merely facultative one and dissolves its juridical character, and, in so doing, negates altogether the treaty rights of other Members*»²¹⁷⁵.

Nel quadro giuridico dell’OMC, tale bilanciamento può essere altresì garantito soltanto assicurando una forma di valutazione delle misure contestate ad opera di un panel che sia dunque preposto a sondarne la legittimità nel contesto degli obblighi previsti dall’Organizzazione per i propri Membri²¹⁷⁶. Le eccezioni riguardanti la sicurezza nazionale che figurano nei

which the obligation exists, or of the international community as a whole. 2. In any case, necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding wrongfulness if: (a) the international obligation in question excludes the possibility of invoking necessity; or (b) the State has contributed to the situation of necessity».

²¹⁷³ La CDI ha definito lo “state of necessity” come «*the situation of a State whose sole means of safeguarding an essential interest threatened by a grave and imminent peril is to adopt conduct not in conformity with what is required of it by an international obligation to another State*». Cfr. UN, ILC, *YBILC*, vol. II, part 2, 1980, § 1.

²¹⁷⁴ CIG, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Judgment, 25 settembre 1997, cit., pp. 40-41, §§ 50-52 (enfasi aggiunta).

²¹⁷⁵ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell’Organo d’appello, *DS58: United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, 12 ottobre 1998 (adopted, 6 novembre 1998), § 156. Sebbene tale argomentazione sia stata proposta in riferimento all’art. XX GATT, a livello sistemico risulta valida anche in relazione all’art. XXI GATT (che non presenta uno *chapeau* introduttivo simile).

²¹⁷⁶ Cfr. T. GAZZINI, *Interpretation of (Allegedly) Self-Judging Clauses in Bilateral Investment Treaties*, in M. FITZMAURICE, O. ELIAS, P. MERKOURIS, *Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of Treaties: 30 Years on*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2010, pp. 239-254. D’altronde: «[...] The Panel recalls

diversi trattati internazionali in materia economica sono state infatti concepite quali clausole finalizzate a facilitare l'adesione degli Stati agli accordi economici internazionali e non dovrebbero al contrario rappresentare una *backdoor* giuridica atta a consentire agli Stati parte – che possono permetterselo – di sottrarsi agli obblighi assunti. La condizione soggettiva «*it considers*», espressa nella formulazione letterale dell'art. XXI GATT, parrebbe ad ogni modo rimandare il limite di tale giudizio a quello di una “*good-faith review*”²¹⁷⁷ per quanto, in alcuni casi, il confine tra un giudizio *bonae fidei* e forme di più approfondita valutazione del merito, vertenti sulla verifica in concreto della sussistenza degli “*essential security interests*” rivendicati da parte del Membro dell'OMC, potrebbe rilevarsi particolarmente labile²¹⁷⁸.

5.7 Il caso *Russia – Pigs (EU)*: “*regionalization*” e “*appropriate level of sanitary or phytosanitary protection*” nel quadro delle regole dell'OMC

Nel novero delle controversie tra l'Unione europea e la Federazione Russa già condotte dinanzi al meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC – e in merito alle quali un panel ha avuto appunto occasione di pronunciarsi «*with recommendation to bring measure(s) into conformity*» – assume particolare rilievo il caso *DS475 “Russia – Pigs (EU)”*²¹⁷⁹. Il 23

*the Appellate Body's statement in Mexico – Taxes on Soft Drinks that Article 3.3 of the DSU provides that the “prompt settlement of situations in which a Member considers that any benefits accruing to it directly or indirectly under the covered agreements are being impaired by measures taken by another Member is essential to the effective functioning of the WTO”. Thus, the Appellate Body stated that there is “little in the DSU that explicitly limits the rights of WTO Members to bring an action”. The Appellate Body then added that Article 3.7 of the DSU states that “[b]efore bringing a case, a Member shall exercise its judgement as to whether action under these procedures would be fruitful”, and that Article 3.10 thereof stipulates that “if a dispute arises, all Members will engage in these procedures in good faith in an effort to resolve the dispute.” [...]». OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS567: Saudi Arabia – Measures concerning the Protection of Intellectual Property Rights*, 16 giugno 2020, § 7.19.*

²¹⁷⁷ Cfr. Ł. GRUSZCZYŃSKI, M. MENKES, *op. cit.*, p. 252.

²¹⁷⁸ Per un suggestivo parallelo, si pensi (con i dovuti distinguo) alle fonti del diritto romano. Nei *iudicia bonae fidei* il giudice era chiamato a condannare il convenuto a fare o dare tutto ciò che era dovuto in base al criterio della “buona fede” («*quidquid dare facere oportet ex fide bona*»). In tali giudizi, tuttavia, la cognizione del giudice si estendeva alla verifica del fondamento di tutte le circostanze intrinsecamente connesse alla sussistenza della *bona fides*, fino a includere l'inerenza delle *exceptiones doli* e delle *exceptiones pacti* allo stesso giudizio. Per un interessante approfondimento, cfr. B. BIONDI, *Iudicia Bonae Fidei*, in *Annali del Seminario giuridico della R. Università di Palermo*, 1918, vol. VII, pp. 36 e 43.

²¹⁷⁹ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, *DS475: Russian Federation – Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union*, 19 agosto 2016 (*adopted*, 21 marzo 2017), *cit.*; OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, *DS475: Russian Federation – Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union*, 23 febbraio 2017 (*circulated*, 24 febbraio 2017; *adopted*, 21 marzo 2017; *compliance proceedings*, 21 novembre 2018; *Art 21.5 DSU panel lapsed*, 28 gennaio 2021), *cit.* Nel febbraio 2017, la Russia ha perso l'appello proposto nel settembre 2016 contro la decisione del panel sul divieto imposto da Mosca nei confronti delle importazioni di suini e di prodotti a base di carne suina dall'Unione europea. Di conseguenza, la Russia aveva acconsentito a conformarsi alla decisione dell'Organo entro il 6 dicembre 2017 ma le ulteriori discrepanze sopraggiunte nelle posizioni dei contendenti hanno reso necessaria l'instaurazione, nell'ottobre 2018, di un *compliance* panel composto dai *panelist* originari che si pronunciasse sull'avvenuto rispetto

febbraio 2017, nella sua pronuncia sulla vicenda, l'Organo d'appello ha sostanzialmente confermato l'assunto secondo cui le misure restrittive di carattere sanitario, adottate da Mosca nei confronti dell'intera UE (*EU-wide ban*) e, in particolare, nei riguardi di alcuni paesi europei (Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia) esportatori di carne suina d'allevamento e di prodotti derivati verso la Russia (*EU member State bans*) – in conseguenza dell'individuazione di alcuni focolai di febbre suina africana²¹⁸⁰ – abbiano in realtà rappresentato dei provvedimenti “eccessivi”, ingiustificati e dunque illegittimamente imposti da parte della Federazione Russa al commercio con l'Unione europea²¹⁸¹. Il panel costituito per la risoluzione della controversia – perlopiù corroborato, nelle proprie determinazioni, dai successivi rilievi integrativi formulati dall'Organo d'appello – aveva infatti già riscontrato, da parte della Russia, la violazione delle disposizioni contenute negli artt. 3 (*harmonization*); 5.1, 5.2, 5.3 e 2.2 (*risk assessment*); 6 (*adaptation to regional conditions*); 5.6 e 2.3 (*appropriate level of protection, prohibition on*

delle disposizioni dell'Organo d'appello. Nel marzo 2019, il panel ha dichiarato che il nuovo report sarebbe stato reso disponibile entro il primo quarto del 2020. La Federazione Russa, inoltre, aveva già contestato le iniziative poste in essere da parte dell'UE riguardo all'imposizione di contromisure commerciali per un valore di 1,39 miliardi di euro (1,67 miliardi di dollari) nei confronti della Russia. Il 31 gennaio 2020, infine, il panel ha comunicato alle Parti e al DSB che: «*On 24 January 2020, the Panel received a letter from the European Union requesting the Panel to suspend its proceedings in accordance with Article 12.12 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes [...] Article 12.12 of the DSU provides that the Panel may suspend its work at any time at the request of the complaining party for a period not exceeding 12 months. This provision also indicates that if the work of the Panel has been suspended for more than 12 months, the authority for establishment of the Panel shall lapse. Pursuant to the European Union's request the Panel is suspending its work effective 28 January 2020. Accordingly, the Panel's authority will lapse on 28 January 2021 unless the European Union indicates that it wishes the Panel to recommence its work*». Cfr.: J. STUBBS, E. BLAIR, *Russia rejects 1.4 billion euro EU sanctions claim in WTO dispute*, in *Reuters – Business news*, 8 gennaio 2018; OMC, *DISPUTE SETTLEMENT, Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Union – Communication from the Panel (WT/DS475/24)*, 31 gennaio 2020 (enfasi aggiunta). Giova sottolineare come il DSB svolga una funzione di sorveglianza sull'adempimento delle raccomandazioni o decisioni adottate (art. 21, § 6 DSU). Entro 30 giorni dall'adozione del report del panel o dell'Organo d'appello, la Parte soccombente è tenuta quindi a comunicare le misure che intende porre in essere per far fronte ai propri obblighi, da ottemperare immediatamente o entro un «*reasonable period of time*» (art. 21, § 3 DSU). Cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 177.

²¹⁸⁰ Nel gennaio 2014 in Lituania e Polonia, in prossimità del confine bielorusso, furono rinvenuti quattro cinghiali colpiti da peste suina africana (ASF). In reazione a tale scoperta, la Russia vietò tutte le importazioni di bestiame, maiale fresco e altri prodotti di origine suina provenienti dall'intera Unione europea. Immediatamente dopo la scoperta dei casi di ASF, l'UE pose comunque in atto le necessarie misure per prevenire l'ulteriore diffusione della malattia sulla base delle prevalenti norme internazionali previste dall'Organizzazione mondiale per la salute animale (OIE). Nonostante l'implementazione di tali azioni preventive da parte dell'UE, la Federazione Russa si rifiutò di considerare sicure anche le importazioni provenienti dalle aree dell'Unione europea non colpite dal focolaio di ASF. Cfr. UE, COMMISSIONE EUROPEA, *WT/DS475 - Russian Federation - Measures on the importation of live pigs, pork and other pig products from the EU*, in *WTO disputes - Cases involving the EU*, ult. cons. 28 gennaio 2021.

²¹⁸¹ In base all'art. 5.6 dell'Accordo SPS, infatti: «*[...] when establishing or maintaining sanitary or phytosanitary measures to achieve the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, Members shall ensure that such measures are not more trade-restrictive than required to achieve their appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, taking into account technical and economic feasibility. [A] measure is not more trade-restrictive than required unless there is another measure, reasonably available taking into account technical and economic feasibility, that achieves the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection and is significantly less restrictive to trade*».

discrimination and disguised restriction on international trade) dell'Accordo SPS dell'OMC sull'applicazione di misure sanitarie e fitosanitarie²¹⁸².

Il panel aveva ritenuto che i divieti imposti nei confronti di alcuni Stati membri dell'UE violassero l'art. 3.2 SPS perché non conformi ai pertinenti standard internazionali previsti dall'OIE. Il panel aveva altresì riscontrato come il divieto imposto a livello dell'intera UE e i divieti rivolti ad alcuni suoi Stati membri – con l'eccezione di quello relativo alla Lettonia – non rispettassero l'art. 3.1 SPS perché non coerenti rispetto ai summenzionati standard. Il panel, quindi, aveva ritenuto che le misure adottate da Mosca (i) non costituissero misure provvisorie ai sensi dell'art. 5.7 SPS, (ii) violassero gli artt. 5.1 e 5.2 SPS in quanto non fondate su una valutazione del rischio come previsto nel quadro di tale Accordo, e che (iii) senza tale valutazione del rischio, la Russia non avesse potuto tenere conto dei “*relevant economic factors*” così come richiesto dall'art. 5.3 SPS. Il panel aveva peraltro riscontrato come la Russia avesse mancato di confutare la presunzione di incompatibilità con l'art. 2.2 SPS sollevata dalla violazione dei suddetti artt. 5.1, 5.2 e 5.3 SPS. Il “gruppo di esperti”, inoltre, aveva giudicato le misure adottate dalla Federazione Russa non coerenti con l'art. 5.6 SPS giacché, nelle possibilità di Mosca, rientrava una misura alternativa significativamente meno restrittiva di quelle in effetti adottate, la quale poteva parimenti garantire un livello di protezione appropriato. Il panel, dunque, aveva ritenuto le misure russe non compatibili con l'art. 2.3 SPS dacché consentivano il commercio interno dei prodotti in questione provenienti da zone individuate come “indenni da ASF” all'interno della Russia ma non dell'Unione europea (non riconoscendo, oltretutto, alcune zone come “indenni da ASF” ai sensi della pertinente normativa internazionale)²¹⁸³.

L'Organo d'appello, pertanto, ha confermato la conclusione del panel secondo cui il divieto di importazione imposto alla Lettonia violava l'art. 6.1 SPS perché non era stato adattato alle caratteristiche SPS regionali in Russia, pur modificando la constatazione del “gruppo di esperti” secondo la quale tale divieto non era stato adattato alle caratteristiche SPS regionali in Lettonia.

²¹⁸² L'Accordo SPS, connesso all'Accordo sull'agricoltura, include la disciplina (standard e regolamenti) relativa all'introduzione di provvedimenti in materia di sicurezza alimentare, salute degli animali e protezione delle piante. Questo Accordo, infatti, mira ad assicurare ai Membri il diritto di garantire il livello di protezione sanitaria che considerino opportuno, non consentendo tuttavia che le misure in tal senso adottate possano dissimulare improprie finalità protezionistiche. Pur essendo riconosciuto il diritto sovrano degli Stati di introdurre misure di carattere sanitario e fitosanitario, l'Accordo prevede che tali provvedimenti possano trovare applicazione esclusivamente nel limite in cui occorrono per tutelare la vita o la salute degli esseri umani, degli animali o delle piante. Tali misure, inoltre, devono essere fondate su criteri scientificamente riconosciuti; devono essere rimosse in assenza di sufficienti riscontri; non possono introdurre arbitrarie e ingiustificate discriminazioni tra paesi Membri che presentino situazioni identiche o analoghe; e non devono rappresentare una restrizione dissimulata del commercio internazionale (art. 2 Accordo SPS). L'Accordo SPS, rispetto all'Accordo TBT, ha valore di *lex specialis* (art. 1, § 5 Accordo TBT). Entrambi si collegano all'art. XX GATT-1994, il quale prevede le cd. “eccezioni generali”, mirando a chiarirne l'ambito di applicazione come d'altronde specificato nei preamboli dei rispettivi testi. Ad ogni modo, l'Organo d'appello ha riaffermato il diritto sovrano dei Membri di disciplinare unilateralmente le materie oggetto dell'Accordo e ha trasferito l'onere della prova in capo al Membro che lamenti l'eventuale illegittimità di una determinata normativa nazionale. Cfr.: M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., pp. 149-150; OMC, *The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)*.

²¹⁸³ Cfr. OMC, DISPUTE SETTLEMENT, *Russia – Pigs (EU) (DS475)*, in *One-Page Case Summaries 1995-2016*, ult. cons. 14 febbraio 2022.

Il panel aveva anche ritenuto che l'*EU wide ban* e i singoli *EU member State bans* violassero l'art. 6.1 SPS poiché la Federazione Russa (i) non li aveva adattati alle caratteristiche SPS delle zone di origine dei prodotti o alle caratteristiche SPS relative alla ASF in Russia e (ii) non aveva effettuato una valutazione del rischio a sostegno della sua valutazione delle caratteristiche SPS con riguardo alle zone di provenienza dei prodotti. L'Organo d'appello, nel recepire le argomentazioni del "comitato di esperti", ha tuttavia ribaltato la conclusione del panel per cui le misure non sarebbero state in contrasto con l'art. 6.2 SPS (sebbene non sia stato comunque nella posizione di completare l'analisi giuridica). L'Organo d'appello, quindi, ha accolto la determinazione del panel secondo cui l'Unione europea ha ottemperato alle previsioni dell'art. 6.3 SPS fornendo le prove necessarie per dimostrare, su basi oggettive, la presenza di aree all'interno del proprio territorio al di fuori di Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia – e aree all'interno delle stesse Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia – che erano indenni da ASF e (ad eccezione della Lettonia) sarebbero probabilmente rimaste tali. L'*Appellate Body* ha inoltre confermato che l'art. 6.3 SPS non richiede l'esame dei riscontri sui quali il Membro importatore abbia fatto affidamento (a ciò rilevando, inoltre, anche le risultanze dell'art. 8 SPS e dell'Allegato C(1) in riferimento agli obblighi di informazione non necessari)²¹⁸⁴.

Quanto rilevato da parte degli organi giudicanti dell'OMC in merito al caso *DS475* parrebbe pertanto offrire, per il futuro, l'opportunità di verificare l'avvenuto recepimento – nella costante pratica giurisprudenziale degli organi del meccanismo di risoluzione delle controversie – dello specifico assetto interpretativo, afferente alle norme e ai principi fondamentali dell'ordinamento dell'OMC, configurato nella risoluzione della vicenda *Russia – Pigs (EU)*, ossia dei criteri ermeneutici e di giudizio richiamati nel contesto della composizione di tale disputa e rivolti all'uniforme applicazione delle regole previste dagli accordi multilaterali stipulati nell'ambito dell'OMC. Per quanto le singole decisioni elaborate dai panel o dall'Organo d'appello producano effetti esclusivamente nei rapporti tra le Parti "in causa", i criteri di valutazione fattuale e gli argomenti di carattere giuridico sviluppati dal panel e dall'*Appellate Body* in occasione della trattazione della disputa *DS475* potranno, infatti, essere recepiti e adattati – in chiave analogica e/o di indirizzo – per la risoluzione di altre eventuali controversie (tanto più tra le medesime compagini contrapposte) che presentino punti di affinità e siano parimenti sottoposte al Sistema di *dispute settlement* dell'OMC per un vaglio alla luce della normativa dell'Organizzazione mondiale del commercio²¹⁸⁵.

²¹⁸⁴ *Ibidem*.

²¹⁸⁵ Un attinente riferimento interpretativo può inoltre giungere dalla giurisprudenza del caso *DS430*, nell'ambito del quale un panel e, successivamente, l'Organo d'appello si sono espressi in riferimento al reclamo presentato nel 2012 dagli Stati Uniti contro l'India. A quest'ultima, infatti, gli USA contestavano la violazione delle regole dell'OMC nell'imposizione di divieti all'importazione di pollame e altri prodotti agricoli provenienti da paesi che denunciavano la presenza di casi di influenza aviaria (LPNAI). Questa, peraltro, è stata la prima controversia sottoposta alle articolazioni giudicanti dell'OMC nella quale il convenuto ha sostenuto che le proprie misure sanitarie o fito-sanitarie fossero «conform[ed]» a uno standard internazionale ai sensi dell'art. 3.2 dell'Accordo SPS e in cui un panel ha interpretato le disposizioni sull'adattamento alle condizioni regionali ai sensi dell'art. 6 dello stesso Accordo. Il giudizio, quindi, ha riguardato gli artt. 3.1 e 3.2 (*harmonization with international standards*); artt. 5.1 e 5.2 (*risk assessment*); art. 2.2 (*sufficient scientific evidence*); art. 2.3 (*discrimination*); art. 5.6 (*appropriate*

Appare evidente, d'altronde, il potenziale "parallelismo" ermeneutico istaurabile tra la situazione presentata al giudizio del panel nel caso *DS475* e l'esteso embargo successivamente varato dalla Federazione Russia nel 2014 nei confronti dell'importazione di prodotti alimentari provenienti dall'intera UE, sebbene tra le motivazioni formali addotte da Mosca a sostegno dei due distinti provvedimenti intercorrano delle sostanziali differenze in termini fattuali e di diritto. Ad ogni modo, i parametri di giudizio che hanno guidato le determinazioni assunte dal panel e dall'Organo d'appello nel caso *Russia – Pigs (EU)* in forza del diritto dell'OMC ben potrebbero contribuire a indirizzare, ad esempio, la possibile disamina della "necessità", della "proporzionalità" e della correttezza formale delle "contromisure" russe ad opera di un "comitato di esperti" costituito a tale scopo dal DSB. Tutto ciò, qualora l'Unione europea e la Federazione Russa intendano assicurare una veste giuridica certa, obiettiva e largamente condivisa all'auspicabile appianamento della propria attuale (e apparentemente insanabile) contrapposizione, partendo proprio dalla rimozione del lato "sintomatico" più evidente dello scontro in corso a far data dal 2014, ossia dall'accantonamento del reciproco scambio di sanzioni e contro-sanzioni.

L'opportunità di percorrere tale viatico "giudiziale" ai fini della ricomposizione della più ampia disputa in atto sulle mutue sanzioni tra Bruxelles e Mosca – delegandone la risoluzione,

level of protection - alternative measures) e gli artt. 6.1 e 6.2 (*adaptation to regional conditions*). Dunque, ad esito delle valutazioni in grado d'appello: «*The Appellate Body upheld the Panel's findings that India's AI measures were inconsistent with Art. 3.1 because they were not based on an international standard (Chapter 10.4 of OIE3 Terrestrial Code), and that India was not entitled to benefit from the presumption of consistency of its AI measures with the SPS Agreement and the GATT 1994 (Art. 3.2). The Appellate Body also found that the Panel did not act inconsistently with SPS Article 11.2 or DSU Art. 13.2 in consulting with the OIE regarding the meaning of the Terrestrial Code. [...] The Appellate Body upheld the Panel's finding that India's AI measures were inconsistent with Arts. 5.1 and 5.2 because they were not based on a risk assessment. The Appellate Body partly reversed the Panel's findings of inconsistency with Art. 2.2 insofar as those findings concerned India's AI measures on eggs and poultry meat. [...] The Appellate Body upheld the Panel's finding that India's AI measures were inconsistent with Art. 2.3 because they arbitrarily and unjustifiably discriminated between Members where identical or similar conditions prevailed and were applied in a manner which constituted a disguised restriction on international trade. [...] The Appellate Body upheld the Panel's finding that India's AI measures were inconsistent with Art. 5.6 because they were significantly more trade-restrictive than required to achieve India's appropriate level of protection (ALOP). [...] Although not endorsing all aspects of the Panel's reasoning, the Appellate Body upheld the Panel's findings that India's AI measures were inconsistent with Arts. 6.2 and 6.1 because they did not recognize the concept of disease-free areas and areas of low disease prevalence and they were not adapted to the SPS characteristics of these areas*». Nella trattazione del caso, inoltre, sono stati richiamati l'art. XI GATT (*general elimination of quantitative restrictions*), l'art. 11 DSU (*standard of review*) e l'art. 7 SPS (*transparency*) con gli allegati B(2) e B(5)(a),(b),(d) (*publication, notification and transparency requirements*). Come d'altronde riconosciuto dal panel del DSB in merito al caso *DS475*: «*Previous panels have [compared] the alternative measures proposed by the complaining party with the challenged measures. The panel in India – Agricultural Products, agreeing with the panel in Australia – Salmon, observed that “any measure imposing conditions upon importation, even if stringent, ‘would still be significantly less restrictive to trade than an outright prohibition’”*». Cfr.: OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS430: India – Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products*, 14 ottobre 2014 (*adopted*, 19 giugno 2015), § 7.590; ID., Report dell'Organo d'appello, *DS430: India – Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products*, 4 giugno 2015 (*adopted*, 19 giugno 2015); ID., *India – Agricultural products (DS430)*, in *One-Page Case Summaries*, ult. agg. 3 aprile 2020; ID., Report del panel, *DS475: Russian Federation – Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union*, 2016, § 7.829 (enfasi aggiunta); ID., Report del panel, *DS18: Australia – Measures Affecting Importation of Salmon*, 12 giugno 1998 (*adopted*, 6 novembre 1998), § 8.182.

in puntuali termini giuridici, agli organi giudicanti del meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC – si rivelerebbe peraltro tanto più evidente quand'anche un primo impulso costruttivo in questa direzione giungesse ad esito di un iniziale compromesso, tra l'UE e la Russia, di matrice altresì prettamente politica²¹⁸⁶, mirante di fatto al superamento del logorante “stallo” in cui, a distanza di diversi anni, verte ancora quella che si è ormai tramutata in una gravosa “guerra di posizione” – dalle incerte prospettive e dai toni, al contrario, tendenti al costante e progressivo deterioramento – tra i due “estremi” opposti (ma ancora “complementari”) del continente europeo.

²¹⁸⁶ Si pensi alle aperture verso la Russia espresse a più riprese da parte di diversi paesi europei e, in particolare, alla disponibilità ufficialmente manifestata dall'Italia «*a promuovere, nell'ambito dell'Unione europea, ed in stretto raccordo con gli altri Stati membri, un cambio di passo nelle relazioni con la Federazione russa, funzionale alla ripresa di un dialogo bilaterale strutturato, all'ampliamento degli spazi di cooperazione costruttiva, alla valutazione dell'efficacia, della sostenibilità, delle finalità del sistema sanzionatorio e al suo ripensamento, all'adozione di provvedimenti mirati che non mortifichino la società civile russa e la ripresa degli scambi commerciali bilaterali; a contribuire alla costruzione di un nuovo approccio da parte dell'Unione europea nei confronti della Federazione russa in materia di politica estera e di sicurezza, maggiormente aderente agli interessi ed alle esigenze di sicurezza dell'intero continente, nel pieno rispetto del diritto internazionale [...]*». SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, doc. XXIV n°16, 11 febbraio 2020, p. 6. L'imposizione e il rinnovo delle “misure restrittive” dell'UE in ambito PESC richiedono inoltre l'unanimità da parte dei Membri del Consiglio. Ciascuno degli Stati dell'UE, pertanto, potrebbe in teoria porre unilateralmente il proprio veto al rinnovo delle sanzioni economiche alla Russia. Nella pratica, tuttavia, una simile eventualità pregiudicherebbe la credibilità della politica estera dell'Unione europea arrivando persino ad attentare, in un più ampio orizzonte di valutazione, all'intrinseca coerenza e alla “normatività” stessa delle regole del diritto internazionale. In assenza di una soluzione condivisa (e dotata di solida veste giuridica) permarrrebbe tra l'altro il rischio che la Russia, a fronte della revoca delle sanzioni da parte dell'UE, continui a mantenere in vigore le proprie contromisure. Il diritto dell'OMC e le procedure del DSU, inoltre, rimarrebbero uno dei pochi argini di tutela disponibili per l'UE nel caso in cui gli Stati Uniti dovessero attivare le proprie sanzioni secondarie extraterritoriali nei confronti degli operatori economici dell'Unione che tornassero a intrattenere relazioni commerciali con attori economici russi ancora sottoposti alle sanzioni statunitensi. Cfr. F. GIUMELLI, *Quando sono utili le sanzioni internazionali?* [...], cit., pp. 7-8 e 17-19. Si rammenti, peraltro, come la natura (quasi-)giurisdizionale attribuita alle mansioni svolte dagli organi di primo e secondo grado previsti dal Sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC si riconnetta proprio al ruolo del DSB, ossia dell'organo collegiale di matrice “politica” che presiede all'intero meccanismo e all'adozione finale dei suoi esiti decisionali (restando oltretutto la decisione del caso secondo diritto, ad opera degli organi giudicanti dell'OMC, condizionata all'infruttuosità del precedente tentativo di conciliazione attuato in via diplomatica tra le parti). Cfr. M. R. SALZANO, *op. cit.* Tuttavia, «*[t]he general rule is for the DSB to take decisions by consensus (Article 2.4 of the DSU). Footnote 1 to Article 2.4 of the DSU defines consensus as being achieved if no WTO Member, present at the meeting when the decision is taken, formally objects to the proposed decision. [...] However, when the DSB establishes panels, when it adopts panel and Appellate Body reports and when it authorizes retaliation, the DSB must approve the decision unless there is a consensus against it (Articles 6.1, 16.4, 17.14 and 22.6 of the DSU). This special decision-making procedure is commonly referred to as “negative” or “reverse” consensus. [...] This means that one sole Member [...] can avoid the blocking of the decision (being taken). [...] No Member (including the affected or interested parties) is excluded from participation in the decision-making process. This means that the Member requesting the establishment of a panel, the adoption of the report or the authorization of the suspension of concessions can ensure that its request is approved by merely placing it on the agenda of the DSB. [...] Therefore, a negative consensus is largely a theoretical possibility and, to date, has never occurred. For this reason, one speaks of the quasi-automaticity of these decisions in the DSB. This contrasts sharply with the situation that prevailed under GATT-1947 when panels could be established, their reports adopted and retaliation authorized only on the basis of a positive consensus. [This gave the losing party the ability to block or veto the adoption of a report]*». OMC, *Dispute settlement system training module: Chapter 3*, cit., § 3.1, sez. *Decision-making in the DSB* (enfasi aggiunta); ID., *Chapter 6*, § 6.4 (*Adoption of panel reports*).

5.8 Le implicazioni della vicenda *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit* per il diritto internazionale dell'economia: i parametri di legittimità per l'invocazione di “essential security interests” da parte di un Membro dell'OMC

Nell'ottica (anche evolutiva) di quella che rimane una cruciale *quaestio* del diritto internazionale dell'economia assume indubbio rilievo il caso *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*²¹⁸⁷ recentemente sottoposto al giudizio di un panel costituito dal DSB. Il caso *DS512* ha riguardato le restrizioni al transito viario che, a più riprese, Mosca ha imposto all'Ucraina il 30 novembre 2014, il 1° gennaio 2016 e il 1° luglio 2016, pregiudicando per Kiev l'accesso via terra ai mercati dell'Asia centrale (ossia Kazakhstan e Kyrgyzstan oltre che, di fatto, anche Mongolia, Tajikistan, Turkmenistan e Uzbekistan²¹⁸⁸). Le merci degli esportatori ucraini, invero, possono raggiungere tali aree del globo esclusivamente percorrendo la rete stradale russa. L'Ucraina, pertanto, ha sostenuto innanzi al panel che le misure restrittive adottate dalla Russia violassero gli artt. V (*freedom of transit*) e X (*publication and administration of trade regulations*) del GATT-1994, nonché i relativi impegni assunti dalla Federazione Russa nell'ambito del proprio Protocollo di adesione all'OMC²¹⁸⁹. L'analisi della decisione del panel relativa al caso *DS512* consente di porre in rilievo il ruolo cruciale che il principio di “buona fede” e il divieto di “abuso del diritto” rivestono nel quadro dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto dell'OMC, assurgendo al ruolo di veri e propri “argini” che impediscono ai Membri dell'OMC di ricorrere alle disposizioni dell'art. XXI GATT-1994 al fine di perseguire surrettiziamente finalità estranee ai tratti sistemici dell'Organizzazione mondiale del commercio o, in generale, comunque non conciliabili con i fondamenti ordinamentali dell'OMC.

Il panel costituito ha iniziato la sua analisi esaminando le argomentazioni della Russia nel quadro della disciplina delle eccezioni di sicurezza contemplate dall'art. XXI del GATT-1994. Questo particolare, invero, segna di per sé una marcata differenza rispetto ad altri casi in cui un Membro aveva invece tentato di giustificare l'adozione di misure, altrimenti incompatibili con l'ordinamento dell'OMC, basandosi sulle eccezioni generali di cui all'art. XX GATT²¹⁹⁰. Di norma, infatti, il panel avrebbe innanzitutto dovuto procedere a valutare l'eventuale contrasto dei provvedimenti adottati dalla Parte convenuta con le disposizioni sostanziali del GATT per poi giudicare, soltanto in secondo luogo, la sussistenza di possibili giustificazioni per l'introduzione di tali misure (ad esempio, riconducibili alla necessità di tutelare la morale pubblica o di assicurare la conservazione delle risorse naturali). Questa “deviazione” dal consueto ordine procedurale, del resto, assume particolare importanza proprio in considerazione del fatto che la Federazione Russa non ha fornito giustificazioni di carattere sostanziale

²¹⁸⁷ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 5 aprile 2019 (*adopted*, 26 aprile 2019), cit.

²¹⁸⁸ *Ivi*, § 7.1.

²¹⁸⁹ *Ivi*, § 7.2.

²¹⁹⁰ Cfr. D. GERAETS, *WTO Issues Ruling in Russia - Traffic in Transit: Measures Justified on National Security Grounds Are Justiciable*, in *Mayer Brown - Perspectives & Events*, 8 aprile 2019.

in risposta alle contestazioni mosse nei suoi confronti dall'Ucraina²¹⁹¹. Mosca, al contrario, ha insistito sull'argomento dell'invocazione dell'art. XXI:(b)(iii) GATT a sostegno dei propri provvedimenti, affermando l'intrinseca necessità dell'adozione di tali misure per la protezione di propri interessi essenziali di sicurezza, strettamente correlati all'emergenza nelle relazioni internazionali emersa nel 2014²¹⁹². La Russia, inoltre, ha sostenuto che il panel non fosse di per sé competente a pronunciarsi sulla controversia, affermando che le *Security Exceptions* previste dal GATT dovrebbero essere considerate come clausole «*totally self-judging*»²¹⁹³.

L'Ucraina e altri nove Membri intervenienti (compresa l'UE), per quanto in disaccordo tra loro in merito all'effettiva “gradazione” del controllo giurisdizionale richiesto, hanno invece rivendicato la natura *justiciable* dell'invocazione, da parte di Mosca, dell'articolo XXI:(b)(iii) GATT e, di conseguenza, ne hanno sostenuto la suscettibilità rispetto alla disamina (e alla possibile revisione) condotta nel merito ad opera di un panel costituito dal DSB²¹⁹⁴. Eccezionalmente, Washington e Mosca hanno al contrario mantenuto un'inedita posizione comune, sostenendo la presenza di un difetto di giurisdizione in capo al panel del meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC con riferimento all'accoglimento delle rivendicazioni avanzate dall'Ucraina avverso le restrizioni al transito imposte a Kiev da parte del Cremlino²¹⁹⁵.

Gli USA, in questo caso, hanno speso argomentazioni simili a quelle che l'amministrazione Trump ha utilizzato nel 2018 per giustificare l'imposizione di tariffe anti-dumping nel mercato dell'acciaio e dell'alluminio²¹⁹⁶. Dunque, sia Washington che Mosca ritengono che le

²¹⁹¹ Cfr. OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 5 aprile 2019 (*adopted*, 26 aprile 2019), cit., §§ 7.108-7.109.

²¹⁹² *Ivi*, §§ 7.3-7.4.

²¹⁹³ *Ivi*, § 7.26.

²¹⁹⁴ *Ivi*, § 7.43 e nota 109 nella sezione *Main arguments of the third parties*, inclusi i riferimenti a: *European Union's Third-Party Written Submission* nel caso *DS512: Russia - Measures Concerning Traffic in Transit*, 8 novembre 2017, §§ 10-21 e in particolare § 14; *Third Party Oral Statement by the European Union* nel caso *DS512: Russia - Measures Concerning Traffic in Transit*, 25 gennaio 2018, §§ 4-5. In merito, cfr. L. VAN DEN HENDE, E. WHITE, L. MALY, *op. cit.* Sul tema, si vedano inoltre: I. BOGDANOVA, *The WTO Panel Ruling on the National Security Exception: Has the Panel 'Cut' the Baby in Half?*, in *EJIL blog*, 12 aprile 2019; EAD., *Economic sanctions before international tribunals: national security exceptions on the rise?*, paper from *IELSI conference: International Economic Law and Security Interests*, cit.; C. HENCKELS, *A Theory of Security Exceptions*, cit. Rileva, in merito, la giurisprudenza internazionale dell'ICSID. Cfr.: ICSID, *CMS Gas Transmission Company v. The Republic of Argentina*, case n°Arb/01/8, Award, 12 maggio 2005, cit., §§ 339-340 e 373; ICSID, *Enron Corporation and Ponderosa Assets, L.P. v. Argentine Republic*, case n°Arb/01/3, Award, 22 maggio 2007, cit., §§ 299, 326-327 e 331-332; ICSID, *Enron Corporation and Ponderosa Assets, L.P. v. Argentine Republic*, case n°Arb/01/3, annulment proceeding, 25 settembre 2007, cit., § 351; ICSID, *Sempra Energy International v. The Argentine Republic*, case n°Arb/02/16, Award, 28 settembre 2007, cit., §§ 383-384 e 389.

²¹⁹⁵ Cfr. D. PALMER, *US sides with Russia in Wto national security case against Ukraine*, in *Politico*, 30 luglio 2018.

²¹⁹⁶ Tuttavia, l'OMC comprende già un accordo specifico in materia anti-dumping e non consente l'utilizzo delle eccezioni di sicurezza per il perseguimento di dissimulate finalità protezionistiche. Cfr. M. KAHN, *Pretextual Protectionism? The Perils of Invoking the WTO National Security Exception*, in *Lawfare*, 21 luglio 2017. Nel 2018 gli USA, in virtù della sez. 232 del *Trade Expansion Act* del 1962, hanno alzato del 25% e del 10% i dazi doganali sulle importazioni, rispettivamente, di acciaio e di alluminio. Nelle valutazioni dell'amministrazione americana, infatti, l'acciaio e l'alluminio sono materie prime fondamentali per l'industria bellica e, di conseguenza, la dipendenza da produttori stranieri potrebbe compromettere le capacità militari di difesa dello Stato nell'eventualità di una guerra. Tale aumento, preconizzato in due rapporti del *Department of Commerce* del gennaio del 2018 ed

previsioni dell'art. XXI GATT siano *non-justiciable* e che i panel costituiti dal DSB, di conseguenza, non possano decidere in merito a dispute nell'ambito delle quali si faccia valere l'eccezione di sicurezza²¹⁹⁷. Un altro modo di affermare la “non-giustiziabilità” dell'invocazione, da parte di un Membro, dell'art. XXI:(b)(iii) GATT sembrerebbe infatti essere quello di caratterizzare il problema come una questione di natura esclusivamente “politica”²¹⁹⁸. Tuttavia, la Corte internazionale di Giustizia aveva già in precedenza respinto il tentativo degli Stati Uniti di eccepire una simile argomentazione²¹⁹⁹.

entrato in vigore il 23 marzo dello stesso anno, ha determinato l'immediata reazione da parte di diversi paesi. La Cina, ad esempio, ha contestato dinanzi agli organi dell'OMC la matrice giuridica scelta dagli USA per le restrizioni introdotte, ritenendo che queste ultime non possano essere qualificate come misure fondate su motivi di sicurezza nazionale, ai sensi dell'art. XXI GATT. Pechino, al contrario, ritiene che tali provvedimenti costituiscano delle misure di salvaguardia. La disciplina di questa specifica tipologia di misure è trattata nell'art. XIX GATT e nel relativo Accordo sulle misure di salvaguardia, in base ai quali la condizione primaria per l'adozione di simili provvedimenti è un incremento delle importazioni di un determinato prodotto, in termini assoluti o relativamente alla produzione interna, di portata tale da determinare o rischiare di produrre un grave pregiudizio ai produttori nazionali di prodotti simili o direttamente concorrenti. In tale eventualità, lo Stato importatore interessato può introdurre misure volte a scongiurare o a compensare tale danno, favorendo il riequilibrio della situazione venutasi a creare (art. XIX § 1, lett. a del GATT). Cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., pp. 181-182. L'Organo d'appello, inoltre, ha recentemente chiarito il concetto di misura di salvaguardia. Cfr.: OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, *DS496: Indonesia – Safeguard on Certain Iron or Steel Products* (WT/DS490/14 WT/DS496/15), 15 agosto 2018 (*adopted* 27 agosto 2018), cit., § 5.60; OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS518: India – Certain Measures on Imports of Iron and Steel Products*, 6 novembre 2018 (*under appeal*, 14 dicembre 2018), cit., § 7.75.

²¹⁹⁷ Questa interpretazione, inoltre, è ufficialmente richiamata da parte degli Stati Uniti anche in riferimento alle eccezioni di sicurezza incluse nei numerosi trattati bilaterali di investimento sottoscritti da Washington. Cfr. ICSID, *Enron Corporation and Ponderosa Assets, L.P. v. Argentine Republic*, case n°Arb/01/3 (Award), 22 maggio 2007, cit., § 326. Per un approfondimento sul dibattuto tema del *security exceptionalism* nell'approccio statunitense al diritto internazionale del commercio e, in particolare, nelle politiche condotte da Washington in tale ambito sotto l'amministrazione del Presidente Donald J. Trump, cfr.: O. WÆVER, *Securitization and Desecuritization*, in R. D. LIPSCHUTZ (a cura di), *On Security*, Columbia University Press, New York, 1995; B. BUZAN, O. WÆVER, J. DE WILDE, *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, Boulder CO, 1998; M. C. WILLIAMS, *Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics*, in *International Studies Quarterly*, 2003, vol. 47, n°4, pp. 511-531; H. H. KOH, *The Trump Administration and International Law*. Oxford University Press 2018; C.H. WU, *The Securitisation of US-China Economic Relations: Contagion and Resilience*, working paper, *IELSI conference: International Economic Law and Security Interests*, cit.; C. HUANG, *China's Take on National Security and Its Implications on the Evolution of International Economic Law*, working paper, *ivi*; K. J. FANDL, *The Slippery Slope of the National Security Exception to Trade Commitments*, working paper, *ivi*; C. GLÖCKLE, *The Era of National Security Diplomacy and Its Transformative Effect on International Economic Law*, working paper, *ivi*; K. CLAUSSEN, *Trade's Security Exceptionalism*, in *Stanford Law Review*, 2020, vol. 72, pp. 1097-1164.

²¹⁹⁸ Del resto, la netta differenziazione tra questioni di carattere *justiciable* e *non-justiciable* è profondamente radicata nell'ordinamento costituzionale degli USA e, in linea di principio, sulla base di tale orientamento a qualsiasi giudice o arbitro è preclusa la possibilità di entrare nel merito di decisioni di carattere essenzialmente politico. Cfr.: U.S. SUPREME COURT, *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803); U.S. SUPREME COURT, *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186, 217 (1962). In merito, cfr. I. BOGDANOVA, *Adjudication of the GATT Security Clause: To Be or Not to Be, This Is the Question*, WTI working paper, gennaio 2019. Sul tema, si veda anche: H. LAUTERPACHT, *The Doctrine of Non-Justiciable Disputes in International Law*, in *Economica*, 1928, n°24, pp. 277-317.

²¹⁹⁹ Secondo la CIG (*Certain expenses of the United Nations*, Advisory opinion, 20 luglio 1962, in *I.C.J. Reports 1962*, p. 155): «*The Court, however, cannot attribute a political character to a request which invites it to undertake an essentially judicial task, namely, the interpretation of a treaty provision*». Inoltre, in *Military and Paramilitary*

Pertanto, nell'aprile 2019, il panel chiamato a pronunciarsi nel caso DS512 ha nuovamente respinto tali riserve, riconoscendosi investito della competenza necessaria per rivedere gli aspetti formali e sostanziali di un'invocazione dell'art. XXI:(b)(iii) GATT²²⁰⁰. In particolare, il panel ha affermato che, nonostante la lett. b) dell'art. XXI GATT consenta al Membro di intraprendere quelle azioni «*which it considers necessary*» per la tutela dei propri interessi essenziali di sicurezza, l'esercizio di una simile discrezionalità deve risultare in ogni caso limitato alla presenza di talune circostanze che rientrino oggettivamente nel campo di applicazione dei tre sottoparagrafi dello stesso art. XXI:(b) GATT²²⁰¹. Infatti, in virtù dell'articolazione logica di tale norma, la funzione dei tre commi dell'art. XXI:(b) GATT risulta proprio quella di fornire tre differenti "argini" circostanziali nei quali incanalare la discrezionalità accordata al Membro nel ricorso alle previsioni di tale articolo²²⁰².

Il panel, quindi, ha osservato che la clausola «*which it considers*» che compare nell'art. XXI:(b) GATT potrebbe essere interpretata tanto al fine della qualificazione del termine "necessità" impiegato in riferimento alle misure adottate a tutela di *essential security interests*, quanto allo scopo della determinazione di questi stessi interessi fondamentali in materia di sicurezza nazionale. Una differente accezione di tale clausola potrebbe invece attribuire al Membro la facoltà di determinare soggettivamente la sussistenza delle circostanze elencate nei tre sottoparagrafi dell'art. XXI:(b) GATT ma ciò, di conseguenza, renderebbe automaticamente

Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, 26 novembre 1984, in *I.C.J. Reports 1984*, p. 435, § 96, la Corte sottolinea che: «*[T]he Court has never shied away from a case brought before it merely because it had political implications [...]*». Successivamente, nella celebre sentenza di merito del 27 giugno 1986 giunta ad esito dello stesso procedimento relativo alla controversia tra il Nicaragua e gli USA (in *I.C.J. Reports 1986*, p. 116, § 222), la Corte osserva che: «*Being itself an article of the Treaty, it is covered by the provision in Article XXIV that any dispute about the "interpretation or application" of the Treaty lies within the Court's jurisdiction. Article XXI defines the instances in which the Treaty itself provides for exceptions to the generality of its other provisions, but it by no means removes the interpretation and application of that article from the jurisdiction of the Court as contemplated in Article XXIV*». In merito, cfr.: CIG, *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Preliminary Objection, Judgment, 12 dicembre 1996, in *I.C.J. Reports 1996*, p. 811, § 20; CIG, *Questions relating to the Seizure and Detention of Certain Documents and Data (Timor-Leste v. Australia)*, Provisional Measures, Order, 3 marzo 2014, in *I.C.J. Reports 2014*, p. 147; CIG, *Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment, Preliminary objections, 13 febbraio 2019, in *I.C.J. Reports 2019*, §§ 28 e 31; CIG, *Jadhav Case (India v. Pakistan)*, Judgment, 17 luglio 2019, in *I.C.J. Reports 2019*, p. 418. Si veda, inoltre: C. HENCKELS, *op. cit.*

²²⁰⁰ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 5 aprile 2019 (*adopted*, 26 aprile 2019), cit., §§ 7.102-7.104, 8.1:(a)(i) e nota 183; OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, *DS308: Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, 7 ottobre 2005 (*adopted*, 24 marzo 2006), cit., § 53. Resta peraltro da sottolineare come, in linea generale, la disamina condotta da qualsiasi tribunale o corte arbitrale nei casi riguardanti sanzioni internazionali possa assumere le vesti di "hard scrutiny", ovvero di un approfondito riesame sostanziale della legittimità di tali misure, oppure di "formal scrutiny", ossia di un controllo di natura meramente formale circa la compatibilità dei provvedimenti contestati rispetto alle garanzie procedurali prescritte nel relativo ordinamento di provenienza. Cfr. A. ATTERITANO, M. B. DELI, *op. cit.*, p. 227.

²²⁰¹ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 5 aprile 2019 (*adopted*, 26 aprile 2019), cit., §§ 7.53-7.101.

²²⁰² Cfr. L. VAN DEN HENDE, E. WHITE, L. MALY, *op. cit.*

non-justiciable il ricorso alla norma in esame oltre che persino superflua l'elencazione delle circostanze specificate nei medesimi sottoparagrafi²²⁰³.

Dunque, il panel ha rilevato come, per quanto una prima valutazione relativa alla “necessità” dei provvedimenti adottati permanga nella discrezionalità di ciascun Membro (che è tenuto comunque a interpretare e applicare la disposizione in buona fede, non utilizzandola per eludere i propri obblighi), le altre due tipologie di *determinations* implicino invece che le misure introdotte dal Membro restino assoggettabili a un certo livello di controllo “oggettivo” da parte del meccanismo giurisdizionale del DSB dell'OMC (come in effetti provato anche dalla genesi storica delle *Security Exceptions* del GATT)²²⁰⁴. D'altronde, se l'art. XXI:(b) del GATT dovesse essere interpretato come una disposizione completamente soggettiva e *self-judging*, «*proving a State's negligence would be almost impossible*»²²⁰⁵. Ogni Membro, pertanto, potrebbe unilateralmente (nonché arbitrariamente) sospendere i propri obblighi legati al sistema dell'OMC semplicemente tramite l'attivazione delle previsioni di questo articolo, lasciando tutti gli altri Membri totalmente privi di tutele e, di fatto, contravvenendo allo scopo fondante del quadro giuridico dell'Organizzazione mondiale del commercio, vale a dire promuovere «*the security and predictability*» dell'intero sistema del commercio internazionale disegnato da tale Organizzazione²²⁰⁶.

Un simile approccio alla disciplina delle *Security Exceptions*, quindi, finirebbe chiaramente con l'aprire un vero e proprio “vaso di Pandora” che potrebbe irreversibilmente minare le fondamenta dell'ordinamento multilaterale dell'OMC²²⁰⁷. Di conseguenza, il panel ha respinto l'argomentazione presentata dalla Federazione Russa in merito alla supposta natura totalmente *self-judging* dell'art. XXI:(b) GATT²²⁰⁸. Al contempo, il panel ha ritenuto che la Russia abbia comunque soddisfatto i requisiti per l'applicazione delle previsioni di cui all'art. XXI:(b)(iii) GATT²²⁰⁹ e, di conseguenza, ha reputato che le restrizioni al transito imposte da Mosca all'Ucraina siano effettivamente coperte da tale norma in quanto effettivamente adottate in corrispondenza («*in time of*») di un'oggettiva situazione di emergenza nelle relazioni internazionali²²¹⁰. Sulla base di una valutazione in concreto dei riscontri prodotti dalle Parti in riferimento alle particolari circostanze che hanno caratterizzato le recenti relazioni tra la Russia

²²⁰³ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia - Measures Concerning Traffic in Transit*, 5 aprile 2019 (*adopted*, 26 aprile 2019), cit., § 7.63.

²²⁰⁴ *Ivi*, §§ 7.98 e 7.82.

²²⁰⁵ Cfr. P.-H. VERDIER, *Cooperative States: International Relations, State Responsibility and the Problem of Custom*, in *VA J. Int'l L.*, 2002, n°42, pp. 839-867.

²²⁰⁶ Cfr.: OMC, *WTO Agreement - Preamble (Jurisprudence)*, in *WTO analytical index*, ult. agg. dicembre 2021; OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, *DS62: European Communities – Customs Classification of Certain Computer Equipment*, 5 giugno 1998 (*adopted*, 22 giugno 1998), § 82.

²²⁰⁷ Cfr.: S. LESTER, H. ZHU, *Closing Pandora's Box: The Growing Abuse of the National Security Rationale for Restricting Trade*, in *CATO Institutes - Policy Analysis*, n°874, 25 giugno 2019.

²²⁰⁸ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 5 aprile 2019 (*adopted*, 26 aprile 2019), cit., § 7.79.

²²⁰⁹ *Ivi*, §§ 7.148 e 8.1:(d)(iii)-(iv).

²²¹⁰ *Ivi*, §§ 7.70, 7.76-7.77, 7.114-7.126; cfr. OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS567: Saudi Arabia – Measures concerning the Protection of Intellectual Property Rights*, 16 giugno 2020, cit., § 7.247.

e l'Ucraina, il panel ha infatti rilevato come lo scontro tra Mosca e Kiev continuativamente in atto dal 2014 rappresenti obiettivamente un caso di «*emergency in international relations*» ai sensi dell'art. XXI:(b)(iii) GATT²²¹¹ e ciò a prescindere da quale degli attori coinvolti sia da ritenere responsabile, in base al diritto internazionale generale, per l'insorgere di tale situazione²²¹².

Il panel ha dunque osservato come gli specifici interessi essenziali di sicurezza, nonché la loro stessa interpretazione, possano altresì dipendere dalla particolare contingenza in cui versi il Membro, oltre che dalle specifiche percezioni maturate da parte di quest'ultimo in riferimento alla propria peculiare congiuntura. Tali intendimenti dal lato del Membro, di conseguenza, possono variare con il mutare delle circostanze e delle inerenti percezioni. Per questi motivi, il panel ha riconosciuto che è in generale lasciata ai singoli Membri la definizione di quelli che essi considerino essere i propri interessi essenziali in materia di sicurezza nazionale²²¹³. Infine, il panel ha ribadito come l'espressione «*which it considers*» attribuisca al singolo Membro la facoltà di valutare l'effettiva “necessità” (e quindi adeguatezza²²¹⁴) delle azioni da esso poste in essere per la protezione dei propri interessi essenziali di sicurezza al concreto verificarsi delle circostanze elencate dall'art. XXI:(b) GATT²²¹⁵. Tuttavia, il panel ha constatato come gli *essential security interests* rientrino per definizione in un ambito di maggiore specificità “terminologica” (e, dunque, sostanziale) rispetto ai più generici “interessi di sicurezza”. Il carattere della “essenzialità” di tali interessi, infatti, può essere interpretato in stretta relazione con l'impellente esigenza (*necessity*), da parte del Membro, di assicurare «*the quintessential functions of the State*» ovvero la protezione del suo territorio e della sua popolazione da minacce esterne e il mantenimento della legge e dell'ordine pubblico al proprio interno²²¹⁶.

²²¹¹ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 5 aprile 2019 (*adopted*, 26 aprile 2019), cit., §§ 7.76-7.77, 7.81, 7.122 e 8.1:(d)(i).

²²¹² *Ivi*, § 7.121.

²²¹³ *Ivi*, §§ 7.130-7.131. Cfr.: C. RAGNI, *Standard of Review and the Margin of Appreciation before the International Court of Justice*, in L. GRUSZCZYNSKI (a cura di), *Deference in International Courts and Tribunals: Standard of Review and Margin of Appreciation*, Oxford University Press 2014.

²²¹⁴ Cfr. L. VAN DEN HENDE, E. WHITE, L. MALY, *op. cit.*

²²¹⁵ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 5 aprile 2019 (*adopted*, 26 aprile 2019), cit., §§ 7.146-7.147. Sull'importanza della formulazione letterale (*wording*) delle disposizioni di un trattato in riferimento alla determinazione della natura *self-judging* di una sua clausola (o di elementi di quest'ultima) alla luce della giurisprudenza della CIG, cfr. S. SCHILL, R. BRIESE, *op. cit.*, p. 71.

²²¹⁶ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 5 aprile 2019 (*adopted*, 26 aprile 2019), cit., § 7.130.

5.8.1 La centralità della *plausibility review* condotta dal panel in relazione al caso *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*

Il panel ha specificato che l'obbligo generale di interpretare e applicare la norma dell'art. XXI:(b) GATT *bona fide*²²¹⁷ implica altresì il necessario riscontro della sussistenza di un collegamento concreto tra i provvedimenti adottati da un Membro nelle circostanze elencate dalla norma e gli interessi essenziali di sicurezza che (si presume) queste stesse misure mirino a tutelare in tali circostanze. Il Membro che invoca tale articolo, quindi, sarà tenuto a dimostrare che le proprie misure non siano “*not implausible*” rispetto a tale scopo. Queste ultime, infatti, dovranno risultare effettivamente funzionali alla protezione degli *essential security interests* a tutela dei quali siano state ufficialmente introdotte e non celare, al contrario, il surrettizio perseguimento di altre finalità²²¹⁸.

Dunque, la *plausibility review*²²¹⁹ condotta dal panel comporta che il Membro sia tenuto ad articolare in modo sufficientemente dettagliato le proprie ragioni addotte a sostegno dell'invo-

²²¹⁷ «[T]he discretion of a Member to designate particular concerns as “essential security interests” is limited by its obligation to interpret and apply Article XXI(b)(iii) of the GATT 1994 in good faith. The Panel recalls that the obligation of good faith is a general principle of law and a principle of general international law which underlies all treaties, as codified in Article 31(1) (“[a] treaty shall be interpreted in good faith ...”) and Article 26 (“[e]very treaty ... must be performed [by the parties] in good faith”) of the Vienna Convention». *Ivi*, § 7.132.

²²¹⁸ *Ivi*, § 7.138.

²²¹⁹ In tema di *plausibility* si impone un richiamo alla copiosa giurisprudenza della CIG riguardante tale (controverso) criterio. I giudici dell'Aia, *pendente lite*, hanno il potere di indicare «any provisional measures which ought to be taken to preserve the respective rights of either party». L'art. 41, § 1 dello Statuto della CIG, infatti, riconosce alla Corte la possibilità di stabilire l'introduzione di misure provvisorie «if it considers that circumstances so require». Lo scopo di tali misure è quello di impedire l'annullamento delle posizioni giuridiche dedotte in causa, impedendo al convenuto di ingenerare un *fait accompli* prima che la Corte abbia deciso sul merito della domanda. La Corte, dunque, è tenuta a valutare se l'adozione di simili provvedimenti risulti “appropriata”. I requisiti per l'introduzione di misure provvisorie da parte della CIG, pertanto, si sostanziano nella *prima facie jurisdiction* della Corte, nella *plausibility* dei diritti di cui si richiede la tutela (il cd. *fumus boni iuris*) e nel rischio imminente (*urgency*) che questi ultimi siano esposti a un *irreparable prejudice* (il cd. *periculum in mora*). Inoltre, è richiesta la sussistenza di un *sufficient link* tra i diritti di cui si chiede la protezione e l'oggetto della controversia sottoposta alla Corte. La CIG è giunta a configurare puntualmente il requisito della *plausibility* nella sua ordinanza del 28 maggio 2009 emanata nell'ambito del caso *Belgium v. Senegal*, quando ha affermato che: «the power of the Court to indicate provisional measures should be exercised only if the Court is satisfied that the rights asserted by a party are at least plausible» (§ 57). Da quel momento, la Corte si è soffermata sulla valutazione della plausibilità dei diritti dedotti in causa in tutte le ordinanze adottate in materia di misure provvisorie (cfr.: *Cambodia v. Thailand*, ordinanza del 18 luglio 2011, §§ 33 e 38; *Timor-Leste v. Australia*, ordinanza del 3 marzo 2014, § 26; *Qatar v. United Arab Emirates*, ordinanza del 23 luglio 2018, § 43; *Gambia v. Myanmar*, ordinanza del 23 gennaio 2020, §§ 43-44). La *plausibility*, pertanto, è stata in origine concepita come un test per stabilire l'esistenza, ai sensi del diritto internazionale, dei diritti rivendicati dagli Stati al cospetto della Corte. La decisione cautelare della Corte, infatti, presuppone in tal senso l'esistenza dei diritti invocati (e il loro nesso con l'oggetto della controversia) così come richiede che lo Stato ricorrente detenga almeno apparentemente tali prerogative. Ad ogni modo è possibile rilevare come, nell'ordinanza dell'8 marzo 2011 relativa alla causa *Costa Rica v. Nicaragua*, la Corte — pur confermando di non dover procedere «at this stage of the proceedings» alla definitiva determinazione dell'esistenza dei diritti asseriti (§§ 53 e 57) — abbia fondato sulla «careful examination of the evidence and arguments presented by the Parties» la valutazione della plausibilità “giuridica” (*legal plausibility*) dell'applicazione dei diritti invocati nelle circostanze del caso di specie, giungendo dunque a configurare (§§ 58 e 59) un vero e proprio test di plausibilità “fattuale” (*factual plausibility*). Analogamente, nell'ordinanza del 7 dicembre 2016 relativa al caso *Equatorial Guinea v. France* la

cazione dell'art. XXI:(b)(iii) GATT²²²⁰. Lo *standard of proof* impiegato nel contesto di tale riesame, infatti, richiede che il Membro debba dimostrare l'effettiva sussistenza di interessi essenziali per la propria sicurezza, correlati al verificarsi di condizioni riconducibili a quelle elencate nella norma, insieme alla "non implausibile" idoneità delle misure in concreto adottate riguardo al fine della protezione di tali interessi. Un'interpretazione estensiva delle nozioni di "interessi essenziali di sicurezza" e di "emergenza" consentirebbe inoltre di includere nel novero di tali definizioni anche molte delle situazioni oggi connesse a conflitti interni, attacchi terroristici, "guerre" cibernetiche e crisi umanitarie²²²¹ le quali andrebbero di conseguenza ad

Corte ha valutato la plausibilità del diritto invocato sulla base dei riscontri probatori presentati (§§ 71,78 e 79). Dal momento in cui la Corte, nel 2001 (cfr. *Germany v. United States of America*, sentenza del 27 giugno 2001), ha chiarito per la prima volta che i suoi «*orders on provisional measures under Article 41 have binding effect*» (§ 109) e sono pertanto idonei a creare obblighi giuridici internazionali nei confronti delle parti cui le misure provvisorie sono rivolte, è sorta per la CIG l'esigenza di promuovere l'osservanza delle proprie determinazioni cautelari, garantendone la legittimità. A tale scopo, si è reso dunque necessario assicurare alla violazione della sovranità statale che tali ordinanze comportano un solido fondamento giuridico che non si limitasse a una mera riproposizione degli argomenti dello Stato invocante. È in tale contesto, quindi, che è maturato l'indirizzo della Corte verso la configurazione di un test di plausibilità caratterizzato da uno standard più elevato, in base al quale la Corte non si limita a giudicare la *plausibility of rights* ma è chiamata a valutare anche se il (presunto) comportamento contestato allo Stato convenuto possa violare i diritti asseriti dallo Stato attore (*plausibility of claims*). Proprio con l'ordinanza del 19 aprile 2017 relativa al caso *Ukraine v. Russian Federation*, inoltre, la Corte ha per la prima volta ritenuto che il test di plausibilità non fosse stato superato dallo Stato ricorrente in riferimento a una parte dei diritti rispetto ai quali veniva chiesta la protezione *pendente lite*. Sebbene, in tale frangente, la Corte abbia comunque fatto formale riferimento alla plausibilità "giuridica" (§§ 63-64), in realtà è stato il test di plausibilità "fattuale" a trovare applicazione concreta come, del resto, anche nella successiva ordinanza del 18 maggio 2017 relativa al caso *India v. Pakistan*, dove la Corte ha valutato la plausibilità dei diritti sulla base dei «*legal arguments and evidence presented*» (§§ 42-45). Pertanto, la *factual plausibility*, trascendendo la mera sussistenza "giuridica" dei diritti, stabilisce una soglia di valutazione più alta rispetto alla *legal plausibility* sublimando (a chiaro detrimento del ricorrente e del suo onere probatorio) un'analisi puramente *prima facie* — ragionevolmente concepita come ipostasi del principio *iura novit curia* e introdotta al fine di inibire la presentazione alla Corte di istanze manifestamente infondate — in una sorta di "pre-giudizio di merito" («*it is necessary to ascertain whether there are sufficient reasons*», § 75) concettualmente del tutto differente il quale, pur assumendo come canone di riferimento una più blanda *non-implausibility* dei diritti invocati (il cd. *fumus non mali juris*), si sostanzia in una «*question of mixed law and facts*» di controversa legittimità che trova luogo senza che la giurisdizione della Corte, gli elementi di fatto, i diritti e gli obblighi delle parti siano stati ancora stabiliti dalla Corte in via definitiva, nonché nell'incertezza riguardante il *quantum* probatorio effettivamente richiesto alle parti in causa. Ad ogni modo, giova rilevare come l'accertamento sommario condotto dalla CIG (che, comunque, non compromette la fase di merito) sia accompagnato da un atteggiamento di particolare prudenza, con il livello di rigidità dello standard di valutazione della *plausibility* che rimane commisurato alla natura dei diritti rispetto ai quali è richiesto l'intervento cautelare. Cfr.: D. AKANDE, *Selection of the International Court of Justice [...]*, in *Journal of International Dispute Settlement*, 2016, vol. 7, n°2, pp. 320-344; L. MAROTTI, 2. *Ancora in tema di plausibility [...]*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2017, pp. 244-249; C. MILES, *Provisional measures and the „new” plausibility [...]*, in *BYIL*, 2018, pp. 1-46; M. LANDO, *Plausibility in the Provisional Measures [...]*, in *Leiden Journal of International Law*, 2018, vol. 31, n°3, pp. 641-668; D. KONTO-GIANNIS, *Provisional Measures in Ukraine v. Russia [...]*, in *EJIL blog*, 8 novembre 2019.

²²²⁰ Cfr.: W. WEISS, *Applying/Interpreting (Essential) Security Exceptions in WTO Law: Methodical Preliminaries and Systemic Issues*, working paper, *IELSI conference: International Economic Law and Security Interests*, cit.; ID., *Interpreting Essential Security Exceptions in WTO Law in View of Economic Security Interests*, cit., pp. 255-284.

²²²¹ Cfr.: J. B. HEATH, *The New National Security Challenge to the Economic Order*, in *YALE L. J.*, 2020, n°129, n°4, pp. 1020-1098; L. K. DONOHUE, *The Limits of National Security*, in *American Criminal Law Review*, 2011, 48, 1573-1756. Si vedano anche: M. PINCHIS-PAULSEN, *Trade Multilateralism and U.S. National Security*, in *Mich.*

aggiungersi ai “classici” conflitti armati («*latent armed*»²²²²), alle “tradizionali” minacce alla pace e alla sicurezza nonché alle “consuete” «*situation[s] of breakdown of law and public order*»²²²³ (da intendersi sia all’interno che nelle immediate vicinanze del territorio del Membro che invoca le *Security Exceptions*²²²⁴). Il panel, quindi, ha optato per un approccio flessibile richiedendo che la dimostrazione dell’effettiva sussistenza di interessi essenziali in materia di sicurezza da parte del Membro sia tanto più specifica quanto più la tipologia emergenziale dedotta si discosti dalla “normale” definizione di «*emergency in international relations*», contemplando altresì la possibilità che il giudizio sulla presenza di una situazione di reale emergenza nelle relazioni internazionali possa fare affidamento sulle pertinenti valutazioni provenienti da organi di OO.II. competenti in materia²²²⁵.

Gli obblighi generali di interpretazione e applicazione dell’art. XXI:(b)(iii) GATT secondo il criterio della “buona fede”, valevoli per tutti i Membri dell’OMC, implicano dunque che un panel costituito dal DSB possa, in primo luogo, verificare la presenza di riscontri in grado di suggerire che la designazione, ad opera di un Membro, di propri interessi essenziali di sicurezza non sia stata effettuata *bona fide* e, in seconda battuta, valutare se le misure contestate risultino *not implausible* in qualità di azioni rivolte alla protezione degli interessi essenziali di sicurezza designati da parte del Membro (senza con ciò, tuttavia, comportare un sindacato diretto del panel sulla “appropriatezza” di tali provvedimenti)²²²⁶.

Il panel, ad ogni modo, ha concluso che qualora le sue determinazioni in riferimento all’invocazione dell’art. XXI:(b)(iii) GATT da parte della Russia fossero state annullate in sede di appello (e, nell’ambito del secondo grado di “giudizio”, anche le restanti ipotesi contemplate dall’art. XXI:(b) GATT non fossero state ritenute soddisfatte in relazione al caso di specie), l’Organo d’appello avrebbe dovuto completare l’analisi²²²⁷, condotta in prima istanza dal “gruppo di esperti” costituito dal DSB, attenendosi ai criteri che troverebbero normalmente applicazione in una situazione non rientrante nella definizione di “emergenza nelle relazioni internazionali”, procedendo così a una valutazione obiettiva delle misure implementate da

J. Int’l. L., 2020, vol. 41, pp. 109 ss.; J. LEE, *Commercializing National Security? National Security Exceptions’ Outer Parameter under GATT Article XXI*, in *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, 2018, vol. 13, n°2, pp. 277-310; S.-Y. PENG, *Cybersecurity Threats and the WTO National Security Exceptions*, in *Journal of International Economic Law*, 2015, vol. 18, n°2, pp. 449-478. L’amministrazione Trump, nel 2018, è giunta a includere nella definizione di “interessi di sicurezza essenziali” anche la redditività di alcune industrie nazionali ritenute strategiche. Cfr. D. J. TRUMP, *Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States*, 8 marzo 2018.

²²²² OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 5 aprile 2019 (*adopted*, 26 aprile 2019), cit., §§ 7.76 e 7.111.

²²²³ *Ivi*, § 7.135.

²²²⁴ *Ivi*, §§ 7.76 e 7.111.

²²²⁵ *Ivi*, §§ 7.135, 7.145, 7.142, 7.136-7.137.

²²²⁶ *Ivi*, § 7.43. Inoltre, cfr.: *European Union’s third-party submission* nel caso *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, cit., §§ 11, 14, 17, 21 e 23; GATT, CONSIGLIO, *Decision concerning Article XXI of the General Agreement*, 30 novembre 1982, Preambolo.

²²²⁷ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 5 aprile 2019 (*adopted*, 26 aprile 2019), cit., § 7.154.

Mosca alla luce delle specifiche previsioni dell'articolo V, § 2 GATT e dei connessi impegni di cui al § 1161 del *Working Party Report* della Federazione Russa²²²⁸. L'Ucraina, tuttavia, non ha presentato ricorso in appello avverso la decisione del panel nel caso *DS512*, che è stata dunque adottata dal DSB il 26 aprile 2019 divenendo a tutti gli effetti definitiva.

5.8.2 Il principio di “buona fede” e il divieto di “abuso del diritto”: riferimenti cardine nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto dell'OMC

Le conclusioni del panel sulla vicenda *Russia - Traffic in Transit* segnano una tappa evolutiva di importanza storica nel processo di consolidamento, nel quadro del Sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC, di un nuovo *acquis* giurisprudenziale in materia di legittimità dell'adozione di contromisure economiche alla luce della normativa dell'Organizzazione mondiale del commercio. Infatti, anche qualora si intenda contestare al panel costituito di non aver tenuto in debita considerazione una (supposta) prassi precedente, che si sarebbe affermata tra le Parti contraenti e tra i Membri dell'OMC in merito al (presunto) regime di completa autodisciplina e *non-justiciability* delle eccezioni di sicurezza, l'asserita carenza di “giustiziabilità” del ricorso all'art. XXI GATT potrebbe ormai trovare rinnovata applicazione solo in riferimento ad invocazioni delle eccezioni di sicurezza riguardanti situazioni sostanzialmente speculari a quelle pregresse in relazione alle quali si supponga che, presso i Membri, si sia consolidata una consuetudine imperniata su tale assetto interpretativo della disciplina delle *Security Exceptions*²²²⁹.

La pronuncia del panel nel caso *Russia - Traffic in Transit*, oltretutto, si pone in aperto contrasto con la posizione “tradizionalmente” sostenuta da grandi potenze economiche (e militari) come gli Stati Uniti, per i quali il ricorso alle eccezioni di sicurezza del GATT da parte di un Membro dell'OMC dovrebbe avvenire in maniera del tutto autonoma e autoreferenziale. Secondo gli USA, di conseguenza, l'attivazione delle previsioni di cui all'art. XXI:(b) GATT non sarebbe infatti esposta al pericolo di una revisione avversa ad opera delle strutture giurisdizionali dell'Organizzazione mondiale del commercio²²³⁰. Dunque, la decisione del panel nel caso *DS512* è destinata altresì ad assumere un ruolo di assoluto rilievo in tutte le dispute che coinvolgano Washington, come quelle già avviate innanzi al meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC contro le misure restrittive varate dagli Stati Uniti su acciaio e alluminio. La clausola riguardante le *Security Exceptions*, peraltro, è stata di recente

²²²⁸ Il panel non ha ritenuto necessario prendere in considerazione le richieste dell'Ucraina in merito alla (presunta) violazione delle altre disposizioni dell'art. V GATT, dell'art. X GATT o di altri obblighi assunti dalla Russia nell'ambito del Protocollo di adesione all'OMC. Cfr.: *Ivi*, §§ 7.166-7.184, 7.189-7.196, 7.197-7.201 e 7.239-7.240.

²²²⁹ Cfr. W. WEISS, *Interpreting Essential Security Exceptions in WTO Law in View of Economic Security Interests*, cit., pp. 255-284, § 2.2.

²²³⁰ Cfr. D. GERAETS, *op. cit.*

invocata anche nel contesto della controversia *DS567*, intrapresa dal Qatar nei confronti dell'Arabia Saudita²²³¹.

Ad ogni modo, alcuni studiosi sottolineano come la prassi del *Dispute Settlement Body* dell'OMC abbia comunque dato corso al consolidamento di una presunzione *bona fide* per quanto riguarda l'adozione, da parte dei singoli Membri, di misure afferenti alla tutela di interessi essenziali per la sicurezza nazionale²²³². Di conseguenza, i compiti del panel nell'ambito di una disamina che assumesse esclusivamente i connotati di una *good-faith review* potrebbero continuare ad apparire *prima facie* alquanto limitati²²³³. Nel contesto così configurato, tra l'altro, l'onere della prova in relazione alla ritenuta irragionevolezza o alla supposta mancanza di plausibilità delle misure impugnate competerebbe in concreto alla Parte istante e non al Membro convenuto, contrariamente alla regola normalmente seguita in materia di eccezioni nel *framework* procedurale del DSU²²³⁴.

Nondimeno, in conformità a quanto rilevato dall'Organo d'appello del Sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC²²³⁵, i Membri sono in ogni caso tenuti a esercitare i propri diritti in modo effettivamente ragionevole e secondo vera buona fede²²³⁶, oltre a essere diffidati dall'abusare delle prerogative loro accordate nel quadro giuridico dell'Organizzazione

²²³¹ Il report del panel nel caso *Saudi Arabia – Protection of IPR* ha confermato il quadro analitico delineato in occasione della vicenda *Russia – Traffic in Transit* con riguardo alle *Security Exceptions* previste nell'ambito del GATT, estendendo alle analoghe disposizioni dell'art. 73 TRIPS la portata di quanto rilevato dal panel nel contesto del caso *DS512*. Cfr.: OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS567: Saudi Arabia – Measures concerning the Protection of Intellectual Property Rights*, 16 giugno 2020, cit., §§ 7.230, 7.241-7.243; OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 5 aprile 2019 (*adopted*, 26 aprile 2019), cit., §§ 7.27-7.149. In merito, cfr. C. GLÖCKLE, *The second chapter on a national security exception in WTO law: the panel report in Saudi Arabia – Protection of IPR*, in *EJIL blog*, 22 luglio 2020. Per un interessante approfondimento con riguardo all'impostazione secondo la quale l'art. 73 TRIPS dovrebbe essere interpretato e applicato in modo diverso rispetto all'art. XXI GATT-1994 e all'art. XIV-bis GATS in considerazione della sua natura, della sua struttura e dei suoi specifici obiettivi, cfr. G. GAGLIANI, V. LAPA, "Three of a Kind"? *The Unique Nature of the TRIPS Agreement Security Exception Provision*, working paper, *IELSI conference [...]*, cit.

²²³² Cfr. Ł. GRUSZCZYŃSKI, M. MENKES, *op. cit.*, pp. 237-257.

²²³³ *Ivi*, pp. 252-253.

²²³⁴ In merito, si vedano: OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, *DS33: United States – Measures Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses from India*, 25 aprile 1997 (*adopted*, 23 maggio 1997), cit., p. 14; OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, *DS231: European Communities – Trade Description of Sardines*, 26 settembre 2002 (*adopted*, 23 ottobre 2002), cit., § 281; OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, *DS213: United States – Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany*, 28 novembre 2002 (*adopted*, 19 dicembre 2002), § 157; OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS371: Thailand – Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines*, 15 novembre 2010 (*adopted*, 15 luglio 2011), nota 1543. Inoltre, cfr. OMC, *Legal issues arising in WTO dispute settlement proceedings, Dispute Settlement System Training Module: Chapter 10*, § 10.6 (*Burden of proof*).

²²³⁵ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, *DS58: United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, 12 ottobre 1998 (*adopted*, 6 novembre 1998), cit., § 158.

²²³⁶ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS371: Thailand – Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines*, 15 novembre 2010 (*adopted*, 15 luglio 2011), cit.; OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, *DS371: Thailand – Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines*, 17 giugno 2011 (*adopted*, 15 luglio 2011).

mondiale del commercio²²³⁷ a detrimento degli interessi e dei diritti riconosciuti agli altri Membri in virtù della normativa dell'OMC. Alla luce della decisione del panel nel caso *DS512*²²³⁸, nonché di una più generale prassi²²³⁹, l'invocazione dell'art. XXI GATT non troverebbe dunque giustificazione in motivazioni (o pretesti) di natura strettamente politico-economica o in dispute dissimulatorie di interessi di carattere prettamente economico-commerciale²²⁴⁰. Un'interpretazione delle *Security Exceptions* talmente ampia da includere qualsivoglia ragione di autoreferenziale matrice "particolaristica" tra le questioni essenziali afferenti alla sicurezza nazionale di un Membro potrebbe infatti seriamente pregiudicare l'idea stessa della vigenza di una disciplina multilaterale del commercio internazionale basata sull'applicazione di regole giuridiche certe e sulla risoluzione obbligatoria delle controversie attraverso il ricorso a un meccanismo vincolante ed esclusivo²²⁴¹, di natura (tendenzialmente) giurisdizionale.

Come confermato da autorevole dottrina²²⁴², nell'ambito del quadro normativo e organico dell'OMC emerge costantemente l'esigenza di verificare in concreto se le necessità eccepite dai Membri sotto l'ombrello dell'art. XXI GATT siano effettivamente correlate alla tutela di interessi essenziali per la sicurezza nazionale nel contesto delle circostanze elencate da tale norma oppure rappresentino la mera dissimulazione di azioni politiche di matrice economico-commerciale rivolte al perseguimento di obiettivi di stampo protezionistico o, in ogni caso, contrari ai fondamenti sistemici di tale Organizzazione²²⁴³. Il principio di "buona fede" e il

²²³⁷ Si veda, in merito, l'art. 52 DARSIIWA (*Conditions relating to resort to countermeasures*).

²²³⁸ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 5 aprile 2019 (*adopted*, 26 aprile 2019), cit., §§ 7.75, 7.81 e 7.133.

²²³⁹ *Ivi*, § 7.81.

²²⁴⁰ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, Report del panel, *DS567: Saudi Arabia – Measures concerning the Protection of Intellectual Property Rights*, 16 giugno 2020, cit., § 7.250; OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia - Measures Concerning Traffic in Transit*, 2019, §§ 7.132-7.134.

²²⁴¹ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, *DS320: United States – Continued Suspension of Obligations in the EC - Hormones Dispute* 16 ottobre 2008 (*adopted*, 14 novembre 2008), cit., § 371. Cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 174.

²²⁴² *Ivi*, pp. 187-188. L'applicazione del principio di *efficiency interpretation* operata dal panel nella decisione relativa al caso *DS512* (in recepimento dell'impostazione in più occasioni espressa da parte dell'*Appellate Body* secondo la quale nell'ambito del diritto dell'OMC, alla luce della regola generale di interpretazione incastonata nell'art. 31, § 1 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, «*the terms of a treaty are to be given their ordinary meaning, in context, so as to effectuate its object and purpose*») potrebbe tuttavia riservare alcune implicazioni negative. Sul tema, si veda: D. BOKLAN, A. BAHRI, *WTO's First Ruling [...]*, in *World Trade Review*, 2020, vol. 19, n°1, pp. 123-136, inclusi i riferimenti *ivi* effettuati in particolare a: OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, *DS2: United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, 29 aprile 1996 (*adopted*, 20 maggio 1996), cit., pp. 20-21; OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, *DS8: Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, 4 ottobre 1996 (*adopted*, 1° novembre 1996), cit., pp. 13 e 18.

²²⁴³ Cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., pp. 187-188. Sul tema dell'interpretazione delle sanzioni internazionali come «*economic controls for political ends*», cfr.: A. F. LOWENFELD, *International Economic Law*, 2° ed., Oxford University Press, 2008, VIII; P. S. BECHKY, *Sanctions and the Blurred Boundaries of International Economic Law*, cit. Inoltre, si veda: E. DE BRABANDERE, D. HOLLOWAY, *op. cit.*, pp. 304-329; K.-H. BOCKSTIEGEL, *Applicable Law in Disputes Concerning Economic Sanctions: A Procedural Framework for Arbitral Tribunals*, in *Arbitration International*, 2014, vol. 30, n°4, pp. 605-614; R. J. NEUWIRTH, A. SVETILICINI, *The Current EU/US–Russia Conflict over Ukraine and the WTO: A Preliminary Note on (Trade) Restrictive Measures*, in *Post-Soviet*

divieto di “abuso del diritto”, fondamentali nell’interpretazione e nell’applicazione del diritto dell’OMC²²⁴⁴, impediscono infatti di ricorrere alle previsioni dell’art. XXI GATT allo scopo di perseguire in modo surrettizio finalità non espressamente contemplate dall’ordinamento dell’Organizzazione mondiale del commercio. La discrezionalità («*some latitude*»²²⁴⁵) accordata ai singoli Membri dell’OMC nel valutare la necessità dell’adozione di provvedimenti funzionali alla tutela di propri *essential security interests* non può pertanto riguardare l’introduzione di misure restrittive del commercio internazionale che possano arrecare un pregiudizio irragionevole o sproporzionato (e tanto meno “punitivo”) alle legittime prerogative degli altri Membri dell’Organizzazione mondiale del commercio, così come delineate nel quadro della comune partecipazione al sistema multilaterale dell’OMC²²⁴⁶.

Dunque, ferma restando l’esigenza di comprendere se – dal punto di vista giuridico – le eccezioni riguardanti la sicurezza nazionale operino in funzione “autorizzativa” o in qualità di strumenti “difensivi”, rimane in ogni caso necessario specificare e limitare il loro ambito di applicazione. Un’interpretazione eccessivamente dilatata del diritto dello Stato/Membro di proteggere i propri interessi essenziali di sicurezza, sotteso a tali clausole, potrebbe infatti incidere negativamente sul quadro giuridico del commercio e degli investimenti internazionali, favorendo l’arbitraria creazione di nuove barriere e causando crescenti incertezze per gli operatori internazionali. Negli ultimi anni, del resto, sempre più Stati stanno introducendo nuove regole riguardanti gli investimenti esteri (ad esempio, la cd. *Golden Share* o i cd. *Golden Powers* in settori sensibili) volte a salvaguardare la sicurezza nazionale e questo approccio – cd. “a porte chiuse” – caratterizza anche i nuovi accordi internazionali di investimento (IIA)²²⁴⁷.

Affairs, 2016, vol. 32, n°3, pp. 237-271; M. G. DORAEV, *The “Memory Effect” of Economic Sanctions against Russia: Opposing Approaches to the Legality of Unilateral Sanctions Clash Again*, cit., pp. 355-419.

²²⁴⁴ Con riguardo alle *General Exceptions* di cui all’art. XX GATT, cfr.: OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell’Organo d’appello, *DS58: United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, 12 ottobre 1998 (*adopted*, 6 novembre 1998), cit., §§ 158-160.

²²⁴⁵ OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 2019, § 7.98. Si ricordi, ad ogni modo, che il diritto internazionale – come riconosciuto dalla CIG e sancito per antonomasia dall’art. 51 della Carta delle Nazioni Unite – riconosce ad ogni Stato il diritto di difendersi. Cfr. CIG, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Merits, 27 giugno 1986, cit., pp. 102-103.

²²⁴⁶ Al riguardo, rileva sottolineare che: «*[T]he European Union [...] and Russia agreed with the panel’s finding in Russia – Traffic in Transit that the existence of an “emergency in international relations” is a factual circumstance subject to an objective determination by a panel. [T]he European Union considered that, under Article 73(b)(iii), a panel must determine whether there is a “sufficient nexus” between the respondent’s measure and the circumstances set out in subparagraph (iii). [...] As regards whether an “emergency in international relations” exists in this dispute, Japan submitted that the assertion that the severance of economic and diplomatic ties constitutes in itself such an emergency under Article 73(b)(iii) is “circular reasoning” and should be rejected. The European Union [...] considered that the severance of diplomatic and consular relations is not necessarily dispositive of the existence of such an emergency, but facts underlying or leading to such a severance could qualify as an “emergency in international relations”*». OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, *DS567: Saudi Arabia – Measures concerning the Protection of Intellectual Property Rights*, 16 giugno 2020, cit., § 7.238 e nota 736 (enfasi aggiunta).

²²⁴⁷ Sul tema, cfr.: T. M. HAGEMeyer-WITZLEB, J. H. POHL, *Managing the Risk of Self-Judging Security Exceptions Through Insurance: How Recent M&A Practice Copes with Investment Screening*, working paper, *IELSI conference [...]*, cit; C. HENCKELS, *Scope Limitation or Affirmative Defence? The Purpose and Role of Investment*

Il portato della decisione del panel nel caso *DS512*, quindi, ben potrebbe dissuadere qualsiasi Membro dell'OMC da possibili abusi della norma del GATT-1994 che contempla le eccezioni di sicurezza. Ad ogni modo, proprio il consolidamento di un *acquis* giurisprudenziale in tal senso potrebbe parimenti indurre gli Stati Uniti a perseverare nel “boicottaggio” del meccanismo (tendenzialmente) giurisdizionale dell'OMC – se non persino a fuoriuscire definitivamente da tale Organizzazione – a detrimento dell'intero sistema multilaterale delineato con l'Accordo di Marrakesh. In tale ottica, un'interpretazione delle eccezioni di sicurezza più coerente con le regole interpretative consuetudinarie e, dunque, con la *lex generalis* del diritto internazionale sulla responsabilità dello Stato è stata tuttavia ritenuta, da parte rilevante della dottrina²²⁴⁸, come maggiormente conforme all'oggetto e agli obiettivi dell'OMC.

5.9 La rilevanza “extra-sistemica” del diritto dell'OMC: il report del panel arbitrale nel caso *Ukraine – Wood Products*

La controversia sorta tra l'UE e l'Ucraina *on exports of certain wood products*²²⁴⁹ evidenzia la sempre maggiore importanza assunta dal diritto dell'OMC anche “al di fuori” degli argini strettamente afferenti al complesso ordinamentale dell'Organizzazione mondiale del commercio²²⁵⁰. Tale disputa, inoltre, si riconnette in via diretta all'inserimento di una sezione in materia di “Commercio e Sviluppo Sostenibile” (TSD) nel testo dell'Accordo di Associazione concluso tra Bruxelles e Kiev nel 2014²²⁵¹. Questo trattato internazionale, in vigore dal 1° settembre 2017, rappresenta un accordo “onnicomprensivo” atto a definire compiutamente le relazioni tra l'UE e l'Ucraina (entrambi già Membri dell'OMC) a livello politico ed economico includendo, per quanto riguarda la tematica commerciale, l'instaurazione di un'Area di libero scambio globale e approfondita (DCFTA) «*leading towards Ukraine's gradual integration in the EU Internal Market*»²²⁵². Al riguardo, l'art. XXIV:8(b) GATT-1994 prevede che: «*A free-*

Treaty Exception Clauses, in L. BARTELS, F. PADDEU (a cura di), *Exceptions and Defences in International Law*, Oxford University Press, 2019. Per un inerente approfondimento sui rischi di instabilità intrinseci alla progressiva convergenza semantica tra il concetto di *essential security interests* e le problematiche interne ai singoli Stati, afferenti alla sfera prettamente (socio-)economica nonché – da ultimo – a quella sanitaria alla luce delle gravi implicazioni multilivello della pandemia da COVID-19 (sebbene «*in extraordinary times, extraordinary measures devoted to protecting the national economy are justified*»), cfr.: M. R. MAURO, “National Security”, *Foreign Investments and National Screening Procedures: the Italian Regime*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2019, vol. 29, pp. 199-215. Per un inquadramento generale della materia, cfr. M. R. MAURO, *Gli accordi bilaterali sulla promozione e la protezione degli investimenti*, Giappichelli, Torino, 2003.

²²⁴⁸ Cfr. A. VENTOURATOU, *The WTO security exceptions and defences under the law of State responsibility*, working paper, *IELSI conference: International Economic Law and Security Interests*, 2019, cit.

²²⁴⁹ EU-UKRAINE AA, *Restrictions applied by Ukraine on exports of certain wood products to the European Union (Ukraine – Wood Products)*, Final Report of the Arbitration Panel, Lugano (CH), 11 dicembre 2020.

²²⁵⁰ Sul tema, cfr. YU. ROVNOV, *EU-Ukraine Arbitration: Will WTO Law Become More Deferential Outside the WTO?*, in *JWT*, 2021, vol. 55, n°6, pp. 969-990.

²²⁵¹ *Association Agreement (EU – Ukraine)*, in *OJEU*, L 161/3, 29 maggio 2014, cit.

²²⁵² Art. 1.2(d) AA (*Objectives*).

trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories».

Dopo l'esito infruttuoso delle consultazioni formali richieste con la controparte ucraina il 16 gennaio 2019, il 20 giugno 2019 l'Unione europea ha dunque avviato una procedura arbitrale nei confronti dell'Ucraina ai sensi degli artt. 305 e 306 dell'Accordo di Associazione (AA) UE-Ucraina contestando la compatibilità, rispetto a tale Accordo di Associazione, del divieto permanente imposto dall'Ucraina nel 2005 sull'esportazione di dieci varietà di legname "raro e pregiato"²²⁵³ e del successivo divieto temporaneo decennale imposto nel 2015, sempre da parte di Kiev, in merito all'esportazione di legname grezzo²²⁵⁴. Le restrizioni all'esportazione imposte da parte ucraina avevano del resto già portato a una sostanziale riduzione degli scambi tra l'UE e l'Ucraina nel settore interessato dalle misure²²⁵⁵.

Nel contesto di tale controversia, Bruxelles ha lamentato la violazione dell'art. 35 dell'AA UE-Ucraina, che vieta a ciascuna Parte di istituire "qualsiasi divieto" sulle esportazioni di beni di tale Parte destinati al territorio dell'altra Parte²²⁵⁶. Questo articolo recepisce l'art. XI GATT-1994, il quale sussume la disciplina multilaterale delle restrizioni all'esportazione nel cd. "principio di protezione doganale esclusiva" e nel "divieto di restrizioni quantitative", imponendo ai Membri dell'OMC il divieto assoluto di imporre restrizioni quantitative alle esportazioni con la sola eccezione delle deroghe espressamente previste. L'art. XI:1 del GATT-1994,

²²⁵³ UKRAINE, Law 2860-IV, *On Elements of the State Regulation of Business Operators' Activities Related to the Sale and Export of Timber*, 8 settembre 2005, art. 2: «*Export of timber and sawn wood of valuable and rare wood species beyond the customs territory of Ukraine is prohibited*».

²²⁵⁴ UKRAINE, Law n°325-VIII, *On Amendments to the Law of Ukraine On Elements of the State Regulation of Business Operators' Activities Related to the Sale and Export of Timber Concerning the Temporary Export Ban for Unprocessed Timber*, 9 aprile 2015, art. 2. La legge ha imposto il divieto di esportazione per tutte le tipologie di legname, ad eccezione del legno di pino, a partire dal 1° novembre 2015 (e, dal 1° gennaio 2017, anche per il pino). La nota esplicativa allegata alla legge ucraina aveva peraltro inteso chiarire come l'obiettivo principale di tale atto legislativo fosse il riorientamento delle attività di esportazione dell'Ucraina dal legname grezzo verso i prodotti di arredamento e al legname lavorato (dato che l'esportazione di legname grezzo, di per sé di scarso valore rispetto al legname lavorato, risultava non vantaggiosa per Kiev sia sul piano economico sia su quello ecologico). L'Ucraina, inoltre, stava valutando anche la possibilità di imporre un dazio d'esportazione del 15% sul valore del legno destinato all'export, prevedendo un dazio minimo fisso per metro cubo da applicare a determinate categorie di legname. Nel 2018, Kiev ha poi introdotto una limitazione al consumo nazionale di legname grezzo (*consumption cap*) stabilendo, a tal fine, un tetto annuale di 25 milioni di metri cubi tuttavia ritenuto da parte dell'UE (*EU's Written Submission*, 17 febbraio 2020, § 5) alla stregua di «*an ex post appearance of legal justification for the 2015 export ban*».

²²⁵⁵ Cfr.: E. SZYSZCZAK, *EU Enforcement of International Trade Rules*, UK Trade Policy Observatory, Briefing Paper 55, marzo 2021, pp. 5-7; I. POLOVETS, *Report of Arbitration Panel in Restrictions Applied by Ukraine on Exports of Certain Wood Products to the European Union*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2021, vol. 48, n°1, pp. 95-108.

²²⁵⁶ Art. 35 AA (*Import and export restrictions*): «*No Party shall adopt or maintain any prohibition or restriction or any measure having an equivalent effect on the import of any good of the other Party or on the export or sale for export of any good destined for the territory of the other Party, except as otherwise provided in this Agreement or in accordance with Article XI of GATT 1994 and its interpretative notes. To this end, Article XI of GATT 1994 and its interpretative notes are incorporated into, and made an integral part of, this Agreement*».

infatti, vieta ai membri dell'OMC di istituire o mantenere divieti di esportazione di qualsiasi prodotto destinato al territorio di un altro Membro. Pertanto, nella prospettazione del caso perorata da parte dell'UE: «*Whereas the Parties sought to set up a DCFTA providing for 'WTO plus' obligations, Ukraine would read Article 35 AA as providing for 'WTO minus' treatment*»²²⁵⁷. Da parte di Bruxelles, oltretutto, era stato osservato che un divieto totale di esportazione come quello introdotto dall'Ucraina nel 2005 – a maggior ragione di carattere permanente – difficilmente avrebbe potuto trovare giustificazione alla luce dell'inerente test di proporzionalità, dimostrandosi al contrario «*as trade restrictive as it can be, since it prohibits any export of timber and sawn wood of the listed wood species*»²²⁵⁸.

Al contempo, l'art. 36 dell'Accordo di Associazione tra l'UE e l'Ucraina ha posto a disposizione di Kiev la possibilità di ricorrere alle eccezioni “general” e “di sicurezza” enucleate, rispettivamente, nell'art. XX GATT-1994 e nell'art. XXI GATT-1994. L'Ucraina, del resto, ha insistito sul fatto che i propri divieti di esportazione non fossero intesi per motivi commerciali, ma per questioni di rilievo ambientale, sostenendo che le misure non si ponessero pertanto in contrasto con l'art. 35 AA. Quali possibili titoli di giustificazione, dunque, Kiev ha invocato l'art. XX:(b) del GATT-1994 in relazione al divieto di esportazione del 2005 e l'art. XX:(g) del GATT-1994 in riferimento al divieto di esportazione del 2015. Infatti, in base alle disposizioni di cui all'art. XX GATT-1994, i Membri dell'OMC – su base non discriminatoria «*between countries where the same conditions prevail*» e non arbitrariamente distorsiva del commercio verso gli altri Membri – possono adottare politiche in sé non coerenti rispetto alle regole del GATT, ma necessarie per proteggere la vita o la salute umana, animale o vegetale [XX:(b) GATT] o relative alla conservazione delle risorse naturali esauribili [XX:(g) GATT].

L'Ucraina, inoltre, ha chiesto al Collegio arbitrale di “prendere in considerazione” – in qualità di rilevante elemento circostanziale – “l'emergenza nelle relazioni internazionali” sorta tra l'Ucraina e la Federazione Russa a partire dal 2014. L'effettiva esistenza di tale situazione di crisi nel contesto internazionale (riconosciuta dalla stessa UE²²⁵⁹) era stata d'altronde inscritta nell'alveo delle previsioni di cui all'art. XXI:(b)(iii) GATT ad opera del panel dell'OMC costituito in riferimento al caso *DS512: Russia – Traffic in Transit*. Come sostenuto dalla parte ucraina – e come rilevato anche dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)²²⁶⁰ – gli eventi connessi a tale situazione emergenziale avrebbero infatti portato anche alla distruzione di gran parte del patrimonio forestale dell'Ucraina (soprattutto nella regione del Donbass). Ad ogni modo, come coerentemente osservato dal Panel, l'Ucraina non ha invocato

²²⁵⁷ EU-UKRAINE AA, *Ukraine – Wood Products*, Final Report of the Arbitration Panel, 11 dicembre 2020, cit., Annex C, *Executive Summary of the European Union*, p. 141, § 9.

²²⁵⁸ *Ivi*, p. 86, § 330. Cfr. E. SZYSZCZAK, *op. cit.*, p. 5.

²²⁵⁹ EU-UKRAINE AA, *Ukraine – Wood Products*, Final Report of the Arbitration Panel, 11 dicembre 2020, cit., p. 47, § 156: «*The EU recognises the existence of an emergency situation between Ukraine and Russia. The EU however opposes Ukraine's argument that these circumstances are objectively connected with the 2015 temporary export ban and should be considered by the Arbitration Panel in its assessment of Ukraine's defence. The EU considers that "this argument is simply an ex-post rationalisation"*».

²²⁶⁰ Cfr. UNEP, *Ukraine's Donbas bears the brunt of toxic armed conflict*, in *News [...]*, 25 luglio 2018.

a difesa l'art. XXI del GATT-1994. Kiev, invece, ha chiesto al Collegio arbitrale “di tenere conto” della situazione sopra descritta nel proprio giudizio e di “considerare” le circostanze molto particolari di cui l'Ucraina ha gravemente sofferto negli ultimi anni: *«if Ukraine had invoked Article XXI of the GATT-1994 [...] as a “Security Exception” to its obligations under the Association Agreement, and pleaded that its measures at issue were taken in time of emergency in international relations as necessary for the protection of its essential security interests, we would have had to analyse in light of relevant DSB rulings whether the conditions for the application of this exception were fulfilled. In case of a positive determination, the Arbitration Panel should have dismissed the EU claims without entering into the merits»*²²⁶¹.

Pertanto, gli strumenti interpretativi del GATT non hanno mancato di assolvere alla funzione ermeneutica loro esplicitamente riconosciuta alle condizioni previste dall'art. 320 AA²²⁶². Ai fini della redazione del report del panel arbitrale, dunque, è risultato fondamentale il riferimento all'inerente giurisprudenza maturata nell'ambito del meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC. Si pensi, tra i diversi contributi, al Report dell'Organo d'appello nel caso *DS394: China – Raw Materials* per l'appropriata distinzione tra il concetto di “critical shortages” contemplato dall'art. XI:2(a) GATT e le misure giustificate in funzione della conservazione delle “exhaustible natural resources” di cui all'art. XX(g) GATT. Analogamente, si considerino le determinazioni dello stesso *Appellate Body* nei casi *DS431: China – Rare Earth* e *US – Gasoline* con riguardo alla riaffermazione dell'obbligo di non discriminazione tra prodotti di provenienza nazionale ed estera nell'applicazione delle misure controverse, allo scopo di non pervenire alla surrettizia legittimazione di pratiche protezionistiche dissimulate.

Tuttavia, come sottolineato dallo stesso Collegio arbitrale, le disposizioni di cui al Capitolo 13 dell'Accordo di Associazione non costituiscono eccezioni autonome o non qualificate²²⁶³, su cui si può fare affidamento allo scopo di fornire una “scappatoia” in relazione ai divieti di esportazione incompatibili con l'AA e con le finalità per cui tale accordo è stato sottoscritto. Le disposizioni in materia TSD di tale Capitolo, infatti, possono essere identificate quali parametri di “contestualizzazione” degli obblighi OMC richiamati nell'Accordo di Associazione tra l'Unione Europea e l'Ucraina, fungendo appunto da “contesto rilevante” ai fini della valutazione della compatibilità delle misure adottate da una Parte con l'art. 35 AA (nel caso possano essere giustificate in base ad altre disposizioni, vale a dire le eccezioni richiamate dall'art. 36 AA)²²⁶⁴. L'Ucraina, inoltre, aveva prospettato l'adozione dei summenzionati divieti in qualità

²²⁶¹ EU-UKRAINE AA, *Ukraine – Wood Products*, Final Report of the Arbitration Panel, 11 dicembre 2020, cit., p. 48, § 160 (enfasi aggiunta). Inoltre, cfr. *ivi*, pp. 48-49, §§ 161-164 [*Ukraine's Written Submission*, 11 marzo 2020, p. 189].

²²⁶² Art. 320 AA (*Rules of interpretation*): «[...] **Where an obligation under this Agreement is identical to an obligation under the WTO Agreement, the arbitration panel shall adopt an interpretation which is consistent with any relevant interpretation established in rulings of the WTO Dispute Settlement Body [...]. The rulings of the arbitration panel cannot add to or diminish the rights and obligations provided for in this Agreement**» (enfasi aggiunta).

²²⁶³ EU-UKRAINE AA, *Ukraine – Wood Products*, Final Report [...], 11 dicembre 2020, cit., p. 68, § 253.

²²⁶⁴ Resta comunque vero anche che un tempestivo riferimento preliminare alla materia di cui al Capitolo 13 avrebbe potuto inscrivere la controversia nella procedura di cui agli art. 300 e 301 AA, ma l'Ucraina non ha fatto

di mero esercizio del proprio diritto sovrano di regolamentare i livelli prescelti di protezione ambientale, come riconosciuto alle Parti dall'art. 290 AA. Ad ogni modo, quest'ultima disposizione non si presta ad essere organicamente disgiunta dagli impegni assunti dalle Parti ai sensi dell'art. 294 AA²²⁶⁵ e dell'art. 296 (Capitolo 13) AA²²⁶⁶.

Al termine dell'*iter* procedimentale, il panel arbitrale istituito ai sensi dell'art. 307 AA ha concluso che il divieto di esportazione imposto dall'Ucraina nel 2005 è incompatibile con le previsioni di cui all'art. 35 AA, ma risulta comunque giustificato come misura «*necessary to protect [...] plant life*» ai sensi dell'art. XX:(b) del GATT, applicato all'Accordo UE-Ucraina in base al collegamento operato per mezzo dell'art. 36 AA e tenuto conto delle pertinenti disposizioni del Capitolo 13 AA in materia di commercio e sviluppo sostenibile. Il Collegio, pertanto, ha ritenuto che il divieto di esportazione introdotto da Kiev nel 2005 non violi l'art. 35 AA. Diversamente, il Collegio arbitrale ha stabilito che il divieto di esportazione temporaneo istituito dall'Ucraina nel 2015 per un periodo di dieci anni si pone in contrasto con l'art. 35 AA, senza tuttavia essere giustificato ai sensi dell'art. XX:(g) del GATT richiamato dall'art. 36 AA, giacché il divieto di esportazione del 2015, «*even in conjunction with the 2018 Amendment introducing a domestic consumption cap of 25 million cubic metres per year*», è stato ritenuto estraneo alla pretesa finalità di «*conservation of exhaustible resources [...] made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption*»²²⁶⁷. Il Collegio, dunque, ha raccomandato all'Ucraina di adottare “ogni misura necessaria” per conformarsi in buona fede alla sentenza arbitrale, come prescritto dall'art. 311 AA. Nell'attuare le determinazioni del panel, oltretutto, l'Ucraina dovrebbe tenere debitamente conto di tutte le disposizioni pertinenti dell'Accordo di Associazione, comprese quelle del Capitolo 13 in materia TSD e, in particolare, l'art. 294 AA relativo al commercio di prodotti forestali.

Questa controversia ha destato particolare interesse tra gli analisti non solo come primo caso compiuto di ricorso al meccanismo di risoluzione delle controversie specificamente previsto da un FTA di nuova generazione stipulato dall'UE (piuttosto che all'omologo Sistema presente in ambito OMC), ma anche – se non soprattutto – per l'interpretazione offerta dal Collegio arbitrale in riferimento agli obblighi “OMC-extra” (ossia non previsti dagli Accordi OMC) in

ricorso in tempo utile a tale eccezione in tema di giurisdizione facendo sì che la materia del ricorso venisse definita esclusivamente in base alla prospettazione fornita dal ricorrente. L'Ucraina, d'altronde, non si è opposta né all'oggetto della controversia sottoposta all'arbitrato né alla competenza del Collegio arbitrale definita ai sensi del mandato concordato dalle Parti e della procedura di cui alla sezione 1 del Capitolo 14 dell'Accordo di Associazione. Cfr. *Ivi*, p. 41, §§ 115 e 125.

²²⁶⁵ Art. 294 AA (*Trade in forest products*): «*In order to promote the sustainable management of forest resources, Parties commit to work together to improve forest law enforcement and governance and promote trade in legal and sustainable forest products*».

²²⁶⁶ Art. 296 AA (*Upholding levels of protection*): «*1. A Party shall not fail to effectively enforce its environmental and labour laws, through a sustained or recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade or investment between the Parties. 2. A Party shall not weaken or reduce the environmental or labour protection afforded by its laws to encourage trade or investment, by waiving or otherwise derogating from, or offering to waive or otherwise derogate from, its laws, regulations or standards, in a manner affecting trade or investment between the Parties*».

²²⁶⁷ EU-UKRAINE AA, *Ukraine – Wood Products*, Final Report [...], 2020, cit., pp. 110 e 117, §§ 437 e 465.

materia ambientale dedotti nell'Accordo di Associazione UE-Ucraina²²⁶⁸. Il caso *Ukraine – Wood Products* fornisce inoltre rilevanti argomentazioni in favore della “sostenibilità” dei processi multilaterali di liberalizzazione economico-commerciale, le quali vanno a inserirsi compiutamente nel perimetro dell'annoso dibattito concernente l'effettiva funzionalità di medio-lungo periodo dimostrata dall'adozione di pratiche protezionistiche nell'era della globalizzazione dei mercati, caratterizzata dalla (crescente) interdipendenza economica tra le diverse realtà del globo.

È stato osservato, peraltro, come il fatto che l'Ucraina abbia interrotto le proprie esportazioni di legname non abbia inciso in modo sensibile sul contenimento del depauperamento forestale del paese poiché avrebbe di fatto parallelamente alimentato l'emergere di diffuse pratiche illegali di esportazione (in quanto tali, prive di ogni controllo). Rispetto alle importazioni illegali di provenienza russa, le quantità “sospette” di legname esportate dalla Bielorussia (dove dal 2016 è in vigore un bando totale alle esportazioni analogo a quello varato in Ucraina²²⁶⁹) e dalla stessa Ucraina verso l'UE possono apparire in ogni caso modeste²²⁷⁰. L'UE, coerentemente al sopra citato art. 294 AA, sostiene attivamente l'Ucraina nella lotta allo sfruttamento illegale delle risorse forestali. Tuttavia, come affermato nel corso del procedimento arbitrale: «*the EU cannot accept that measures whose essential objective is to protect a domestic industry be shielded from legal scrutiny under the cover of environmental measures*»²²⁷¹. D'altronde: «*There is nothing in the text of Article 294 that may be construed as providing an exception from a Party's obligations under any other provision of the AA, including those under Article 35 of the AA. Nor does a breach of Article 294 by a Party entitle the other Party to suspend unilaterally its obligations under other provisions of the AA*»²²⁷².

Orbene, la configurazione della fase “contenziosa”, così come quella dell'applicazione del diritto ad esito dell'eventuale ricorso a quest'ultima, si affermano spesso quali *puncta dolentes* degli accordi internazionali, tanto più se considerate alla luce dell'intrinseca complessità degli strumenti bilaterali e/o multilaterali di ultima generazione. Non sorprende, pertanto, che la crisi dell'Organo d'appello dell'OMC abbia persuaso l'UE ad attivare per la prima volta il meccanismo di arbitrato *ad hoc* contemplato agli artt. 303-323 del suddetto Accordo di Associazione, al fine di dirimere una delicata questione (formalmente) incentrata sulla protezione di interessi cd. “non-economici” come la protezione dell'ambiente. Il caso *Ukraine*

²²⁶⁸ Cfr. A. MAKHINOVA, M. SHULHA, *The Arbitration Panel Ruling on Ukraine's Certain Wood Restrictions under the EU-UA Association Agreement*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2021, vol. 16, n°7/8, pp. 355-362.

²²⁶⁹ Cfr. UNEP, WCMC, *Country overview: Belarus (Restrictions on Timber Trade)*, ult. agg. aprile 2020.

²²⁷⁰ Le importazioni, nel territorio dell'UE, di legname russo grezzo prodotto illegalmente superano il volume annuale di 10 milioni di metri cubi. Le esportazioni illegali di legname bielorusso e ucraino non lavorati verso l'UE ammontano invece, ciascuna, a circa 1,5 milioni di metri cubi annuali di materia prima, le cui principali destinazioni europee sono Ungheria, Polonia Germania e Italia. Cfr. P. HIRSCHBERGER, *Illegal wood for the European market*, WWF European Policy Office, Bruxelles, luglio 2008, pp. 14-15. Si veda, inoltre: FOREST TRENDS, *Timber Legality Risk Dashboard: Ukraine*, settembre 2021.

²²⁷¹ EU-UKRAINE AA, *Ukraine – Wood Products*, Final Report of the Arbitration Panel, 11 dicembre 2020, cit., Annex C, *Executive Summary of the European Union*, p. 146, § 29.

²²⁷² *Ivi*, § 28.

– *Wood product*, peraltro, ha posto in evidenza la pressante necessità, sia per l’UE che per i suoi partner commerciali, di impegnarsi nella realizzazione di un’adeguata infrastruttura di carattere permanente, quale imprescindibile presidio per l’implementazione delle rigorose regole in materia TSD inserite nei nuovi accordi commerciali (anche in chiave di interlocuzione pre-arbitrale). Di indubbio interesse, nondimeno, rimane la clausola di cui all’art. 322, § 2 dell’Accordo di Associazione UE-Ucraina in base alla quale, nel caso in cui la controversia si incentri su una «*question of interpretation of a provision of EU law*», il Collegio arbitrale non decide sulla questione, ma chiede l’intervento di una pronuncia vincolante da parte della Corte di Giustizia dell’Unione europea, con la Corte di Lussemburgo qui adita alla stregua di una vera e propria corte internazionale sebbene sempre nella sua funzione di garantire un’interpretazione e un’applicazione uniformi della legislazione dell’UE allegata all’Accordo di Associazione, garantendo dunque la giurisdizione esclusiva della CGUE per quanto riguarda l’interpretazione del diritto dell’UE (si pensi, in particolare, alla rilevanza dell’interpretazione delle direttive dell’Unione in tema ambientale²²⁷³).

Le nuove azioni programmatiche concepite dall’UE in ambito commerciale, dunque, si rivelano costitutivamente fondate sul diritto internazionale e, nello specifico, sui pilastri dell’ordinamento dell’OMC. Ne consegue che l’eventuale utilizzo dello strumento delle contromisure da parte di Bruxelles allo scopo di “sanzionare” la violazione delle condizionalità bilaterali – pattuite con i propri partner esterni con riguardo alle materie non-OMC dedotte in accordo e rilevate in sede conciliativa e arbitrale – possano incorrere in una successiva impugnazione proprio secondo le regole del DSU e in base ai parametri sistemici di non discriminazione e trasparenza (nonché di coerenza, prevedibilità e stabilità) posti a presidio del diritto multilaterale dell’OMC. Le suddette contromisure, infatti, non possono estendersi in quanto tali al pregiudizio di *WTO-rights* (art. 315, § 3 AA) e possono sostanzialmente sospendersi temporaneamente e proporzionalmente delle «*obligations arising from any provision contained in the Chapter on the free-trade area at a level equivalent to the nullification or impairment caused by the violation*» (art. 315, § 2 AA), potendo restare in vigore «*until any measure found to be inconsistent with the provisions of the Agreement referred to in Article 304 has been withdrawn or amended, so as to achieve conformity with the provisions of the Agreement referred to in Article 304, as established under Article 316, or until the Parties have agreed to settle the dispute*» (art. 315, § 6 AA) e ciò nel caso non si addivenga ad un accordo di idonea compensazione «*within 30 days of the end of the reasonable period of time or of the arbitration panel ruling under Article 313 of this Agreement that a measure taken to comply is inconsistent with the provisions of this Agreement referred to in Article 304*» (art. 315, §§ 1-2 AA).

Non possono che assumere rilevanza, dunque, anche le recenti modifiche apportate dall’UE, nel febbraio 2021, alla *Trade Enforcement Regulation 654/2014*²²⁷⁴. Tali norme, emendate ad

²²⁷³ Cfr. *Association Agreement (EU – Ukraine)*, in *OJEU*, L 161/3, 29 maggio 2014, cit., *Annex XXX to Chapter 6 AA*, pp. 1947-1959.

²²⁷⁴ UE, Regolamento (UE) n°654/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 maggio 2014, *concerning the exercise of the Union’s rights for the application and enforcement of international trade rules and amending*

opera del Regolamento (UE) del Parlamento e del Consiglio n°2021/167, consentono all'Unione europea di «*reagire alle violazioni, ad opera di paesi terzi, delle norme commerciali internazionali che si ripercuotono sugli interessi dell'Unione, al fine di trovare una soluzione soddisfacente che ripristini i vantaggi per gli operatori economici dell'Unione [e di] riequilibrare concessioni o altri obblighi nelle relazioni commerciali con paesi terzi, quando il regime accordato alle merci [o ai servizi] dell'Unione viene modificato in maniera tale da incidere sugli interessi dell'Unione*»²²⁷⁵. Alla luce di tali finalità, l'UE può procedere all'adozione di idonee contromisure riequilibrative qualora gli organi giudicanti dell'OMC – o di altri meccanismi di risoluzione delle controversie previsti nel quadro dei diversi accordi bilaterali o regionali di cui Bruxelles è partecipe – emettano una pronuncia favorevole, *in toto* o parzialmente, alle richieste avanzate dall'Unione, nonché laddove la parte convenuta non collabori costruttivamente al superamento della controversia sollevata dall'UE oppure non siano stati concordati adeguamenti compensativi in riferimento alla modifica di concessioni o di impegni da parte di un Membro dell'OMC ai sensi dell'art. XXVIII GATT-1994 o dell'art. XXI GATS e, per quanto riguarda i servizi, se non si provvede ad adeguamenti compensativi secondo le conclusioni dell'arbitrato stabilito a norma dell'art. XXI del GATS²²⁷⁶.

Si considerino, infine, le incongruenze scaturenti dalla possibile assunzione di posizioni reciprocamente incompatibili da parte delle diverse istituzioni dell'Unione europea – come avvenuto nel caso della Relazione 2017/2283(INI) con cui il Parlamento europeo, proprio in concomitanza con gli iniziali tentativi di conciliazione relativi alla controversia *Ukraine-Wood Products* con la controparte ucraina, «*accoglie[va] con favore l'adozione in prima lettura da parte del parlamento ucraino (Verkhovna Rada), in data 20 marzo 2018, del progetto di legge n. 5495 sulla conservazione delle foreste ucraine e la prevenzione dell'esportazione illegale di legname non lavorato*»²²⁷⁷ – e ciò tenuto conto del fondamentale “principio di coerenza

Council Regulation (EC) No 3286/94 laying down Community procedures in the field of the common commercial policy in order to ensure the exercise of the Community's rights under international trade rules, in particular those established under the auspices of the World Trade Organization, in OJEU, L 189/50, 27 giugno 2014.

²²⁷⁵ Ivi, art. 1 (Oggetto).

²²⁷⁶ UE, Regolamento (UE) n°2021/167, 10 febbraio 2021, amending Regulation (EU) No 654/2014, *concerning the exercise of the Union's rights for the application and enforcement of international trade rules*, in OJEU, L 49/1, 12 febbraio 2021.

²²⁷⁷ UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sull'attuazione dell'Accordo di associazione tra l'UE e l'Ucraina (2017/2283(INI)), 12 dicembre 2018, § 70. L'assemblea parlamentare dell'UE, in tale sede, ha precisato di ritenere che «*qualsivoglia liberalizzazione del commercio di legname debba essere vincolata all'istituzione di un quadro giuridico sulla prevenzione e il divieto dell'esportazione illegale*». Inoltre, l'Europarlamento ha espresso «*preoccupazione per i meccanismi di sfruttamento illegale di risorse naturali quali [...] il legname, in molti casi protetti e organizzati con l'aiuto delle amministrazioni locali o regionali e delle autorità di contrasto, che danneggiano e mettono in pericolo paesaggi e habitat, come le foreste e i fiumi, e impediscono una gestione sostenibile dal punto di vista ecologico ed economico delle risorse del paese a vantaggio dei suoi cittadini*» (§ 80) e ha condannato «*il depauperamento delle foreste ucraine, un problema che è legato a sistemi di corruzione che giovano a interessi acquisiti in Ucraina e a imprese dell'UE*» sollecitando infine «*una regolamentazione efficace, da attuare e applicare in tempi brevi, al fine di prevenire il disboscamento illegale e la corruzione legata al legname in Ucraina, come pure l'istituzione di una gestione forestale sostenibile al fine di tutelare e preservare le foreste e le risorse dell'Ucraina*» (§ 81).

orizzontale” di cui all’art. 21, § 3 TUE in base al quale «[l]’Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell’azione esterna e tra questi e le altre politiche» (co. 2).

CONCLUSIONI

Il complesso delle sanzioni economiche adottate dall'Occidente nei riguardi della Russia si compone di due principali impianti sanzionatori ovvero quelli imposti, rispettivamente, dall'UE e dagli USA nei confronti di determinati settori economici e di persone fisiche e giuridiche della Federazione Russa e dell'Ucraina (oltre che della Crimea). Questo, allo scopo dichiarato di reagire alle gravi violazioni del diritto internazionale imputate al Cremlino nonché di preservare l'unità territoriale e l'indipendenza dello Stato ucraino dinanzi all'intervento russo. Mentre nell'ambito del diritto internazionale si registrano ancora posizioni divergenti in merito all'effettiva sussistenza di una base giuridica universalmente riconosciuta su cui fondare la legittimità dell'imposizione unilaterale di sanzioni economiche da parte di singoli Stati, un numero rilevante di paesi ha comunque successivamente aderito ai due principali regimi di sanzioni internazionali varati contro Mosca e ha fornito il proprio supporto ai provvedimenti economici introdotti in via autonoma da parte dell'UE e degli USA, conformandosi anche alle ulteriori misure adottate da questi ultimi in campo diplomatico.

Tuttavia, mentre i destinatari “funzionali” delle severe restrizioni contenute nelle misure “selettive” e “settoriali” dell'UE (adottate sulla base del quadro giuridico delineato dal Capitolo 2 del Titolo V del TUE e dall'art. 215 TFUE) sono principalmente i cittadini e gli operatori economici della stessa Unione europea, le sanzioni economiche decise da Washington hanno invece rapidamente assunto un carattere “ultroneo” rispetto all'alveo “naturale” della giurisdizione statunitense. Parte della dottrina, peraltro, non ha mancato di mettere in luce come tale estensione *ultra vires* della giurisdizione degli USA possa manifestare profili di dubbia legittimità in relazione alle regole del diritto internazionale in materia di giurisdizione²²⁷⁸. In tale contesto, l'assenza di un quadro formale per l'interazione istituzionale tra l'UE e l'UAEU è inoltre emersa come problematica di prioritaria rilevanza nell'ambito delle relazioni russo-europee. La ricerca, infatti, ha posto in evidenza come la mancanza di uno stabile dialogo

²²⁷⁸ Sul tema, tra i molteplici contributi richiamati nel corso del presente lavoro di ricerca, si vedano ancora: F. A. MANN, *The Doctrine of Jurisdiction in International Law*, cit., pp. 1-162; M. AKEHURST, *Jurisdiction in International Law*, cit., pp. 145-257; D. W. BOWETT, *Jurisdiction: changing patterns of authority over activities and resources*, cit., pp. 1-26; F. A. MANN, *The doctrine of international jurisdiction revisited after twenty years*, cit.; B. STERN, *Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit*, cit., pp. 7-52; K. M. MEESSEN (a cura di), *Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, cit.; D. J. SANTEUSANIO, *Extraterritoriality and Secondary Boycotts: A Critical and Legal Analysis of United States Foreign Policy*, cit., pp. 367 ss.; M. RATHBONE, P. JEYDEL, A. LENTZ, *op. cit.*, pp. 1055-1126; R. T. FORD, *Law's territory (A history of jurisdiction)*, cit., pp. 843-930; B. H. OXMAN, *Jurisdiction of States*, cit., pp. 1-15; H. L. BUXBAUM, *Territory, Territoriality, and the Resolution of Jurisdictional Conflict*, cit., pp. 631-676; X. YANG, *Jurisdiction*, cit.; A. V. LOWE, C. STAKER, *op. cit.*; A. MILLS, *Rethinking Jurisdiction in International Law*, cit., pp. 187-239; T. RENS-MANN, *op. cit.*, pp. 97-11; C. M. J. RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law*, cit.; ID., *Unilateral Jurisdiction and Global Values*, cit.; ID., *The Concept of Jurisdiction in International Law*, cit., pp. 50-76; T. STOLL ET AL., *Extraterritorial sanctions on trade and investments and European responses*, cit.; C. M. J. RYNGAERT, *Jurisdiction*, cit., pp. 577-584. T. RUYLS, C. M. J. RYNGAERT, *Secondary Sanctions: a Weapon out of Control?*, cit.; O. MALHERBE, *U.S. Economic Sanctions against Nord Stream 2 under International Jurisdiction Principles*, cit., pp. 1017-1030.

ufficiale tra i due principali blocchi di integrazione regionale attivi nel continente eurasiatico – di fatto politicamente ed economicamente concorrenti per il “controllo” di buona parte dello spazio post-sovietico – abbia ingenerato un novero di considerevoli contraddizioni, giungendo a rappresentare un fattore di interferenza persino nel campo della concreta applicazione (e, dunque, dell’effettività e dell’efficacia) dei reciproci regimi sanzionatori in vigore tra l’UE e la Federazione Russa.

La controversa validità “extraterritoriale” e la sostanziale indeterminatezza temporale delle sanzioni imposte alla Russia ad opera degli Stati Uniti – unitamente alla sempre maggiore “vaghezza” e “imprevedibilità” delle motivazioni e delle condizioni individuate da parte dell’amministrazione statunitense tanto per l’adozione quanto per la possibile rimozione di tali misure – hanno quindi progressivamente intaccato l’originario coordinamento tra gli impianti sanzionatori dell’UE e degli USA e hanno alimentato non pochi sospetti, anche tra i governi dei diversi paesi europei, in riferimento alla possibile deriva “protezionistica” che la “guerra delle sanzioni” contro Mosca avrebbe col tempo finito per assumere, sul piano politico, nell’interpretazione di Washington. Del resto, con l’intervento delle sanzioni extraterritoriali statunitensi, qualsiasi persona o azienda situata in qualunque parte del mondo è concretamente esposta al rischio di incorrere in stringenti sanzioni secondarie qualora non si uniformi alle pervasive disposizioni decise dalla Casa Bianca. È stato sottolineato, di conseguenza, come ciò possa sminuire anche i risvolti pratici di un’eventuale rimozione, da parte dell’UE, delle proprie misure “settoriali” e “individuali” in vigore nei confronti della Federazione Russa. Gli operatori europei interessati, in tale circostanza, si ritroverebbero infatti a dover operare una scelta tra la rinnovata abilitazione a interagire con le controparti commerciali e finanziarie russe e l’esiziale possibilità di compromettere i propri rapporti economici con i partner statunitensi, correndo il rischio di essere arbitrariamente (e forse irrimediabilmente) estromessi dal sistema internazionale del dollaro. Tale eventualità, del resto, resta tanto più critica per le aziende europee in assenza di uno specifico adeguamento del cd. “Statuto di Blocco” dell’UE atto a contrastare l’applicazione extraterritoriale dei provvedimenti statunitensi concernenti la vicenda ucraina sul modello dei precedenti casi che hanno riguardato Cuba e l’Iran.

La disamina condotta sulla “guerra delle sanzioni” tra l’Occidente e la Russia, inoltre, ha evidenziato il ruolo di primo piano assunto in tale contesto dalle cd. *smart sanctions*, ossia dalle sanzioni “intelligenti” adottate sia dall’UE che dagli USA nei confronti di specifici ambiti dell’economia nonché nei riguardi di determinati individui ed entità della Federazione Russa e dell’Ucraina (oltre che della Crimea). Questa tipologia di misure, dette anche sanzioni “mirate”, si articola infatti in una variegata schiera di provvedimenti restrittivi rivolti a colpire “chirurgicamente” determinati individui ed entità (e.g.: le misure di *asset freeze* e *visa-ban*) o persino estesi “settorialmente” nei riguardi di “porzioni” di particolare rilievo strategico dell’economia dello Stato-*target* (cd. misure “settoriali”). Tali provvedimenti, d’altronde, si erano già storicamente affermati nella fase “patologica” legata all’inosservanza del diritto internazionale proprio in qualità di preferibile alternativa “selettiva” alle misure indiscriminate e agli embarghi generalizzati in precedenza imposti contro Stati “trasgressori”. Nel quadro dell’ONU, ad

esempio, l'esigenza di fare ricorso a tale *genus* di misure restrittive era appunto sorta in considerazione della necessità di prevenire il ripetersi delle gravi crisi di carattere sistemico non di rado riscontrate nelle economie dei paesi prima sottoposti a regimi di sanzioni internazionali caratterizzati da un raggio d'azione soggettivo non circoscritto, con esiti peraltro catastrofici sotto il profilo umanitario (si pensi, ad esempio, al caso dell'Iraq).

Tuttavia, l'adozione di provvedimenti restrittivi "mirati" può nondimeno implicare l'illegittima compressione dei diritti fondamentali delle persone e delle entità colpite, oltre a poter causare seri (e sostanzialmente irrimediabili) danni alla loro reputazione. Dunque, risulta al riguardo più che giustificato l'intervento riparatorio in generale condotto, su istanza dei soggetti interessati, da parte degli organi giurisdizionali – sovranazionali e internazionali – posti a garanzia dei diritti fondamentali individuali riconosciuti dal diritto dell'Unione europea (*i.e.*, la CGUE, in virtù del combinato disposto degli artt. 19 e 24 TUE e degli artt. 263 e 275 TFUE) o deputati ad assicurare il rispetto dei diritti umani così come declinati nel testo della CEDU (*i.e.*, la Corte EDU, secondo le previsioni del Titolo II CEDU e qui, in particolare, dei suoi artt. 34-35 riguardanti i ricorsi individuali). Inoltre, l'indagine svolta in merito alle peculiarità che denotano taluni dei soggetti raggiunti dalle misure dell'UE (segnatamente, i ricchissimi "oligarchi" russi e i colossi "settoriali" direttamente controllati dal governo di Mosca) e in relazione alle particolari caratteristiche socio-economiche dello Stato colpito (ossia le profonde "diseguaglianze" socio-economiche che permeano l'odierna Russia) ha contribuito a porre in evidenza come tali provvedimenti "intelligenti" possano, fattivamente, essere stati congeniati in modo da trascendere la propria formale natura selettiva/settoriale e trasporre in concreto il proprio impatto negativo sulle componenti più vulnerabili della popolazione russa. Questo, nel plausibile tentativo di diffondere quel malessere sociale ed economico (e di conseguenza anche "politico") ritenuto utile a indurre il cd. "*regime change*" auspicato, da parte occidentale, nelle stanze del Cremlino.

Del resto, con l'introduzione delle "sanzioni" alla Russia, l'Occidente ha voluto riaffermare il diritto della comunità internazionale a reagire "collettivamente" nell'eventualità in cui uno Stato violi norme imperative del diritto internazionale – in quanto tali, valevoli *erga omnes* – e ciò allo scopo primario di ripristinare la legalità internazionale che si rilevi violata nonché al fine di manifestare la propria "solidarietà" nei confronti dello Stato direttamente leso dalla condotta del "*transgressor State*". È stato osservato, infatti, come le misure imposte dall'UE, dagli USA e da vari altri Stati contro la Federazione Russa a partire dal 2014 possano essere formalmente giustificate in qualità di risposta in autotutela all'inosservanza del divieto dell'uso della forza militare posto in essere dal Cremlino con il proprio intervento in Ucraina. Tutto ciò, sullo sfondo dell'essenza intrinsecamente normativa che i valori fondamentali della pace e della sicurezza internazionale hanno in ogni caso assunto nell'ordinamento internazionale contemporaneo, nonché della dibattuta "*enforceability through sanctions*" che tali principi – al pari delle altre norme del cd. *jus cogens* – deriverebbero di conseguenza nell'alveo di una proiezione estensiva e globale della dottrina della cd. "*responsibility to protect*".

L'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, d'altronde, riconosce agli Stati membri dell'ONU la facoltà di esercitare il diritto di «*individual or collective self-defence*». In dottrina, voci autorevoli sostengono che tale prerogativa dei Membri dell'ONU, nella sua declinazione non implicante l'uso della forza armata, possa dunque tradursi in un'implementazione "analogica" delle misure previste dall'art. 41 della Carta, il quale riserva al Consiglio di Sicurezza dell'ONU la possibilità di procedere, nei confronti dello Stato che abbia agito a danno della pace e della sicurezza internazionale, alla «*complete or partial interruption of economic relations*» così come alla «*severance of diplomatic relations*» chiamando gli Stati membri delle Nazioni Unite a dare applicazione alle azioni decise in tal senso. L'art. 51 della Carta dell'ONU, tuttavia, dispone che simili misure possano trovare applicazione "emergenziale" ovvero fino al momento in cui il Consiglio di Sicurezza dell'ONU non intervenga direttamente sulla questione, nell'esercizio della propria autorità e delle proprie responsabilità costitutive, ai sensi della Carta, per il mantenimento o il ripristino della pace e della sicurezza nei rapporti internazionali.

Di conseguenza, è stato posto in risalto come – tanto nel caso di specie delle sanzioni imposte alla Russia per la vicenda ucraina, quanto nell'eventualità di una qualsiasi altra situazione di crisi internazionale che veda coinvolto almeno uno dei cinque Membri permanenti dello *United Nations Security Council* – una pronuncia del Consiglio di Sicurezza possa in realtà non trovare mai luogo a causa del diritto di veto di cui godono al suo interno tali Membri "privilegiati". È stato osservato, pertanto, come l'articolazione giuridico-istituzionale delle Nazioni Unite – "cristallizzando" gli equilibri di potenza definiti tra i vincitori del Secondo conflitto mondiale – possa giungere a configurare la fattuale "insindacabilità" delle azioni eventualmente condotte dai Membri permanenti a detrimento della pace e della sicurezza internazionale. Questo, salvo che l'effettiva maggioranza (numerica) della comunità internazionale – per il tramite del meccanismo introdotto dalla Risoluzione UNGA 377 A (V) del 1950 ("*Uniting for Peace*") nel quadro deliberativo dell'Assemblea Generale – non certifichi la propria esplicita condanna nei confronti alle azioni poste in essere da uno o più Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, indirizzando di conseguenza a tutti gli Stati membri dell'ONU "raccomandazioni appropriate" per l'adozione di misure collettive, compreso – in caso di violazione della pace o atti di aggressione – l'uso della forza armata quando necessario, per mantenere o ripristinare la pace e la sicurezza internazionale.

Ad ogni modo, è stato notato come l'attuale *impasse* deliberativa del Consiglio di Sicurezza sulla vicenda ucraina non possa conseguentemente tradursi (a) né in un'esautorazione funzionale di lungo termine del massimo consesso decisionale mondiale in tema di mantenimento o ripristino della pace e della sicurezza internazionale; (b) né in una surrettizia compressione dei particolari diritti attribuiti ai Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza in qualità di vincitori del Secondo conflitto mondiale o in un'alterazione degli specifici assetti "post-bellici" di potere politico-militare che tali speciali prerogative continuano a incarnare in seno all'organo collegiale ristretto dell'ONU; (c) né, tanto meno, in un pretesto per eludere quei requisiti di necessità, proporzionalità, temporaneità e reversibilità (oltretutto, indicati dai *Draft Articles*

della CDI e dalla giurisprudenza della CIG in tema di contromisure) pervenendo alla legittimazione di una “guerra delle sanzioni” tra Stati resa nei fatti indefinita e permanente. Secondo tale interpretazione, il Consiglio di Sicurezza – proprio in ragione della concreta impossibilità “tecnica” di deliberare – avrebbe comunque implicitamente “deciso” di non contrastare la Russia sulla vicenda ucraina. Al riguardo, dunque, appare opportuno sottolineare l’effetto “preclusivo” – rispetto alla percorribilità di azioni unilaterali di qualsivoglia carattere coercitivo – fermamente rivendicato, da parte di Membri permanenti come Russia e Cina, in relazione all’avvenuto intervento del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Nel quadro così delineato – benché resti in ogni caso (più che) plausibile prevedere una prolungata permanenza in vigore delle misure di natura diplomatica in un clima di protratta divergenza “psicologica” tra Bruxelles e Mosca – emerge pressante l’esigenza di sottrarre alla contrapposizione in atto tra l’UE e la Russia la materia afferente alla “consueta” cooperazione economica e ai reciproci scambi di merci e servizi. In particolare, tale impellenza si avverte ormai ineludibilmente in quegli ambiti dell’economia di maggiore rilevanza strategica dove si rivela sicuramente più difficoltoso celare i legami di profonda interdipendenza strutturale che continuano a intercorrere tra i due estremi opposti e complementari del continente europeo, ora paradossalmente divisi. Questo, d’altronde, è ciò che avviene nel contesto del settore energetico dove urge l’immediato ripristino di quel flusso di trasferimenti di tecnologia ed *expertises* di fatto indispensabili affinché la Russia, già nel prossimo futuro, possa ancora dimostrarsi in grado di soddisfare appieno la domanda (finanche programmaticamente ridotta) di materie prime energetiche proveniente dai paesi dell’UE.

Tutto questo, per quanto possibile, rifuggendo dalle ineludibili contraddizioni scaturenti dall’infelice retrocessione del diritto internazionale a mera “sovrastuttura”, plasmabile ad uso e consumo degli interessi e dei “doppi standard” della politica, al solo scopo di dissimulare impietosamente la “giungla” dei rapporti di forza economici, militari e persino “ideologici” che caratterizzano l’attuale sfera delle relazioni internazionali. In questa fase storica, infatti, la possibilità di una normale interazione commerciale tra l’Unione Europea e la Federazione Russa è ostacolata dal “conflitto” in corso tra i rispettivi valori e modelli politico-economici fondanti, nonché dalla competizione tra i percorsi di integrazione regionale alternativi promossi dai due contendenti nella medesima area geografica cd. “post-sovietica”. Ad ogni modo, nonostante il deterioramento delle reciproche relazioni seguito all’annessione della Crimea da parte di Mosca e agli eventi bellici nelle regioni orientali dell’Ucraina, l’Unione Europea e la Russia sono ancora profondamente interdipendenti a livello economico e ciò non può che costituire un valido presupposto per l’individuazione di validi strumenti che possano dimostrarsi funzionali al ripristino di un dialogo costruttivo tra le due Parti ora drammaticamente contrapposte.

D’altro canto, una delle principali differenze tra la Guerra Fredda del XX secolo e l’attuale clima di scontro risiede proprio nella marcata interdipendenza economica che intercorre – o, almeno fino a oggi, è a lungo intercorsa – tra la Russia e l’Occidente (e in particolare tra la Russia e l’Unione Europea) come prodotto, anche strategicamente deliberato, della globalizza-

zione di stampo “occidentale” seguita alla caduta del muro di Berlino. Dopo la fine dell’Unione Sovietica, del resto, l’Occidente ha volontariamente integrato la Federazione Russa nel sistema internazionale della finanza e del commercio. A partire dal 2014, invece, l’Occidente ha tentato di invertire il processo d’integrazione della Russia nelle strutture economico-commerciali della globalizzazione, cercando inoltre di estromettere Mosca dal sistema finanziario internazionale. Tutto ciò, attuando una strategia di cd. *soft containment* mirante a contrastare la nuova ascesa della Russia al rango di Potenza di livello regionale e mondiale con esiti, tuttavia, alquanto controversi. Si consideri, ad esempio, come le sanzioni “mirate” indirizzate contro i cd. “oligarchi” russi abbiano paradossalmente rafforzato le politiche di *de-offshorization* fino a quel momento implementate – con non poche difficoltà – da parte dal Presidente russo Vladimir V. Putin nonché, di conseguenza, come tali misure “intelligenti” abbiano incrementato fino a livelli prima effettivamente impensabili il controllo del Cremlino sui maggiori operatori economici privati della Federazione Russa, oggi fortemente disincentivati ad esportare capitali all’estero a causa del pericolo latente di ulteriori provvedimenti di congelamento dei beni e di diniego del visto.

Pertanto, (a) i considerevoli volumi di scambio che denotano storicamente i reciproci traffici commerciali e i mutuali flussi di investimento; (b) l’evidente complementarità economica; (c) la marcata interdipendenza tecnologico-energetica; (d) la prossimità geografica; (e) il condiviso interesse nello sviluppo di infrastrutture transfrontaliere con il coinvolgimento dei paesi limitrofi – insieme (f) all’innegabile esigenza di dialogare costruttivamente dinanzi alla crescente “multipolarità” dello scenario internazionale – rappresentano tutti argomenti convincenti a sostegno dell’opportunità di ripristinare la cooperazione *business as usual* tra l’Unione europea e la Federazione Russa. Oltretutto, una volta trascorso un periodo di tempo da ritenersi perlomeno “ragionevole”, potrebbe apparire opportuno chiedersi se il prolungato mantenimento dei provvedimenti restrittivi varati dall’Occidente e, in particolare, delle misure imposte alla Russia da parte dell’UE – con il pesante “tributo” pagato, nel complesso, dagli operatori economici europei di una pluralità di settori in ossequio al *Factum Principis* delle sanzioni – possa altresì conservare un’intrinseca coerenza e, soprattutto, possa dirsi ancora rivolto al raggiungimento di un qualsiasi risultato concreto oltre che, in qualche modo, “utile”.

Le diverse considerazioni svolte, pertanto, parrebbero confermare l’opportunità di condurre un’obiettiva disamina della legittimità internazionale delle misure economiche unilaterali (extraterritoriali e non) adottate nel contesto della “guerra delle sanzioni” tra l’Occidente e la Russia anche alla luce della recente giurisprudenza maturata nell’ambito del meccanismo di risoluzione delle controversie dell’OMC. La storica pronuncia del panel costituito dal DSB in relazione al caso *DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit* ha infatti posto in rilievo come nel *framework* normativo e organico dell’OMC si affermi costantemente l’esigenza di verificare, in concreto, se le necessità eccepite dai Membri sotto l’ombrello dell’art. XXI GATT-1994 (o dell’art. XIV-bis GATS) siano effettivamente correlate alla tutela di interessi essenziali per la sfera della sicurezza nazionale, a loro volta obiettivamente connessi all’oggettivo verificarsi delle circostanze elencate dalla norma di riferimento. Questo, mentre il

principio di “buona fede” e il divieto di “abuso del diritto” – fondamentali per la corretta interpretazione e la coerente applicazione del diritto dell’OMC – impediscono di ricorrere alle previsioni dell’art. XXI GATT-1994 (o dell’art. XIV-bis GATS) allo scopo di perseguire, in modo surrettizio, obiettivi estranei alle caratteristiche dell’ordinamento dell’OMC nonché finalità a quest’ultimo intrinsecamente contrarie.

Pertanto, pur nella consapevolezza delle molteplici problematiche connaturate al funzionamento dell’OMC – nonché della difficile contingenza in cui al momento versa il Sistema di risoluzione di controversie a causa della “crisi” nella nomina dei giudici dell’Organo d’appello – gli assetti procedurali delineati nel DSU parrebbero altresì rimanere una delle soluzioni più idonee (tra quelle attualmente fornite dal diritto internazionale) ad assicurare una formale veste giuridica e “giudiziale” alla possibile risoluzione della crisi. Tutto ciò, a maggior ragione, nel caso in cui la volontà di intraprendere un simile percorso per il superamento della controversia tra Bruxelles e Mosca maturasse nel quadro di un più ampio compromesso, di matrice politica, tra i lati opposti della contesa. Del resto, anche nell’eventualità in cui decidessero di ricorrere al meccanismo di risoluzione delle controversie dell’OMC, l’UE e la Russia potrebbero comunque mantenere le proprie (apparentemente insanabili) distanze nelle rispettive posizioni e interpretazioni concernenti temi fondamentali del diritto internazionale generale.

Gli elementi di fatto e di diritto prodotti dalle Parti dinanzi al “comitato di esperti” nominato dal DSB – per quanto recepiti in un’ottica olistica e intersistemica, aperta ad apporti ermeneutici di matrice extra-commerciale – rileverebbero infatti esclusivamente al fine di fondare la decisione dei “giudici” dell’OMC in base alla *lex specialis* delle norme materiali e procedurali dell’OMC. Come chiarito dalla giurisprudenza recentemente maturata nell’ambito del Sistema di risoluzione delle controversie, i panel costituiti dal DSB su eventuale istanza di Bruxelles e Mosca sarebbero quindi innanzitutto chiamati a verificare l’avvenuta ottemperanza dei criteri richiesti ai Membri per l’attivazione delle *Security Exceptions* previste nell’ambito del GATT-1994 (oppure del GATS). Tale controllo, pertanto, si tradurrebbe nel vaglio della cd. “*non-implausibility*” delle misure restrittive adottate in materia commerciale (e costantemente rinnovate, ormai da diversi anni, da entrambe le compagini contrapposte) in riferimento alla necessità della protezione di interessi essenziali di sicurezza contingenti e obiettivamente connessi al verificarsi di una situazione di crisi nelle relazioni internazionali *ex art. XXI:(b)(iii) GATT1994* [o *ex art. XIV-bis:(1)(b)(iii) GATS*]. Questo, allo scopo di giudicare se l’impianto delle misure restrittive adottate non dimostri un’oggettiva “carezza di plausibilità” rispetto alle finalità ufficialmente sottese alla adozione di tali provvedimenti e ciò in modo da accertare se i reciproci regimi sanzionatori non vengano in realtà reiterati in dissimulazione dello strumentale perseguimento di finalità *extra ordinem* rispetto ai fondamenti sistemici dell’ordinamento dell’OMC.

In tale contesto, quindi, il deferimento dei regimi di sanzioni economiche in vigore tra l’UE e la Russia al Sistema di risoluzione delle controversie dell’OMC potrebbe distinguersi anche come una fondamentale occasione di rivalutazione dello “strumento” multilaterale nel campo del diritto e delle relazioni internazionali. D’altronde, le procedure (tendenzialmente) giuri-

sdizionali contemplate dal *Dispute Settlement Understanding* dell'OMC sono rivolte al perseguimento della massima stabilità e prevedibilità nelle relazioni commerciali tra i Membri e, di conseguenza, potrebbero consentire il superamento della situazione di “stallo” venutasi a creare nella rigida contrapposizione tra i regimi sanzionatori dell'UE e della Russia proprio attraverso la giustificata rimozione delle restrizioni al commercio internazionale mutuamente imposte da tali Membri dell'OMC. Questo, infatti, consentirebbe il ripristino – su solide basi giuridiche e istituzionali multilaterali – di quella costruttiva cooperazione sul piano economico-commerciale di cui sia l'Unione europea sia la Federazione Russa necessitano a livello strutturale nel quadro della profonda interdipendenza “multilivello” che continua tuttora a intercorrere tra le rispettive economie.

Sottoporre le misure restrittive europee e le “contromisure” russe al vaglio del Sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC potrebbe in effetti costituire il giusto viatico per la remissione condivisa, sul piano giuridico-internazionalistico, di una grave *impasse* politica altrimenti destinata con preoccupante probabilità a perdurare, a compromettere irrimediabilmente la tenuta delle economie dell'intero continente europeo se non anche a degenerare in ben altri e poco auspicabili scenari di *escalation* bellica nell'eventualità in un cui la “guerra delle sanzioni” tra l'UE (nel quadro “allargato” della NATO) e la Russia continuasse a essere trascinata – come ancora adesso tragicamente appare – verso una quasi inerziale risoluzione *extra legem*.

Il diritto del commercio internazionale – invocato, da entrambi gli schieramenti di questa “guerra delle sanzioni”, tra le principali argomentazioni addotte a sostegno della legittimità internazionale delle proprie azioni di “rappresaglia” economica – non può pertanto che imporsi come percorso preferenziale (se non obbligatorio) per un sostenibile accantonamento della crisi, e ciò non soltanto in considerazione delle disposizioni procedurali di cui all'Allegato 2 dell'Accordo istitutivo dell'OMC (*Dispute Settlement Understanding*) ma anche in qualità di «*dispute settlement procedure applicable*» ex art. 50, § 2(a) DARSIVA e, tanto più, alla luce dello slancio costitutivo dell'Unione europea verso l'affermazione universale della *Rule of Law*, ai sensi dell'art. 21 TUE. Tutto ciò, nel contesto di un difficile compromesso – ormai ineludibile, quantunque per più parti sofferto – tra lo *status quo* internazionale presidiato dal diritto internazionale generale e le *unlawful effectivities* irreversibilmente instaurate in territorio ucraino dal *fait accompli* dell'intervento russo.

Orbene, il ricorso sistematico al meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC avverso la ritenuta illegittimità dell'avvenuta imposizione di restrizioni unilaterali alla libertà degli scambi commerciali internazionali tra i Membri di tale Organizzazione consente di stabilire e consolidare precedenti “giurisprudenziali” comunemente riconosciuti e applicabili nella forma di un'interpretazione stabile e coerente delle regole sistemiche dell'OMC. L'*acquis* pretorio²²⁷⁹ che emerge dalla sistematica applicazione delle regole dell'OMC nel contesto delle

²²⁷⁹ In questa sede, pertanto, viene ribadita la centralità della funzione di produzione giurisprudenziale esercitata dalle corti internazionali e dai meccanismi di risoluzione delle controversie previsti dai trattati bilaterali e multilaterali ai fini del consolidamento e dell'evoluzione del diritto internazionale e, oggi ancor più, del diritto

procedure di carattere (tendenzialmente) giurisdizionale previste dal *Dispute Settlement Understanding* si qualifica, infatti, come un complesso interpretativo di norme e principi giuridici, sotteso agli obblighi internazionali assunti dai Membri dell'OMC, idoneo ad assumere una sempre maggiore rilevanza nella definizione delle principali aree di cooperazione economica tra gli stessi Membri dell'OMC oltre che delle *policies* commerciali proprie di ognuno di essi. D'altra parte, come ribadito nella decisione del panel costituito dal DSB in relazione al caso *DS512: Russia – Traffic in Transit*, attribuire ai singoli Membri un'assoluta discrezionalità in merito all'adozione unilaterale di misure restrittive del commercio internazionale, motivate da istanze di sicurezza nazionale autonomamente determinate secondo modalità del tutto auto-referenziali, potrebbe minare irrimediabilmente l'organicità e l'intrinseca coerenza dell'intero ordinamento dell'OMC, traducendosi nella surrettizia legittimazione di pratiche avulse dai parametri sistemici di questa Organizzazione, quando non apertamente contrarie alle sue finalità costitutive.

Quanto descritto, pertanto, potrebbe adesso apparire tanto più rilevante quanto più si consideri l'importanza dei vincoli obbligatori che scaturiscono – sia per l'Unione europea sia per la Federazione Russa – dalla comune partecipazione, in qualità di Membri, nel *framework* giuridico e istituzionale dell'OMC. Quest'ultimo, oltretutto, si dimostra oggi ulteriormente corroborato dall'affermazione di un nuovo *acquis* giurisprudenziale plasmato tanto dal recepimento del principio di “giustiziabilità” delle clausole di sicurezza previste dal GATT-1994 quanto dal progressivo consolidamento, nell'ambito dei giudizi degli organi “giurisdizionali” dell'OMC, di precisi *standards of review*, *standards of proof* e *tests for consistency* indirizzati all'individuazione – e, dunque, alla prevenzione – dei casi di strumentalizzazione “politico-economica” della disciplina internazionale del commercio, nonché di mera dissimulazione di interessi di carattere protezionistico teleologicamente estranei agli Accordi che costituiscono e integrano la normativa multilaterale dell'OMC. Questo, anche laddove tale normativa abbia assunto rilevanza “extra-sistemica” rispetto agli “argini” dell'ordinamento dell'OMC propriamente detti, come avviene relativamente all'Accordo di Associazione UE-Ucraina e come, in chiave interpretativa, potrebbe parimenti accadere in riferimento alle “clausole di sicurezza” di cui già all'art. 99 dell'APC UE-Russia.

Dunque, nel quadro normativo-istituzionale dell'OMC – e nell'impossibilità dell'intervento di una risoluzione da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU – la configurazione dei divieti di «*contromisure incrociate interne*» e di sanzioni “collettive” o “punitive” parrebbe altresì suggerire la possibilità di individuare alcuni rilevanti profili di illegittimità internazionale in riferimento ai regimi di sanzioni economiche reciprocamente in vigore tra l'UE (insieme a tutto l'Occidente) e la Federazione Russa. Del resto, le uniche misure “di Stati terzi” che la dottrina

internazionale dell'economia. Il ruolo “pretorio” condotto dagli organi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali internazionali consente infatti di porre progressivamente rimedio alle lacune, alla frammentarietà e alle possibili incoerenze intrinseche alla complessa pluralità dei riferimenti normativi promananti da tutte le odierne articolazioni del diritto della «*comunità degli Stati*» e, in particolare, dalle sue relativamente recenti diramazioni in campo economico. Sul tema, cfr. M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 58.

internazionalistica ritiene unanimemente ammissibili continuano ad essere quelle afferenti alla sfera diplomatica oltre che, naturalmente, gli atteggiamenti cd. “inamichevoli” o “ritorsivi” comunque collocabili nel novero delle condotte considerate internazionalmente lecite, non prevedendo la violazione di obblighi internazionali (ovvero le cd. *lawful measures* che l’art. 54 DARSIWA riconosce nelle facoltà di qualsiasi Stato che, sulla base dell’art. 48, § 1 DARSIWA, invochi la responsabilità internazionale di un altro Stato).

Si pensi, in merito, anche alle politiche europee volte a perseguire la progressiva emancipazione dei paesi dell’UE dalla dipendenza dalle importazioni di materie prime energetiche russe nonché, specularmente, al programma di reindustrializzazione e *import substitution* attuato da Mosca al fine di ridurre sensibilmente le importazioni in Russia di beni prodotti in Occidente. Le rappresaglie unilaterali condotte sul piano economico-commerciale, volte all’utilizzo strumentale del “sistema sponda” della regolamentazione multilaterale del commercio internazionale al fine di compensare il cd. “fallimento sistemico” di un distinto complesso ordinamentale (come, nel caso in esame, quello delle Nazioni Unite), rimarrebbero al contrario da escludere anche sulla base delle recenti evoluzioni della dottrina e – come visto nel corso del presente lavoro di ricerca – soprattutto del portato della giurisprudenza prodotta dalle strutture giurisdizionali e quasi-giurisdizionali oggi offerte dal diritto internazionale.

Nello studio del diritto internazionale, dunque, rimane di cardinale rilevanza indagare come si possano adeguatamente coniugare le questioni di sicurezza nazionale, riguardanti i singoli Stati, con la liberalizzazione degli scambi e con la tutela giuridica della stabilità e della prevedibilità delle relazioni commerciali internazionali. Si rivela quindi prioritario approfondire come si possa conciliare – secondo il fondamentale paradigma ontologico ed ermeneutico della “sostenibilità” – la conservazione della prerogativa sovrana di ogni Stato di poter perseguire autonomamente i propri interessi essenziali di sicurezza con la necessità di prevenire eventuali abusi di tale diritto, perpetrati unilateralmente da Membri dell’OMC tramite l’autoreferenziale imposizione di barriere commerciali per finalità di carattere politico-economico contrarie all’impianto sistemico dell’OMC. Un’Organizzazione internazionale, quest’ultima, che ad oggi registra la *membership* di ben 164 tra Stati e territori doganali, un numero sempre meno distante dai 193 Membri annoverati dall’ONU, di cui tuttavia l’OMC non è un’agenzia specializzata e del cui sistema l’OMC non fa parte (sebbene le relazioni OMC-ONU si attengano agli *Arrangements for Effective Cooperation* fondati sulle pratiche di pregressa interazione tra l’ONU e il GATT e il Direttore Generale dell’OMC partecipi al CEB, l’organo di coordinamento interno del sistema delle Nazioni Unite).

Pertanto, il nuovo *acquis* interpretativo maturato a livello giurisprudenziale nel quadro giuridico e istituzionale dell’OMC può affermarsi come un efficace strumento di riduzione del peso della componente “geopolitica” delle relazioni economico-commerciali tra i Membri di questa Organizzazione e, di conseguenza, quale argine sempre valido nei confronti della stessa possibilità che questi ultimi possano sfruttare il proprio potere di condizionamento unilaterale delle dinamiche degli scambi internazionali di merci e servizi – abusando dei propri diritti e strumentalizzando il ricorso alle “eccezioni” contemplate dalla regolamentazione multilaterale

dell'OMC – in qualità di arma “non convenzionale”, illegittimamente dispiegata nel campo dell'economia e del commercio internazionale come strumento di un pervasivo “contenimento” strategico dei paesi “avversari”, intriso di elementi geopolitici e finalizzato all'indebolimento politico, economico e militare (nonché alla vera e propria *market destruction*²²⁸⁰) del “nemico” nel contesto delle moderne tattiche ibride di *economic warfare* (o *guerre économique*²²⁸¹).

Si consideri del resto come, a partire dal 2020, la sopravvenienza della pandemia da COVID-19 – incidendo negativamente sul tasso di crescita dell'economia mondiale e, di conseguenza, sul valore di importanti variabili economiche come il prezzo delle materie prime energetiche (*in primis*, petrolio e gas) – abbia determinato una nuova recrudescenza della “guerra economica” tra le maggiori Potenze del globo, segnando un'ulteriore tappa verso l'affermazione di un «*new geoeconomic world order*»²²⁸² imperniato sulla contrapposizione “ontologica” tra due “sfere di influenza”: quella degli USA (insieme agli altri paesi del cd. “Occidente”) da una parte, e quella facente capo al neo-sodalizio sino-russo dall'altra. Un nuovo assetto delle relazioni internazionali, quello così descritto, caratterizzato appunto dall'utilizzo degli strumenti regolatori dell'economia, della finanza e del commercio internazionale per il perseguimento di finalità strategiche un tempo delegate in via esclusiva agli equilibri dello scacchiere militare.

Probabilmente – anche una volta normalizzate le reciproche relazioni economiche – l'Unione Europea e la Federazione Russa continuerebbero ugualmente a mostrare una persistente incompatibilità di vedute ideali e obiettivi fondanti, seppur nel riconoscimento “pragmatico” dell'immane necessità di attuare una cooperazione “selettiva” su questioni di prioritario ed effettivo interesse condiviso. D'altra parte, lo scenario alternativo a quello

²²⁸⁰ Cfr. AA.VV., *Weapons of market destruction ECONOMICS OF SECURITY*, cit.

²²⁸¹ Si vedano ancora sul tema: A. V. LOWE, A. TZANAKOPOULOS, *Economic Warfare*, cit.; A. ROBERTS, H. CHOER MORAES, V. FERGUSON, *op. cit.* pp. 655-676; T. M. HAGEMeyer-WITZLEB, *The International Law of Economic Warfare*, cit.; J. C. ZARATE, *op. cit.*; inoltre, cfr. E. BOSSERELLE, *La guerre économique, forme moderne de la guerre?*, in *Revue Française de Socio-Économie*, 2011, vol. 2, n°8, pp. 167-186. Sull'argomento, cfr. M. WESLEY, *Australia and the Rise of Geoeconomics*, in *The Centre of Gravity Series*, Strategic and Defence Studies Centre, ANU Coral Bell School of Asia Pacific Affairs, novembre 2016, p. 4, dove si afferma che «*the geoeconomic age heralds the simultaneous securitisation of economic policy and economisation of strategic policy, with both dynamics being played out across a chessboard of geographic advantage and vulnerability*». Inoltre, si veda: R. D. BLACKWILL, J. M. HARRIS, *War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft*, Belknap Press, Harvard University, Cambridge MA, 2016, p. 20, dove il concetto di “*geoeconomics*” viene declinato come «*[t]he use of economic instruments to promote and defend national interests, and to produce beneficial geopolitical results; and the effects of other nations' economic actions on a country's geopolitical goals*».

²²⁸² Sull'argomento, cfr. M. WESLEY, *Australia and the Rise of Geoeconomics*, in *The Centre of Gravity Series*, Strategic and Defence Studies Centre, ANU Coral Bell School of Asia Pacific Affairs, novembre 2016, p. 4, dove si afferma che «*the geoeconomic age heralds the simultaneous securitisation of economic policy and economisation of strategic policy, with both dynamics being played out across a chessboard of geographic advantage and vulnerability*». Inoltre, si veda: R. D. BLACKWILL, J. M. HARRIS, *War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft*, Belknap Press, Harvard University, Cambridge MA, 2016, p. 20, dove il concetto di “*geoeconomics*” viene declinato come «*[t]he use of economic instruments to promote and defend national interests, and to produce beneficial geopolitical results; and the effects of other nations' economic actions on a country's geopolitical goals*». Inoltre, si veda: M. R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 31.

dell'auspicabile riavvicinamento tra la Russia e l'UE (insieme al resto dell'Occidente) potrebbe altresì riservare un inasprimento del grave confronto già in atto, con conseguenze imprevedibili e, comunque, del tutto indesiderabili. Le sanzioni con cui i partner occidentali hanno inteso condannare la condotta russa ed esprimere il proprio sostegno all'Ucraina nella crisi della Crimea e del Donbass, infatti, non hanno dimostrato l'attesa efficacia nell'evitare la fattuale "cristallizzazione" del nuovo assetto geopolitico dell'area geografica del Mar Nero. Di conseguenza, l'attuale configurazione territoriale della regione "eusina" si presenta ormai *de facto* imm modificabile a meno di un cataclisma di dimensioni mondiali: un'eventualità, quest'ultima, certamente non allettante per la stessa Federazione Russa e, tanto meno, per l'Unione Europea ed i suoi alleati.

BIBLIOGRAFIA

a. Opere monografiche e altri contributi

- AA.VV., Perspectives on Nuclear Deterrence in the 21st Century, Research Paper, The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, aprile 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-04-20-nuclear-deterrence-unal-et-al.pdf>
- AA.VV., Russian Strategic Intentions, A Strategic Multilayer Assessment (SMA) White Paper, US Department of Defence, Washington, maggio 2019
- AA.VV., Symposium: the impact on international law of decade of measures against Iraq, in *EJIL*, 2002, vol. 13, n°1, pp. 1-335
- AA.VV., Weapons of market destruction ECONOMICS OF SECURITY, in *Harvard International Review*, 2007, vol. 29, n°3, pp. 42-77
- ABDULLIN A. I., Развитие Системы Международного Права в Контексте Проблемы Фрагментации [Development of the System of International Law in the Context of Fragmentation], in *Современное Международное Право: Глобализация и Интеграция. Liber Amicorum в Честъ Профессора П.Н. Бирюкова* [Contemporary International Law: Globalization and Integration. Liber Amicorum in Honor of Professor P.N. Biryukov], Voronezh, Издательский дом ВГУ, 2016, pp. 11-15
- ABDULLIN A. I., KESHNER M. V., Применение Ограничительных Мер в Контексте Общей Внешней Политики ЕС: Концептуальные Подходы [Application of Restrictive Measures in the Context of the Common Foreign Policy of the EU: Conceptual Approaches], in *Современная Европа* [Modern Europe], 2021, n°7, pp. 72-83
- ABI-SAAB G., The Concept of “International Crimes” and its Place in Contemporary International Law, in Weiler J., SPINEDI M., CASSESE A. (a cura di), *International Crimes of State: a Critical Analysis of the ILC’s Draft Article 19 on State Responsibility*, W. de Gruyter, Berlino-New York, 1989, pp. 141-150
- ABI-SAAB G., The Concept of Sanctions in International Law, in GOWLLAND DEBBAS V. (a cura di), *United Nations Sanctions and International Law*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2001
- ACEVES R., Russia: Pessimism among consumers rises at the beginning of 2016, in *Focus Economics*, 8 aprile 2016, consultabile on-line sul sito: <https://www.focus-economics.com/countries/russia/news/consumer-confidence/pessimism-among-consumers-rises-at-the-beginning-of-2016>
- ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di Diritto dell’Unione europea*, 3° ed., Giappichelli, Torino, 2020
- ADLER-NISSEN R., Stigma Management in International Relations: Transgressive Identities, Norms, and Order in International Society, in *International Organization*, 2014, vol. 68, n°1, pp. 143-176
- ADOLPHSEN J. The Conflict of Laws in Cartel Matters in a Globalised World: Alternatives to the Effects Doctrine, in *JPrIL*, 2005, vol. 1, n°1, pp. 151-183
- AIZHU C., Russia, China agree 30-year gas deal via new pipeline, to settle in euros, in *Reuters*, 4 febbraio 2022
- AGALAROVA M. A., Ограничительные Меры (Реторсии) [Restrictive Measures (Retortions)], in *Вестник Сибирского Института Бизнесса и Информационных Технологий* [Bulletin of the Siberian Institute of Business and Information Technologies], 2017, n°1 (21), Раздел II - Юридические Науки [Section I - Legal Sciences], pp. 52-56
- AGLIASTRO G., Dal Venezuela all’Arabia. Così Putin controlla l’alleanza del petrolio, in *La Stampa – Esteri*, 5 ottobre 2017, consultabile on-line sul sito: <https://www.lastampa.it/esteri/2017/10/05/news/dal-venezuela-all-arabia-cosi-putin-controlla-l-alleanza-del-petrolio-1.34397446>
- AGO R., *Scritti sulla responsabilità internazionale degli Stati*, Università di Camerino, Jovene Editore, vol. I, 1979, vol. II.1 e vol. II.2, 1986
- AHMAN J., *Trade, Health, and the Burden of Proof in WTO Law*, Wolters Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2011
- AKANDE D., Selection of the International Court of Justice as a Forum for Contentious and Advisory Proceedings (Including Jurisdiction), in *Journal of International Dispute Settlement*, 2016, vol. 7, n°2, pp. 320-344
- AKANDE D., WILLIAMS S., International Adjudication on National Security Issues: What Role for the WTO?, in *VA J. Int’l L.*, 2003, vol. 43, pp. 365 ss.
- AKEHURST M., Custom as a Source of International Law, in *BYIL*, 1977, vol. 47, n°1, pp. 1-53
- AKEHURST M., Jurisdiction in International Law, in *BYIL*, vol. 46, n°1972-1973, pp. 145-257

- AKSENOVA E., Are sanctions against Russia legal under international and EU law? Can they limit trading and maritime services?, in *Shipping and Transport bulletin*, NCTM Studio Legale, aprile/maggio 2015
- AL SABAILEH A., GIANGREGORIO S., D'ANGELO C., Il futuro delle relazioni tra l'Italia e la Federazione Russa, *Triage Duepuntozero* – Istituto di Ricerca sui Rischi Geopolitici, Senato della Repubblica, Roma, 13 marzo 2019
- ALA'IP., A Human Rights Critique of the WTO: Some Preliminary Observations, in *Articles in Law Reviews & Other Academic Journals*, Paper 303, 2001
- ALEXANDER K., *Economic Sanctions: Law and Public Policy*, Palgrave Macmillan, Londra, 2009
- ALFORD R. P., The Self-judging WTO Security Exception, in *Utah L. Rev.*, 2011, pp. 697 ss.
- ALI M. M., SHAH I. H., Sanctions and childhood mortality in Iraq, in *The Lancet*, 2000, vol. 355, n°9218, pp. 1851-1857
- ALL A. J., CAMP R. C., Economic Sanctions: Obstruction or Instrument for World Trade?, in *Managerial Finance*, 1999, vol. 25, n°3/4, pp. 66-75
- ALLAND D., Countermeasures of general interest, in *EJIL*, 2002, vol. 13, n°5, pp. 1221-1239
- ALLAND D., International Responsibility and Sanctions: Self-Defence and Counter-Measures in the ILC Codification Rules Governing International Responsibility, in SPINEDI M., SIMMA B. (a cura di), *United Nations Codification of State Responsibility*, Oceana, New York-Londra-Roma, 1987, pp. 143-195
- ALLAND D., *Justice privée et ordre juridique international. Etude théorique des contre-mesures en droit international public*, Éd. Pédone, Parigi, 1994
- ALLAND D., The Definition of Countermeasures, in CRAWFORD J., PELLET A., OLLESON S. (a cura di), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, 2010, pp. 1127-1136
- ALLEN S. H., LEKTZIAN D. J., Economic sanctions: A blunt instrument?, in *Journal of Peace Research*, 2013, vol. 50, n°1, pp. 121-135
- ALLEVATO M., I russi approvano la nuova Costituzione, per Putin il traguardo è il 2036, in *Agi.it*, 1° luglio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.agi.it/estero/news/2020-07-01/russi-votano-riforma-costituzione-9041323>
- ALLEVATO M., Perché Russia e Ucraina ora si scontrano sullo stretto di Kerch, in *Agi.it*, 26 novembre 2018, consultabile on-line sul sito: https://www.agi.it/estero/stretto_kerch-4673514/news/2018-11-26
- ALLISON R., Russian Revisionism, Legal Discourse and the 'Rules-Based' International Order, in *Europe-Asia Studies*, 2020, vol. 72, n°6, pp. 976-995
- ALNASRAWI A., Iraq: Economic Sanctions and Consequences, 1990-2000, in *Third World Quarterly*, 2001, vol. 22, n°2, pp. 205-218
- ALTEMÖLLER F., Будущее за Многосторонностью? Новый Регионализм, Контрмногосторонность и Перспективы Всемирной Торговой Системы [A Future for Multilateralism? New Regionalism, Countermultilateralism and Perspectives for the World Trade System], in *Современное Международное Право: Глобализация и Интеграция. Liber Amicorum в Честь Профессора П.Н. Бирюкова* [Contemporary International Law: Globalization and Integration. Liber Amicorum in Honor of Professor P.N. Biryukov], Voronezh, Издательский дом ВГУ, 2016, pp. 16-31
- ALVAREZ J. E., *The Impact of International Organizations on International Law*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2017
- ALVAREZ-JIMÉNEZ A., The WTO AB Report on Mexico – Soft Drinks, and the Limits of the WTO Dispute Settlement System, in *LIEI*, 2006, vol. 33, n°3, pp. 319-333
- AMALFITANO C., Unione Europea e Giustizia Penale dopo il Trattato di Lisbona, in *La Legislazione Penale*, 2011, n°3/4, pp. 645-696
- AMIGHINI A., *L'economia cinese nel XXI secolo*, Il Mulino, Bologna, 2021
- AMIGHINI A., Lasciare il dollaro, missione possibile per Russia e Cina, in *LaVoce.info*, 23 marzo 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.lavoce.info/archives/73037/lasciare-il-dollaro-missione-possibile-per-russia-e-cina>
- ANDENAES J., The General Preventive Effects of Punishment, in *UPaLRev*, 1966, vol. 114, n° 7, pp. 949 ss.
- ANDREATTA F., *Istituzioni per la Pace. Teoria e Pratica della Sicurezza Collettiva da Versailles alla Ex Jugoslavia*, Il Mulino, Bologna, 2000
- ANDREEVA G. N., Двойные Стандарты в Отношении Современных Государств к Сецессии: Правовой Аспект [Double Standards Regarding Secession by Modern States: A Legal Aspect], *Контуры Глобальных Трансформаций* [Outlines of Global Transformations], 2021, vol. 14, n°1, pp. 6-22
- ANDRIANOVA A., Russian economy edges near end of recession as contraction eases, in *Bloomberg*, 28 luglio 2016, consultabile on-line sul sito: <https://www.bloomberg.com>

- ARAKELYAN G., Цветные Революции в Контексте Истории и Зеркале Современной Политики [Color Revolutions in the Context of History and the Mirror of Modern Politics], in Академия Тринитаризма, Эл № 77-6567, публ.18482, 1° febbraio 2014, consultabile on-line sul sito: <http://www.trinitas.ru/rus/doc/0012/001d/00122567.htm>
- ANNACKER C., The legal regime of erga omnes obligations in international law, in *Austrian Journal of Public and International Law*, 1994, vol. 46, n°2, pp. 131 ss.
- ARANGIO-RUIZ G., Countermeasures and Amicable Dispute Settlement Means in the Implementation of State Responsibility: A Crucial Issue before the International Law Commission, in *EJIL*, 1994, vol. 5, n°1, pp. 20-53
- ARANGIO-RUIZ G., Fine prematura del ruolo preminente di studiosi italiani nel progetto di codificazione della responsabilità degli Stati: specie a proposito di crimini internazionali e dei poteri del Consiglio di Sicurezza, in *RDI*, 1998, vol. 81, pp. 110 ss.
- AREND A. C., International Law and the Preemptive Use of Military Force, in *The Washington Quarterly*, 2003, vol. 26, n°2, pp. 89-103
- ARCARI M., International Reactions to the Crimea Annexation under the Law of State Responsibility: “Collective Countermeasures” and Beyond?, in CZAPLINSKI W. ET AL. (a cura di), *The Case of Crimea’s Annexation under International Law*, Scholar Publishing House, Varsavia, pp. 223-235
- ARKHIPOVA V. V., Современный Санкционный Режим в Отношении России: Характеристика и Глобальный Аспект [Modern Russia Sanctions Regime: Characteristics and Global Aspect], in *Мир Новой Экономики [The New Economy World]*, 2017, n°2, pp. 13-19
- ARNOLD T. D., Exploiting Chaos: Russia in Libya, in *CSIS – The Post-Soviet Post*, 23 settembre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/exploiting-chaos-russia-libya>
- ARNOLD-FORSTER W., The Future of Blockades—Part II, in *Foreign Affairs*, 1920, vol. 2, n°3, pp. 38 ss.
- ART R. J., JERVIS R. (a cura di), *International Politics: Anarchy, Force, Imperialism*, Little Brown & Company, Boston, 1973
- ASCENSIO H., DIXNEUF M., Sanctions Against Iraq and Human Rights: a devastating, misguided, intolerable method, *FIDH Report*, n°321/2, marzo 2002
- ASEEVA A., GÓRSKI J. (a cura di), *The Law and Policy of New Eurasian Regionalization: Economic Integration, Trade, and Investment in the Post-Soviet and Greater Eurasian Space*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2021
- ASHFORD E., Not-So-Smart Sanctions: The Failure of Western Restrictions Against Russia, in *Foreign Affairs*, 2016, vol. 95, n°1, pp. 114-123
- ASKARI H. G. ET AL., *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy*, Praeger Publishers, New York, 2003
- ATIYAH P. S., *An Introduction to the Law of Contract*, 5° ed., Oxford University Press, 1995
- ATTERITANO A., DELI M. B., An Overview of International Sanctions’ Impact on Treaties and Contracts, in RONZITTI N. (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2016, pp. 207-227
- AUDIT B., Extra-territorialité et commerce international – L’affaire du gazoduc sibérien, in *Revue Critique de Droit International de la Haye*, 1983, vol. 72, pp. 401-434
- AUDIT B., How Do Mandatory Rules of Law Function in International Civil Litigation?, in BERMANN G. A., MISTELIS L. (a cura di), *Mandatory Rules in International Arbitration*, JurisNet LLC, Huntington NY, 2011, Chapter 2
- AUST A., *Handbook of International Law*, Cambridge University Press, 2005
- AUST H. P., KLEINLEIN T. (a cura di) *Encounters between Foreign Relations Law and International Law: Bridges and Boundaries*, Cambridge University Press, 2021
- AUSTIN J., The Province of Jurisprudence Determined, in MORRIS C. (a cura di), *The Great Legal Philosophers*. University of Pennsylvania Press, 1971
- AZEREDO DA SILVEIRA M., Economic sanctions and contractual disputes between private operators, in VAN DEN HERIK L. (a cura di), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016, pp. 330-376
- AZEREDO DA SILVEIRA M., Economic Sanctions, Force Majeure and Hardship, in BORTOLOTTI F., UFOT D. (a cura di), *Hardship and Force Majeure in International Commercial Contracts: Dealing with Unforeseen Events in a Changing World*, Dossier XVII, No 796E, ICC, Parigi, 2018, pp. 161 ss.
- AZEREDO DA SILVEIRA M., Trade Sanctions and International Sales: An Inquiry into International Arbitration and Commercial Litigation, in *Journal of International Arbitration*, 2015, vol. 32, n°5, pp. 567-569
- BAGGIANI G., Ukraine’s Legal Cases Against Russia in International Courts, in *Eurasia Daily Monitor*, 2017, vol. 14, n°27, consultabile on-line sul sito: <https://jamestown.org/program/ukraines-legal-cases-russia-international-courts>
- BAGHERIA S., AKBARPOUR H. R., Reinvestigation of the West’s sanctions against Russia in the crisis of Ukraine and Russia’s reaction, in *Procedia Economics and Finance*, 2016, n°36, pp. 89-95

- BAILLIET C. M., MUJEZINOVIC LARSEN K. (a cura di), *Promoting Peace Through International Law*, Oxford University Press, 2015
- BAKARDJIEVA ENGELBREKT A. ET AL., *The European Union: Facing the Challenge of Multiple Security Threats*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK - Northampton USA, 2018
- BAKHIN S. V., ERYOMENKO I. YU., *Односторонние Экономические «Санкции» и Международное Право [Unilateral Economic “Sanctions” and International Law]*, 2017, in *Zakon*, n°11, pp. 162-175
- BALBO P., *Il terrorismo. La fattispecie di un reato in evoluzione nelle disposizioni italiane ed internazionali*, Halley Editrice, Matelica, 2007
- BALDWIN D. A., *Economic Statecraft*, Princeton University Press, 1985
- BAMI X., *Outgoing Kosovo Govt Adopts Magnitsky Act*, in *Balkan Insight*, 29 gennaio 2020
- BANDOW D., *End America’s Illegal Occupation of Syria Now*, in *CATO – Commentary*, 13 giugno 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.cato.org/commentary/end-americas-illegal-occupation-syria-now>
- BANTEKAS I., *Criminal Jurisdiction of States under International Law*, in WOLFRUM R. (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, marzo 2011
- BARATTA R., *La Politica Commerciale Comune dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. comm. int.*, 2012, pp. 403-421
- BARNES J., STOLL R.J., *Preemptive and Preventive War: A Preliminary Taxonomy*, Baker III Institute for Public Policy, marzo 2007
- BARONCINI E., *Il funzionamento dell’Organo d’appello dell’OMC: bilancio e prospettive*, Bonomo, Bologna, 2018
- BARTELS L., *Article XX of GATT and the Problem of Extraterritorial Jurisdiction: The Case of Trade Measures for the Protection of Human Rights*, in *JWT*, 2002, vol. 36, n°2, pp. 397-403
- BARTELS L., *Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2013, vol. 40, n°4, pp. 297-313
- BARTOLONI M. E., *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell’art. 19, par. 1, TUE*, in *dUE – Il Diritto dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2019, n°2, pp. 245 ss.
- BARTOLONI M. E., *Politica estera e azione esterna dell’Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012
- BARTOLONI M. E., *Politica europea estera e di sicurezza comune*, in *Treccani – Dir. UE*, 2015, consultabile on-line sul sito: [https://www.treccani.it/enciclopedia/politica-europea-estera-e-di-sicurezza-comune-dir-ue_\(Diritto-on-line\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/politica-europea-estera-e-di-sicurezza-comune-dir-ue_(Diritto-on-line))
- BARTOLONI M. E., *Relazioni esterne dell’Unione europea*, in *Treccani – Dir. UE*, 2015, consultabile on-line sul sito: [https://www.treccani.it/enciclopedia/relazioni-esterne-dell-unione-europea_\(Diritto-on-line\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/relazioni-esterne-dell-unione-europea_(Diritto-on-line))
- BARTOLONI M. E., *Sulla partecipazione del Parlamento europeo alla formazione di accordi in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Riv. dir. intern.*, 2012, vol. XCV, n°3, pp. 796-808
- BASDEVANT J., *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Union académique internationale, Sirey, Parigi, 1960
- BASEDOW J., *Private Law Effects of Foreign Export Controls — An International Case Report*, in *GYIL*, 1984, vol. 27, pp. 109-141
- BASSIOUNI M. C., *Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice*, in *VA J. Int’l L.*, 2001-2002, vol. 42, pp. 81 ss.
- BAYDAKOVA A., *Digital Ruble Could Be Tool Against Sanctions, Bank of Russia Says*, in *Nasdaq*, 19 ottobre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.nasdaq.com/articles/digital-ruble-could-be-tool-against-sanctions-bank-of-russia-says-2020-10-19>
- BATRSHIN P. P., *Ответственность Государства и Применение Контрмер в Современном Международном Праве [State Responsibility and the Use of Countermeasures in Contemporary International Law]*, Kazan’, 2005
- BAZARKINA D. YU., PASHENTSEV E. N., *BRICS Strategic Communication: The Present and the Future*. in *Russia in Global Affairs*, 2021, vol. 19, n°3, pp. 64-93
- BAZZOCCHI V., *Il caso Segi: verso l’interpretazione estensiva delle competenze della Corte di Giustizia nel terzo pilastro dell’Unione europea*, in *Europeanrights.eu – Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa*, 30 aprile 2007, consultabile on-line sul sito: http://www.europeanrights.eu/public/commenti/COMMENTO_CASO_SEGI_Valentina_Bazzocchii1.pdf
- BEAUCILLON C., *Opening up the horizon: The ECJ’s new take on country sanctions*, in *CMLR*, 2018, vol. 55, n° 1, pp. 387-416
- BEAUCILLON C., *Practice Makes Perfect, Eventually? Unilateral State Sanctions and the Extraterritorial Effects of National Legislation*, in RONZITTIN. (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2016, pp. 103-126

- BEAULAC S., The Lotus Case in Context: Sovereignty, Westphalia, Vattel, and Positivism, in ALLEN S. ET AL. (a cura di), *The Oxford Handbook of Jurisdiction in International Law*, Oxford University Press, 2019
- BEBBINGTON A. J., HICKEY S., MITLIN D. C. (a cura di), *Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*, Zed Book, Londra-New York, 2008
- BECHKY P. S., Sanctions and the Blurred Boundaries of International Economic Law, in *Missouri Law Review*, 2018, vol. 83, n°1, pp. 10 ss.
- BEHRENS P., The Personal Inviolability of Diplomatic Agents in Emergency Situations, in BEHRENS P., *Diplomatic Law in a New Millennium*, Oxford University Press, 2017, Part III.6
- BEITER K. D., The Protection of the Right to Education by International Law: Including a Systematic Analysis of Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, collana «International Studies in Human Rights», 82, Martinus Nijhoff, Boston, 2006
- BEIRLAEN A., Economic Coercion and Justifying Circumstances, in *RBDI*, 1984-1985, vol. XVIII, pp. 57-78
- BELLOMO S., Cosa cambia con l'accordo tra Russia e Cina sull'energia, in *Il Sole 24 ore*, 8 maggio 2015
- BELLOMO S., Il mercato dell'alluminio trema per le sanzioni americane alla Russia, in *Il Sole 24 ore*, 10 aprile 2018
- BELLOMO S., RUSAL punta sull'alluminio verde per conquistare l'Europa del Green deal, in *Il Sole 24 ore*, 1° luglio 2020
- BENNOUNA M., Les sanctions économiques des Nations Unies, in *RCADI, L'Aia*, 2002, vol. 300, pp. 9-78
- BENVENISTI E., Legislating for Humanity: May States Compel Foreigners to Promote Global Welfare?, *Global Trust Working Paper Series 02/2013*
- BENVENISTI E., Sovereigns as Trustees of Humanity: On the Accountability of States to Foreign Stakeholders, in *AJIL*, 2013, vol. 107, n°2, pp. 295-333
- BENVENISTI E., The Paradoxes of Sovereigns as Trustees of Humanity: Concluding Remarks, in *Theoretical Inquiries in Law*, 2015, vol. 16, n. 2, pp. 534-548
- BERGE G. W., The Case of the S. S. "Lotus", in *Mich. L. Rev.*, 1928, vol. 26, n°4, pp. 361-382
- BERGER K. P., Force Majeure Clauses and their Relationship with the Applicable Law, *Trade Usages and General Principles of Law*, in BORTOLOTTI F., UFOT D. (a cura di), *Hardship and Force Majeure in International Commercial Contracts: Dealing with Unforeseen Events in a Changing World*, Dossier XVII, No 796E, ICC, Parigi, 2018, pp. 133 ss.
- BERMANN G. A., Mandatory Rules of Law in International Arbitration, in FERRARI F., KROLL S. M. (a cura di), *Conflict of Laws in International Arbitration*, JurisNet LLC, Huntington NY, 2019
- BERMAN P. S., Conflict of Laws, Globalization, and Cosmopolitan Pluralism, in *Wayne Law Review*, 2005, vol. 51, pp. 1105-1146
- BERMAN P. S., The Globalization of Jurisdiction, in *University of Pennsylvania Law Review*, 2002, vol. 151, n°2, pp. 311-545
- BERMEJO GARCÍA R., *La vuelta de Crimea a la madre-patria. Algunas reflexiones a la luz del derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015
- BESSON S., Sovereignty, in WOLFRUM R. (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2011
- BETTANIN F., *Putin e il mondo che verrà. Storia e politica della Russia nel nuovo contesto internazionale*, Viella, Roma, 2018
- BHALA R., National Security and International Trade Law: What the GATT Says, and what the United States Does, in *U. Pa. J. Int'l L.*, 1998, vol. 19, n°2, pp. 263-284
- BIANCA C. M., *Diritto Civile*, vol. IV: L'Obbligazione, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 528-532
- BIANCHI A., Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion, in *EJIL*, 2017, vol. 17, n°5, pp. 881-919
- BIANCHI A., Extraterritoriality and Export Controls: Some Remarks on the Alleged Antimony between European and U.S. Approaches, in *GYIL*, 1992, vol. 35, pp. 366-434
- BIANCHI A., Human Rights and the Magic of Jus Cogens, in *EJIL*, 2008, vol. 19, n°3, pp. 491-508
- BIANCHI A., L'applicazione extraterritoriale dei controlli all'esportazione, *CEDAM*, Padova, 1995
- BIANCHI A., Replay to H. Maier, in MEESSEN K. M. (a cura di), *Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, Martinus Nijhoff, Leiden, 1996
- BIANCHI A., Security's Council Antiterror Resolutions and their implementation by Member States: an overview, in *Journal International Criminal Justice*, 2006, vol. 4, n°5, pp. 1044-1073
- BIERSTEKER T. J., ECKERT S. E., TOURINHO M., Thinking about United Nations targeted sanctions, in BIERSTEKER T. J., ECKERT S. E., TOURINHO M. (a cura di), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, 2016, cap. 1

- BIERSTEKER T. J., ECKERT S. E., TOURINHO M., The effectiveness of United Nations targeted sanctions, in BIERSTEKER T. J., ECKERT S. E., TOURINHO M. (a cura di), Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action, Cambridge University Press, 2016, cap. 10
- BIERSTEKER T. J., PORTELA C., EU sanctions in context: three types, in Brief Issue – European Union Institute for Security Studies, 2015, n°26, consultabile on-line sul sito: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISS_Files/Brief_26_EU_sanctions.pdf
- BIN R., La Corte di giustizia UE fa salve le misure contro la Russia, in La Costituzione, 9 aprile 2017, consultabile on-line sul sito: <http://www.lacostituzione.info/index.php/2017/04/09/la-corte-di-giustizia-ue-fa-salve-le-misure-contro-la-russia>
- BIONDI B., Iudicia Bonae Fidei, in Annali del Seminario giuridico della R. Università di Palermo, 1918, vol. VII
- BIRKHÄUSER N., Sanctions of the Security Council Against Individuals - Some Human Rights Problems, in ESIL – European Society of International Law, 2005, <https://esil-sedi.eu/wp-content/uploads/2018/04/Birkhauser.pdf>
- BLACKWILL R. D., HARRIS J. M., War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft, Belknap Press, Harvard University, Cambridge MA, 2016
- BLENKINSOP P., SHALAL A., U.S. blocks Venezuela bid to seek WTO review of sanctions, in Reuters, 26 marzo 2021
- BLESSING M., Introduction to Arbitration - Swiss and International Perspectives, in VOGT N. P. (a cura di), Swiss Commercial Law Series, vol. 10, Helbing & Lichtenhahn, Basilea-Francoforte sul Meno, 1999
- BLINKEN A. J., Ally Versus Ally: America, Europe, and the Siberian Pipeline Crisis, Praeger Publishers, Westport CT, 1987
- BLOK S. A., Closing remarks by the Minister of Foreign Affairs, Stef Blok, at a meeting on the EU Global Human Rights Sanction Regime, L'Aia, 20 novembre 2018, consultabile on-line sul sito: <https://www.government.nl/documents/speeches/2018/11/20/blok-on-eu-global-human-rights-sanction-regime>
- BOBBIO N., Teoria generale del diritto, Giappichelli, Torino, 1993
- BOCKSLAFF K., The Pipeline Affair of 1981/82: A Case History, in GYIL, 1984, vol. 27, pp. 28-37
- BOCKSTIEGEL K.-H., Applicable Law in Disputes Concerning Economic Sanctions: A Procedural Framework for Arbitral Tribunals, in Arbitration International, 2014, vol. 30, n°4, pp. 605-614
- BOGDANOVA I., Adjudication of the GATT Security Clause: To Be or Not to Be, This Is the Question, WTI working paper, gennaio 2019
- BOGDANOVA I., Economic sanctions before international tribunals: national security exceptions on the rise?, working paper, IELSI conference: International Economic Law and Security Interests, Amsterdam Center for International Law, 14-15 novembre 2019
- BOGDANOVA I., The WTO Panel Ruling on the National Security Exception: Has the Panel 'Cut' the Baby in Half?, in EJIL – blog, 12 aprile 2019
- BOISSON DE CHAZOURNES L., Les contre-mesures dans les relations internationales économiques, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Ginevra, Éd. Pédone, Parigi, 1992
- BOISSON DE CHAZOURNES L., BOUTRUCHE T., International Trade Law, United Nations Law, and Collective Security Issues, in BETHLEHEM D. L. ET AL. (a cura di), The Oxford Handbook of International Trade Law, Oxford University Press, 2009
- BOKLAN D., BAHRI A., WTO's First Ruling on National Security Exception: Balancing Interests or Opening Pandora Box?, in World Trade Review, 2020, vol. 19, n°1, pp. 123-136
- BONDI I., ODENDAHL C., RANKIN J., Frozen: The Politics and Economics of Sanctions against Russia, Centre for European Reform, Londra, 2015
- BONFANTI A., Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente: profili di diritto internazionale pubblico e privato, Giuffrè, Milano, 2012
- BOOGAERTS A., Short-term success, long-term failure? Explaining the signaling effects of EU misappropriation sanctions following revolutionary events in Tunisia, Egypt, and Ukraine, in Journal of International Relations and Development, 2020, vol. 23, n° 1, pp. 67-91
- BORCHERT I., CONCONI P., DI UBALDO M., HERGHELEGIU C., The Pursuit of Non-Trade Policy Objectives in EU Trade Policy, Research paper, 6, aprile 2020, consultabile on-line sul sito: <http://respect.eui.eu/wp-content/uploads/sites/6/2020/04/Conditionality.pdf>
- BORDONE S., I rapporti sino-russi dalle origini alla proclamazione della Repubblica Popolare Cinese, in Il Politico, Nuova Serie, 2014, vol. 79, n°3, pp. 88-107

- BORISOVA YU. M., Risultati «Povorota» na Vostok v Kontekste Vvedeniya Novykh Antirusiyskiykh Sanktsiy [Russian Turn to East on the Back of the New Anti-Russian Sanctions], in *Mezhdunarodnyye Otnosheniya i Mirovaya Politika* [International Relations and World Politics], 2018, vol. 5, n°1, pp. 50-58
- BORODAENKO A. A., «Sanktsii» i «Mery» v Mezhdunarodnom Prave: Problema Normativnogo Zakrepleniya i Tolkovaniya [Sanctions and Measures in the International Law: The Challenge of Codification and Interpretation], УДК 341.1/8:341.655, Makhachkala, 2018
- BORRELL J., The complex road towards an EU human rights sanctions regime, in BORRELL J., *European Foreign Policy in Times of COVID-19*, European Union External Action Service, Bruxelles, 2021, pp. 143-146
- BORTOLETTO F., In Ucraina la guerra c'è già da otto anni e ha fatto 14mila morti, in *Europa Today*, 27 gennaio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://europa.today.it/attualita/ucraina-guerra-dimenticata.html>
- BORTOLOTTI F., UFOT D. (a cura di), *Hardship and Force Majeure in International Commercial Contracts: Dealing with Unforeseen Events in a Changing World*, Dossier XVII, No 796E, ICC, Parigi, 2018
- BORTOLOTTI S., RUGGIERI A., LEVI G., L'impatto delle sanzioni internazionali sull'esecuzione dei contratti commerciali, in *MercatoGlobale.it*, ult. cons. 8 giugno 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.mglobale.it/contrattualistica/tutte-le-news/sanzioni-internazionali-e-esecuzione-dei-contratti-commerciali.kl>
- BOSIO A., DELLAVALLE S., Crisi e ridefinizione della sovranità nel contesto plurilivellare, in *Costituzionalismo.it*, 2016, vol. 3, pp. 127-158
- BOSSERELLE E., La guerre économique, forme moderne de la guerre?, in *Revue Française de Socio-Économie*, 2011, vol. 2, n°8, pp. 167-186
- BOUCHER J. L. ET AL., Sectoral Sanctions Add New Layer of Complexity to OFAC Sanctions, in *Skadden's 2015 Insights – Financial Regulation*, gennaio 2015, <https://www.skadden.com/-/media/files/publications/2015/01/sectoralsanctionsaddnewlayerofcomplexitytoofacsanc.pdf>
- BOWETT D. W., Economic Coercion and Reprisals by States, in *VA J. Int'l L.*, 1972, vol. 13, n°1, pp. 1-12
- BOWETT D. W., Jurisdiction: Changing Patterns of Authority over Activities and Resources, in *BYIL*, 1982, vol. 53, n°1, pp. 1-26
- BOWETT D. W., Reprisals Involving Recourse to Armed Force, in *AJIL*, 1972, vol. 66, n°1, pp. 3-7
- BOWETT D. W., *Self-Defence in International Law*, Praeger, New York, 1958
- BOWMAN G. W., A Prescription for Curing U.S. Export Controls, *WVU Law Research Paper No. 2013-5*, in *Marquette Law Review*, 2013, vol. 97, pp. 599 ss.
- BOYASHOV A., LESHENYUK O., DOUHAN E., The Impact of Sanctions on Human Rights, in *RIAC*, 27 luglio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/interview/the-impact-of-sanctions-on-human-rights>
- BOYD-BARRETT O., *Cultural Imperialism and Communication*, Oxford University Press, 2018
- BRADLEY C. A., Universal Jurisdiction and U.S. Law, in *The University of Chicago Legal Forum*, 2001, pp. 323-350
- BRANDON N. ET AL., The impact of EU trade and development policies on human rights, *Work Package n°9 - Deliverable n°2*, Leuven Centre for Global Governance Studies, 30 giugno 2015
- BREMMER I., KUPCHAN C., Weaponization of Finance, in *Eurasia Group - Top Risks 2015*, 5 gennaio 2015, pp. 8-9
- BREWSTER R., The Trump Administration and the Future of the WTO, in *The Yale Journal of International Law Online*, dicembre 2018
- BROBERG M., Don't Mess with the Missionary Man! On the Principle of Coherence, the Missionary Principle and the European Union's Development Policy", in *CARDWELL J. P. (a cura di), EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, Springer, L'Aia, 2011
- BRUMMER K., Imposing Sanctions: The Not So 'Normative Power Europe', in *EFAR*, 2009, vol. 14, n°2, pp. 191-207
- BRUNNER C., Force Majeure and Hardship Under General Contract Principles: Exemption for Non-performance in International Arbitration, *Wolters Kluwer Law International*, Alphen aan den Rijn, 2008
- BRUNDEGE C. M., *Economic Sanctions and the Survival of Autocratic Regimes*, Senior Projects Spring, 172, Bard college, Annandale-on-Hudson NY, maggio 2020
- BRUNSVOLD B. G., BAGARAZZI J. M., Licensing Impact of Foreign Policy Motivated Retroactive Reexport Regulations, in *Case W. Res. J. Int'l L.*, 1983, vol. 15, pp. 289-328
- BRZEZINSKI Z., *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, Basic Books, New York, 1997
- BRZOSKA M., International sanctions before and beyond UN sanctions, in *International Affairs*, 2015, vol. 91, n°6, pp. 1339-1349

- BRZOSKA M., LOPEZ G. A., Security council dynamics and sanctions design, in BIERSTEKER T. J., ECKERT S. E., TOURINHO M. (a cura di), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, 2016, cap. 3
- BUGRIY M., The Cost to Ukraine of Crimea's Annexation, in *Eurasia Daily Monitor*, 2014, vol. 11, n°70, 2014
- BUNN I. D., *The Right to Development and International Economic Law: Legal and Moral Dimensions*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2012
- BUNN I. D., The Right to Development: Implications for International Economic Law, in *American University International Law Review*, 2000, vol. 15, n°6, pp. 1425-1467
- BURDEAU G., Droit international public et sanctions internationales, in GHERARI H., SZUREK S. (a cura di), *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. A propos des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy*, CEDIN de l'Université Paris Nanterre, Montchrétien Parigi, 1998., pp. 179 ss.
- BÜRGI BONANOMI E., Improving the Methodology for Measuring Social and Human Rights Impacts of Trade Agreements, in *Journal of Human Rights Practice*, 2017, vol. 9, n°3, pp. 481-503
- BURKE C., *An Equitable Framework for Humanitarian Intervention*, Bloomsbury Publishing, Londra, 2013
- BURKE J. J. A., Economic Sanctions against the Russian Federation are Illegal under Public International Law, in *Russian Law Journal*, 2015, vol. 3, n°3, pp. 126-141
- BURKE-WHITE W. W., VON STADEN A., Investment Protection in Extraordinary Times: The Interpretation and Application of Non-Precluded Measures Provisions in Bilateral Investment Treaties, in *VA J. Int'l L.*, 2008, vol. 48, pp. 307 ss.
- BUSZEWSKI S., GÖTT H., Avoiding Kadi – 'Pre-emptive Compliance' with Human Rights when Imposing Targeted Sanctions, in *German Yearbook of International Law*, 2015, vol. 57, pp. 507-540
- BUTLER N., Chapter 6. The Effect of Unilateral Sanctions on Foreign Investors and the Foreign Investment Regime, in SUBEDI S. P. (a cura di), *Unilateral Sanctions in International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2021, pp. 161-184
- BUTRIN D., Не пойман - не сыр [Not caught – not cheese], in *Коммерсантъ* [Kommersant"], 9 dicembre 2014, consultabile on-line sul sito: <https://www.kommersant.ru/doc/2629019>
- BUXBAUM H. L., Mandatory Rules in Civil Litigation: Status of the Doctrine Post-Globalisation, in *ARIA*, 2007, vol. 18, n°1-2, pp. 21-36
- BUXBAUM H. L., Territory, Territoriality, and the Resolution of Jurisdictional Conflict, in *Am. J. Comp. L.*, 2009, vol. 57, pp. 631-676
- BUYS C. G., United States Economic Sanctions: The Fairness of Targeting Persons from Third Countries, in *B.U. Int'l L.J.*, 1999, vol. 17, n°2, pp. 241-243
- BUZAN B., WÆVER O., DE WILDE J., *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder CO, 1998
- CADIN R., I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite, Giuffrè, Milano, 2008
- CAFARO S., Unilateral economic sanctions and the WTO, paper per la conferenza: Multifaceted economic sanctions in contemporary international practice. Security, Trade, Human Rights and Development, Roma, 4 dicembre 2015
- CALIGIURI A., *L'obbligo Aut Dedere Aut Judicare nel Diritto Internazionale*, Giuffrè, Milano, 2012
- CALIGIURI A., *Politica commerciale*, in Treccani – Dir UE, 2014, consultabile on-line sul sito: [https://www.treccani.it/enciclopedia/politica-commerciale_\(Diritto-on-line\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/politica-commerciale_(Diritto-on-line))
- CALZINI P., Il caso della Crimea: autodeterminazione, secessione e annessione, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, n°4, pp. 807-816
- CANDELMO C., Targeted Sanctions and Liability for Erroneous Listing – Lessons from Eu Case-Law, in *RBDI*, 2017, n°2, pp. 416 ss.
- CANDELMO C., Tra diritti fondamentali e smart sanctions: l'interessante caso degli individui e delle società wrongfully listed, in *Democrazia e Sicurezza - Democracy and Security Review*, 2017, anno VII, n°1, 247-290
- CANNIZZARO E., Anche l'antiterrorismo deve rispettare i diritti, in *Il Sole 24 ore*, 28 ottobre 2008
- CANNIZZARO E., Art. 24 TUE, in TIZZANO A. (a cura di) *Trattati dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014
- CANNIZZARO E., Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale, Giuffrè, Milano, 2000
- CANNIZZARO E., Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'Unione europea: in margine al caso Bosphorus, in *RDI*, 2005, vol. 88, n°3, pp. 762-767
- CANNIZZARO E., The Role of Proportionality in the Law of International Countermeasures, in *EJIL*, 2001, vol. 12, n°5, pp. 889-916

- CANNIZZARO E., PALCHETTI P. (a cura di), Customary International Law on the Use of Force. A Methodological Approach, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2005
- CARBONE S. M., Principio di effettività e diritto comunitario, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009
- CARDWELL R., KERR W. A., Reforming WTO Rules on Export Restrictions – Is There any Point?, CATPRN Commissioned Paper 2013-07, 2013, consultabile on-line sul sito: <https://www.uoguelph.ca/catprn/PDF-CP/CP-2013-07-cardwell-kerr.pdf>
- CARISCH E., ECKERT S. E., RICKARD-MARTIN L., High Level Review of UN Sanctions, Watson/CCI Background Paper, 2014, consultabile on-line sul sito: https://www.researchgate.net/publication/290604304_High_Level_Review_of_UN_Sanctions_-_Background_Paper
- CARLOMAGNO G., FALASCA E., FULGENZI M., Interesse nazionale: L'Italia e la Belt and Road Initiative (BRI), in *Intell-Attuale.it*, 12 marzo 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.intell-attuale.it/interesse-nazionale-litalia-e-la-belt-and-road-initiative>
- CARLOMAGNO G., FALASCA E., FULGENZI M., Le vie della nuova Cina: The Belt and Road Initiative (BRI), in *Intell-Attuale.it*, 23 marzo 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.intell-attuale.it/le-vie-della-nuova-cina-the-belt-and-road-initiative-bri>
- CARTER B. E., Economic Coercion, in WOLFRUM R. (a cura di), MPEPIL, Oxford International Law, 2009
- CARTER B. E., Economic Sanctions, in WOLFRUM R. (a cura di), MPEPIL, Oxford International Law, 2011
- CARTER B. E., International Economic Sanctions: Improving the Haphazard US Legal Regime, Cambridge University Press, 1988
- CARUSO R., Beyond deterrence and decline: Towards a general understanding of peace economics, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, vol. 128, n°1, 2015, pp. 57-74
- CARUSO R., I Guardiani di Piazza Indipendenza, in *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, 2014, n°4, pp. 149 ss.
- CARUSO R., The Impact of International Economic Sanctions on Trade: An Empirical Analysis, in *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 2003, vol. 9, n°2, p. 1-36
- CASSESE A., Il controllo internazionale: contributo alla teoria delle funzioni di organizzazione dell'ordinamento internazionale, Giuffrè, Milano, 1971
- CASSESE A., Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo, Il Mulino, Bologna, 1984
- CASSESE A., International Criminal Law, 2nd ed., Oxford University Press, 2007
- CASSESE A., International Law in a Divided World, Oxford University Press, 1987
- CASSESE A., Is the Bell Tolling for Universality? A Plea for a Sensible Notion of Universal Jurisdiction, in *J. Int'l. Crim. Just.*, 2003, vol. 1, n°3, pp. 589-595
- CASTELLANO V., Il mosaico dei battaglioni volontari ucraini, in *CESI-Italia.org*, 17 marzo 2015, consultabile on-line sul sito: <https://www.cesi-italia.org/articoli/245/il-mosaico-dei-battaglioni-volontari-ucraini>
- CAYTAS J. D., Sanctions, Real and Imaginary: Experiences with Russia in the Ukraine Crisis, in *Amsterdam Law Forum*, 2017, vol. 9, n°2, pp. 26-47
- CHACHKO E., Controlling the Most Dangerous Branch from Afar: Multilayered Counter-Terrorist Policies and the European Judiciary, in *EJRR*, 2011, vol. 2, n°4, pp. 505-522
- CHACHKO E., Due Process is in the Details: U.S. Targeted Economic Sanctions and International Human Rights Law, in *AJIL Unbound*, 2019, vol. 113, pp. 157-162
- CHACHKO E., Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence, in *YJIL*, 2019, vol. 44, n°1, pp. 1-51
- CHALLET C., Reflections on Judicial Review of EU Sanctions Following the Crisis in Ukraine by the Court of Justice of the European Union. Research Paper in Law, College of Europe, n°4/2020, consultabile on-line sul sito: http://aei.pitt.edu/103422/1/researchpaper_4_2020_celia_challet.pdf
- CHANDLER G., The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped a New Humanitarian Agenda, in *Human Rights Quarterly*, 2001, vol. 23, n°3, pp. 678-700
- CHARNYSH V., Belarus Hopes to Cash in on Russian Sanctions, in *Belarus Digest*, 19 agosto 2014, consultabile on-line sul sito: <https://belarusdigest.com/story/belarus-hopes-to-cash-in-on-russian-sanctions>
- CHARRON A., UN Sanctions and Conflict: Responding to Peace and Security Threats, Routledge, New York, 2011
- CHARRON A., PORTELA C., The relationship between United Nations sanctions and regional sanctions regimes, in BIERSTEKER T. J., ECKERT S. E., TOURINHO M. (a cura di), Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action, Cambridge University Press, 2016, cap. 5, 101-18
- CHAYES A., CHAYES A. H., On Compliance, in *INT'L ORG.*, 1993, vol. 47, n°2, pp. 175-205

- CHENEY R. B., *Defending Liberty in a Global Economy*, in SINGLETON S., GRISWOLD D. T. (a cura di), *Economic Casualties: How U.S. Foreign Policy Undermines Trade, Growth, and Liberty*, CATO Institute, Washington D.C., 1999, pp. 19-28
- CHERNICHENKO S. V., *Definition of Gross and Large-scale Violations of Human Rights as an International Crime*, Comm. on Human Rights, *Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, Working Paper, Subcomm. decision 1992/109, 14 (U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/10), 8 giugno 1993
- CHERNICHENKO S. V., *Очерки по Философии и Международному Праву [Ocherki po Filosofii i Mezhdunarodnomu Pravu; Essays on Philosophy and International Law]*, Nauchnaya Kniga, Mosca, 2009
- CHETMAN A., *The Philosophical Foundations of Extraterritorial Punishment*, Oxford University Press, 2010
- CHITI M. P., *La giurisdizione*, in BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, collana «Quaderni di Astrid», Il Mulino, Bologna 2008, pp. 349 ss.
- CHOREV N., *The institutional project of neo-liberal globalism: The case of the WTO*, in *Theory and Society*, 2005, vol. 34, n°3, pp. 317-355
- CHRISTAKIS T., *Self-Determination, Territorial Integrity and Fait Accompli in the Case of Crimea*, in *ZaöRV*, 2015, vol. 75, pp. 75-100
- CHRISTENSEN E., FRITZ O., STREICHER G., *Effects of the EU-Russia economic sanctions on value added and employment in the European Union and Switzerland*, WIFO Austrian Institute of Economic Research, Vienna, giugno 2015
- CHRISTIE E. H., *Sanctions after Crimea: Have they worked?*, in *NATO Review*, 13 luglio 2015, , consultabile on-line sul sito: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2015/07/13/sanctions-after-crimea-have-they-worked/index.html>
- CIAMPI A., *L'Union européenne et le respect des Droits de l'Homme dans la mise en œuvre des sanctions devant la Cour européenne des droits de l'homme*, in *RGDIP*, vol. 110, n°1, 2006, 85-116
- CIAMPI A., *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Giuffrè, Milano, 2007
- CIAMPI A., *Security Council Targeted Sanctions and Human Rights*, in FASSBENDER B. (a cura di), *Securing Human Rights?: Achievements and Challenges of the UN Security Council*, Oxford University Press, 2011
- CIMIOTTA E., *Le reazioni alla 'sottrazione' della Crimea all'Ucraina. Quali garanzie del diritto internazionale di fronte a gravi illeciti imputati a grandi potenze?*, in *DUDI*, 2014, vol. 8, n°2, pp. 491-504
- CIPRANDI A. A., *Stati terzi e giurisdizione della Corte di Giustizia*, in *EUBlog.eu*, 28 luglio 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.eublog.eu/articolo/34833/Stati-terzi-e-giurisdizione-della-Corte-di-Giustizia/Ciprandi>
- CIRAKI D., *Theory of Public Choice and Voting Paradoxes*, in *Croatian Political Science Review*, vol. 33, n°2-3, 1996, pp. 198-225
- CHIRWA D. M., *The Doctrine of State Responsibility as a Potential Means of Holding Private Actors Accountable for Human Rights*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2004, vol. 5, n°1, pp. 1-36
- CLARK H. L., *Dealing with U.S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures*, in *U. Pa. J. Int'l L.*, 1999, vol. 20, n°1, pp. 61-96
- CLAUDE I. L., Jr., *Power and International Relations*, Random House, New York, 1962.
- CLAUDE I. L., Jr., *Swords Into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, 4th ed., Random House, New York, 1971
- CLAUSSEN K., *Trade's Security Exceptionalism*, in *Stanford Law Review*, 2020, vol. 72, pp 1097-1164
- CLEMENTI F., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, collana «Quaderni di Astrid», Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 201 ss.
- CLEVELAND S. H., *Norm Internalization and US Economic Sanctions*, in *YJIL*, 2001, vol. 26, pp. 1-102
- COELHO N. F., DOBSON N. L., *Unilateral Jurisdiction and the Protection of Global Values - The Conceptual Paper*, UNIJURIS, Utrecht, 2015
- COHEN J., *Commentary: Ukraine's neo-Nazi problem*, in *Reuters*, 19 marzo 2018
- COHEN J., *Ukraine's Got a Real Problem with Far-Right Violence (And No, RT Didn't Write This Headline)*, in *Atlantic Council - UkraineAlert*, 20 giugno 2018; consultabile on-line sul sito: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraine-s-got-a-real-problem-with-far-right-violence-and-no-rt-didn-t-write-this-headline>
- COLANGELO A. J., *Universal Jurisdiction as an International False Conflict of Laws*, in *Mich. J. Int'l. L.*, 2008, vol. 30, pp. 881-925
- COLMAN Z., *Europe threatens U.S. with carbon tariffs to combat climate change*, in *Politico*, 13 dicembre 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.politico.com/news/2019/12/13/europe-carbon-tariff-climate-change-084892>
- COLOMBO A., *La guerra ineguale. Pace e violenza nel tramonto della società internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2006

- COLOMBO A., Pace – Guerra, in *Rivista italiana di Intelligence – Gnosis*, n°4, 2019, pp. 71-80
- COLUSSI I. A., Action and Reaction: Effects of Country-based Trade Sanctions, *Strategic Trade Review*, 2016, vol. 2, n°3, pp. 103-120
- COMBACAU J., *Le pouvoir de sanction de l’O.N.U.: étude théorique de la coercition non militaire*, Éd. Pédone, Parigi, 1974
- COMBACAU J., Sanctions, in BERNHARDT R. (a cura di), *MPEPIL*, North-Holland, Amsterdam, 2000
- CONDINANZI M., Corte di giustizia e trattato di Lisbona: innovazioni strutturali ed organizzative, in BILANCIA P., D’AMICO M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 206-222
- CONFORTI B., *International Law and the Role of Domestic Legal Systems*, Martinus Nijhoff, Londra, 1993
- CONFORTI B., FOCARELLI C., *Le Nazioni Unite*, CEDAM, Padova, 2012
- CONFORTI B., FOCARELLI C., *The Law and Practice of the United Nations*, 4th rev. ed., Martinus Nijhoff, Leiden, 2010
- CONFORTI B., IOVANE M. (a cura di), *Diritto Internazionale*, XI edizione, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018
- CONTRERAS-GARDUNO D., ALVAREZ-RIO L., A Barren Effort? The Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights on Jus Cogens, in HAECK Y. ET AL. (a cura di), *The Realization of Human Rights: When Theory Meets Practice. Studies in Honour of Leo Zwaak*, Intersentia, Anversa, 2013
- COOK G., *The Legalization of the Non-Violation Concept in the GATT/WTO System*. World Trade Organization – Legal Affairs Division, 2018
- CORTEN O., *The Law Against War. The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2010
- CORTRIGHT D., LOPEZ G. A., *The sanctions decade: assessing UN strategies in the 1990s*, Lynne Rienner, Boulder CO, 2000
- CORTRIGHT D., LOPEZ G. A., GERBER-STELLINGWERF L., *The Sanctions Era: Themes and Trends in UN Security Council Sanctions Since 1990*, in LOWE V. ET AL. (a cura di), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford University Press, New York, 2008, pp. 205 ss.
- COSTA P., Dai diritti naturali ai diritti umani: episodi di retorica universalistica, in SOTIS C., MECCARELLI M., PALCHETTI P. (a cura di), *Il lato oscuro dei diritti umani: esigenze emancipatorie e logiche di dominio nella tutela giuridica dell’individuo*, Editorial Dykinson, Madrid, 2014, pp. 27-80
- COSTELLO C., *The Bosphorus ruling of the European Court of Human Rights: fundamental rights and blurred boundaries in Europe*, in *Human Rights Law Review*, 2006, vol. 6, n°1, pp. 87-130
- COUGHLAN S. ET AL., *Global Reach, Local Grasp: Constructing Extraterritorial Jurisdiction in the Age of Globalization*, in *CJLT*, 2007, vol. 6, n°1, pp. 29-59
- COX M. E., *Hunger Games: Or How the Allied Blockade in the First World War Deprived German Children of Nutrition, and Allied Food Aid Subsequently Saved Them*, in *Economic History Review*, 2015, vol. 68, n°2, pp. 600-631
- CREMONA M., *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process*, in DASHWOOD A., MARESCEAU M. (a cura di), *Law and Practice of EU External Relations. Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge University Press, 2008, pp. 34-69
- CREMONA M., “Effective Judicial Review Is of the Essence of the Rule of Law”: Challenging Common Foreign and Security Policy Measures Before the Court of Justice, in *European Papers. Articles. Special Section – The New Frontiers of EU Administrative Law: Is There an Accountability Gap in EU External Relations?*, 2017, vol. 2, n°2, pp. 671-697
- CREMONA M., *Structural Principles and their Role in EU External Relations Law*, in *Current Legal Problems*, 2016, vol. 69, n°1, pp. 35-66
- CREMONA M., *Values in EU Foreign Policy*, in SCISO E., BARATTA R., MORVIDUCCI C. (a cura di), *I valori dell’Unione Europea e l’azione esterna*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 3-34
- CREMONA M., DE WITTE B. (a cura di), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, Oxford, 2008
- CRAWFORD J., *The ILC’s Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts: A Retrospect*, in *AJIL*, 2002, vol. 96, n°4, pp. 874-890
- CRAWFORD J., *The Relationship between Sanctions and Countermeasures*, in GOWLLAND DEBBAS V. (a cura di), *United Nations Sanctions and International Law*, Kluwer Law International, L’Aia, 2001, pp. 57-68
- CRAWFORD J. ET AL., *The Work of the ILC on Responsibility*, in CRAWFORD J., PELLET A., OLLESON S. (a cura di), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, 2010

- CUNHA RODRIGUES N. (a cura di), *Extraterritoriality of EU Economic Law: The Application of EU Economic Law Outside the Territory of the EU*, Springer, L'Aia, 2021
- CURRIE R. J. ET AL., *Law Beyond Borders: Extraterritorial Jurisdiction in an Age of Globalization*, Irwin Law, Toronto, 2014
- D'AMATO A., *Is International Law Really 'Law'?*, in *Faculty Working Papers*, paper 103, 2010, consultabile on-line sul sito: <http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/facultyworkingpapers/103>
- D'AMATO A., *The Concept of Custom in International Law*, in *AJIL*, 1969, vol. 63, n°2, pp. 211-223
- D'ANGELO M., *L'equilibrio strategico di Putin in Libia*, in *InsideOver*, 13 agosto 2019
- D'ASPROMONT J., *The collective security system and the enforcement of international law*, in WELLES M., (a cura di), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, 2015
- DAHBOUR O., *Hegemony and Rights: On the Liberal Justification of Empire*, in DAWSON A., SCHUELLER M. J. (a cura di), *Exceptional State: Contemporary U.S. Culture and the New Imperialism*, Duke University Press, 2007, pp. 105-131
- DAHL R. A., *Can International Organizations Be Democratic: A Skeptic's View* in SHAPIRO I., HACKER-CORDON C. (a cura di), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, 1999
- DAMEN M., *L'Unione europea e i suoi partner commerciali*, in *Note tematiche sull'Unione europea – 2020*, Parlamento europeo, ult. agg. novembre 2019, consultabile on-line sul sito: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_5_2.1.pdf
- DAMEN M., *Russia*, in *Note tematiche sull'Unione europea – 2020*, Parlamento europeo, ult. agg. novembre 2019, consultabile on-line sul sito: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_5.6.3.pdf
- DAMROSCH L. F., *Enforcing International Law through Non-forcible Measures*, in *RCADI*, L'Aia, 1997, vol. 269, pp. 9-250
- DAMROSCH L. F., *Gross and Systematic Human Rights Violations*, in WOLFRUM R. (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2011
- DAMROSCH L. F., *Retaliation or Arbitration--Or Both? The 1978 United States-France Aviation Dispute*, in *AJIL*, 1980, vol. 74, n°4, pp. 785-807
- DANIELE L., *Diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano 2010
- DANILENKO G. M., *Law-Making in the International Community*, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston, 1993
- DANILOV I., *Vendetta per il Nord Stream 2. Sanzioni UE contro gli USA? Una questione di tempo!*, in *Sputnik News*, 15 gennaio 2020
- DAOUDI M. S., DAJANI M. S., *Economic Sanctions: Ideals and Experience*, Routledge & K. Paul, Londra-Boston-Melbourne-Henley, 1983
- DAVÌ A., *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Jovene, Napoli, 1993
- DAVIES S. E., TRUE J. (a cura di), *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, Oxford University Press, 2019
- DAWIDOWICZ M., *The Obligation of Non-Recognition of an Unlawful Situation*, in CRAWFORD J., PELLET A., OLLESON S. (a cura di), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, 2010
- DAWIDOWICZ M., *Third-party countermeasures: A progressive development of international law?*, in *QIL*, Zoom-in 29, 2016, pp. 3-15
- DAWIDOWICZ M., *Third-party Countermeasures in International Law*, collana «Cambridge Studies in International and Comparative Law», Cambridge University Press, 2017
- DAWIDOWICZ M., *Third-party Countermeasures: Observations on a Controversial Concept*, in CHINKIN C., BAETENS F., *Sovereignty, Statehood and State Responsibility: Essays in Honour of James Crawford*. Cambridge University Press, 2015, pp. 340-362
- DAWSON A., SCHUELLER M. J., *Introduction: Rethinking Imperialism*, in DAWSON A., SCHUELLER M. J. (a cura di), *Exceptional State: Contemporary U.S. Culture and the New Imperialism*, Duke University Press, 2007, pp. 1-34
- DE BRABANDERE E., HOLLOWAY D., *Overriding Mandatory Provisions and Arbitrability in International Arbitration: The Case of Multilateral and Unilateral Sanctions*, in AFFAKI G., KHVALEI V. (a cura di) *Overriding Mandatory Rules and Compliance in International Arbitration*, ICC Institute Dossiers n°19, Parigi, 2022, pp. 153-162
- DE BRABANDERE E., HOLLOWAY D., *Sanctions and International Arbitration*, in VANDEN HERIK L. (a cura di), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016, pp. 304-329
- DE BRABANDERE E., HOLLOWAY D., *Unilateral Sanctions Through an International Arbitration Lens: Procedural and Substantive Issues*, in BEAUCILLON C. (a cura di) *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2021, pp. 342-364

- DE BAERE G., *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford Studies in European Law, 2008
- DE CUNTO E., *Bosphorus c. Irlanda*, trad. in lingua italiana per il database HUDOC. Diritti Umani in Italia, 30 giugno 2005
- DE GIORGI R., *Temi di Filosofia del Diritto*, collana «Scienza del Diritto», Pensa MultiMedia, Lecce, 2006
- DE GOEDE M., *Blacklisting and the ban: Contesting targeted sanctions in Europe*, in *Security Dialogue*, 2011, vol. 42, n°6, pp. 499-515
- DE GUTTRY A., *Le rappresaglie non comportanti la coercizione militare nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1985
- DE HERT P., KORENICA F., *The Doctrine of Equivalent Protection: Its Life and Legitimacy Before and After the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights*, in *GLJ*, vol. 13, n°7, luglio 2012, pp. 874-895
- DE HOOGH A. J. J., *The relationship between jus cogens, obligations erga omnes and international crimes: preemptory norms in perspective*, in *Austrian Journal of Public and International Law*, 1991, vol. 42, n°2, pp. 183-214
- DE LA BAUME M., *Why did Russia go after the European Parliament?*, in *Politico*, 4 maggio 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.politico.eu/article/russias-travel-ban-against-david-sassoli-raises-eyebrows>
- DE LA BRIÈRE Y., *Evolution de la doctrine et de la pratique en matière de représailles*, in *RCADI, L'Aia*, 1928, vol. 22, pp. 237-294.
- DE LUCA A., *Mediterraneo orientale: battaglia navale tra Grecia e Turchia*, in *ISPI online*, 26 agosto 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/mediterraneo-orientale-battaglia-navale-tra-grecia-e-turchia-27204>
- DE LY F., *International Business Law and Lex Mercatoria*, North-Holland, Amsterdam, 1992
- DE PUIG L. M., *The concept of preventive war and its consequences for international relations*, Report COE, doc. 11293, 8 giugno 2007, consultabile on-line sul sito: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11677>
- DE SENA P., *Sanzioni individuali del Consiglio di Sicurezza*, art.103 della Carta, in SALERNO F. (a cura di), *Sanzioni «individuali» del Consiglio di Sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, CEDAM, Padova, 2010
- DE SENA P., GRADONIL., *Crimea: Le ragioni del torto (russo) e il torto delle ragioni (occidentali)*, in *SidiBlog*, 21 marzo 2014, consultabile on-line sul sito: <http://www.sidiblog.org/2014/03/21/crimea-le-ragioni-del-torto-russo-e-il-torto-delle-ragioni-occidentali>
- DE VAREILLES-SOMMIÈRES P., *La compétence internationale de l'État en matière de droit privé*, *Droit international public et droit international privé*, L.G.D.J., Parigi, 1997 [RIDC, 1998, vol. 50, n°1, pp. 286-288]
- DE VAUPLANE H., *Iran Sanctions américaines contre les banques européennes, hypocrisie ou arnaque?*, in *Les Échos*, 23 agosto 2012
- DE VRIES A., *Council Regulation (EC) No 2271/96 (the EU Blocking Regulation)*, in *International Business Lawyer*, 1998, vol. 26, n°8, pp. 345 ss.
- DE VRIES A., HAZELZET H., *The EU as a new actor on the sanctions scene*, in WALLENSTEEN P., STAIBANO C. (a cura di), *International Sanctions: Between words and wars in the global system*, Frank Cass, Abingdon, 2005, pp. 95-106
- DE WAART P., *Economic Sanctions Infringing Human Rights: Is There a Limit?*, in MAROSSA A. Z., BASSETT M. R. (a cura di), *Economic sanctions under International Law – Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy and Consequences*, Springer, L'Aia, 2015, pp. 125-144
- DE WET E., *Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures Under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi Sanctions Regime*, in *LJIL*, 2001, vol. 14, n°2, pp. 277-300
- DE WET E., *Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, in SHELTON D. (a cura di), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2013, pp. 541-561
- DE WET E., *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Hart Publishing, Oxford, Portland OR, 2004
- DE WET E., VIDMAR J. (a cura di): *Hierarchy in International Law: The Place of Human Rights*, Oxford University Press, 2012
- DE WET E., WOOD M., *Peace, Threat to*, in WOLFRUM R. (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2009
- DEBUTTS T. M., *Subject to the EAR: When is a non-US product free from the EAR?*, in *DLA Piper*, 25 agosto 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.dlapiper.com/it/italy/insights/publications/2021/08/when-is-a-non-us-product-free-from-the-ear>

- DEGLI UBALDI B. (Baldus de Ubaldis, 1327-1400), On Codex, VI.24.1, in *Iurisconsulti Omnium*, vol. 7, folio 70v
- DEL VESCOVO D., Il principio della effettività della tutela giurisdizionale: alla ricerca del difficile equilibrio tra lotta al terrorismo e tutela dei diritti fondamentali, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n°1, 30 maggio 2018
- DELL'AGUZZO M., Perché sono aumentati i prezzi del gas? Mosca ci sta effettivamente ricattando? Intervista a Demostenes Floros, in *l'Antidiplomatico*, 27 settembre 2021
- DELL'AGUZZO M., Tutte le contraddizioni dell'Europa su Russia e gas, in *Start Magazine*, 26 settembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.startmag.it/energia/prezzi-gas-russia-europa>
- DELBECQUE É., HARBULOT C., *La guerre économique*, Presses Universitaires de France, Parigi, 2011
- DELEVIC M., Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool: The Case of Yugoslavia, in *International Journal of Peace Studies*, 1998, vol. 3, n°1, pp. 183-208
- DELFINO F., «Considerations of Humanity» in the Jurisprudence of ITLOS and UNCLOS Arbitral Tribunals, in DEL VECCHIO A., VIRZO R. (a cura di), *Interpretations of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals*. Springer, Berlino-Heidelberg-Cham, 2019
- DELLAVALLE S., On Sovereignty, Legitimacy and Solidarity Or: How Can a Solidaristic Idea of Legitimate Sovereignty Be Justified?, in *Theoretical Inquiries in Law*, 2015, vol.16, n°2, pp. 367-397
- DELLAVALLE S., Opening the Forum to the “Others”: Is There an Obligation to Take Non-National Interests into Account within National Political and Juridical Decision-Making-Processes?, in *Göttinger Journal of International Law*, 2014, vol. 6, n°2, pp. 217-257
- DEMPSEY J., Can EU Sanctions Change Lukashenko?, in *Carnegie Europe*, 3 giugno 2021, consultabile on-line sul sito: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/84674>
- DERO D., *La réciprocité et le droit des Communautés et de l'Union européennes*, Bruylant, Bruxelles, 2006
- DESIERTO D. A., Necessity and ‘Supplementary Means of Interpretation’ for Non-Precluded Measures in Bilateral Investment Treaties, in *U. Pa. J. Int'l L.*, 2010, vol. 31, n°3, pp. 827 ss.
- DESIERTO D. A., Quo Vadis? The Future of International Dispute Settlement through the Art of Law in the International Community, in *EJIL – blog*, 28 aprile 2020
- DESIERTO D. A., The EU/US v. Russia Trade Wars: Revisiting GATT Article XXI and the International Law on Unilateral Economic Sanctions, in *EJIL – blog*, 22 settembre 2014
- DETKINA V. O., Феномен «Двойного Стандарта» в Международной Политике [The Phenomenon of the “Double Standard” in International Politics], *УДК 327.8, К(П)ФУ, Kazan'*, 2016, pp. 127-129
- DEVIN J., DASHTI-GIBSON J., Sanctions in the Former Yugoslavia, in WEISS T. G. ET AL. (a cura di), *Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian Impacts of Economic Sanctions*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham-New York, 1997, pp. 149 ss.
- DI COMITE V., Mancato rispetto del diritto OMC e responsabilità extracontrattuale della Comunità europea, in *Sud in Europa*, dicembre 2008, pp. 9-10
- DI DONFRANCESCO G., Così gli USA paralizzano la WTO, in *Il Sole 24 ore - Commercio internazionale*, 21 novembre 2017
- DI DONFRANCESCO G., Dagli USA via ai dazi su acciaio e alluminio contro UE, Canada e Messico, in *il Sole 24 ore*, 31 maggio 2018
- DI DONFRANCESCO G., FMI: PIL globale in calo del 4,9%, Italia -12,8%. Impatto «catastrofico» sull'occupazione e povertà in aumento, in *Il Sole 24 ore*, 24 giugno 2020
- DI GREGORIO A., ANGELI A., *The Eurasian Economic Union and the European Union – Moving toward a Greater Understanding*, Eleven International Publishing, L'Aia, 2017
- DI LUCCIA G., Imprese italiane in Russia: che fare?, in *ISPI online*, 1° marzo 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/impres-italiane-russia-che-fare-22386>
- DI LULLO L., L'attuazione nell'Unione europea dei meccanismi di blocco alle sanzioni Extraterritoriali: profili sostanziali e processuali, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 134-150.
- DI LULLO L., *La liceità delle sanzioni unilaterali ed extraterritoriali nel quadro del diritto internazionale*, Tesi di dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale sotto la direzione di MARCHISIO S., Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, 2021
- DI MAURO F., DEES S., MCKIBBIN W. J., *Globalisation, Regionalism and Economic Interdependence*, Cambridge University Press, 2009
- DI RIENZO E., *Il Gioco Degli Imperi. La guerra d'Etiopia e le origini del secondo conflitto mondiale*, Società ed. Dante Alighieri, Roma, 2016

- DILEVKA S., Arbitration Claims by Ukrainian Investors under the Russia-Ukraine BIT: between Crimea and a Hard Place?, in *Cis Arbitration Forum - Online Journal about Dispute Resolution in Russia, Ukraine, Kazakhstan, Belarus and the Region*, 17 febbraio 2016
- DINICU A., Sovereignty, a Swinging Concept between International Law and Political Reality, in *Land Forces Academy Review*, 2018, vol. XXIII, n°3(91), pp. 181-185
- DINUCCI M., Strategie americane e costi nostri nella nuova guerra dei gasdotti, in *Il Manifesto – Internazionale*, 22 dicembre 2019
- DO K., BAEK S., The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights, Study Series 19-02, KINU, Seul, 2019
- DODGE W. S., International Comity in American Law, in *Columbia Law Review*, 2015, vol. 115, pp. 2071- 2142
- DODGE W. S., International Comity in Comparative Perspective, in BRADLEY C. A. (a cura di), *OHCFLR*, Oxford University Press, 2019, pp. 701 ss.
- DODGE W. S., Jurisdictional reasonableness under customary international law: The approach of the Restatement (Fourth) of US Foreign Relations Law, in *QIL*, Zoom-in 62, 2019, pp. 5-18
- DODGE W. S., The Helms-Burton Act and Transnational Legal Process, in *HICLR*, 1997, vol. 20, n°4, pp. 713-728
- DOMENICUCCI D., FILPO F., La tutela giurisdizionale effettiva nel diritto dell'Unione europea, in MASTROIANNI R. ET AL. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 863 ss.
- DOMINICÉ C., M. ŠAHOVIĆ M., Observations sur les droits de l'Etat victime d'un fait internationalement illicite, Éd. Pédone, Parigi, 1982
- DONAHUE P., MILLER M. U.S. says sanctions mean Russia can't finish Nord Stream 2 pipeline, in *World Oil*, 14 febbraio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.worldoil.com/news/2020/2/14/u-s-says-sanctions-mean-russia-can-t-finish-nord-stream-2-pipeline>
- DONOHUE L. K., The Limits of National Security, in *American Criminal Law Review*, 2011, vol. 48, pp. 1573-1756
- DOPAGNE F., Sanctions and Countermeasures by International Organizations, in COLLINS R., WHITE N. D. (a cura di), *International Organizations and the Idea of Autonomy: Institutional Independence in the International Legal Order*, Taylor & Francis Ltd., Londra, 2011
- DORAEV M. G., The “Memory Effect” of Economic Sanctions against Russia: Opposing Approaches to the Legality of Unilateral Sanctions Clash Again, in *U. Pa. J. Int'l L.*, 2015, vol. 37, n°1, pp. 355-419
- DORAEV M. G., Экономические Санкции в Праве США, Европейского Союза и России [Economic sanctions in the law of the USA, the European Union and Russia], Infotropic Media, Mosca, 2016
- DORDI C., WTO, in Treccani – *Enciclopedia Italiana*, VII appendice, 2007
- DÖRR O., Use of force, Prohibition of, in WOLFRUM R. (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2019
- DÖRR O., SCHMALENBACH K. (a cura di), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Springer, Heidelberg, 2012
- DOUHAN A. F., UN Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, Expert Consultation on “The Notion, Characteristics, Legal Status and Targets of Unilateral Sanctions”, 26 aprile 2021, in *UN Special Procedures*, Ginevra, 14 maggio 2021
- DOUHAN A. F., Негативное Влияние Односторонних Санкций в Условиях Пандемии [Negative Impact of Unilateral Sanctions on the Enjoyment of Human Rights in the COVID-19 Pandemic], in *Журнал Белорусского Государственного Университета. Международные Отношения* [Journal of the Belarusian State University. International Relations], 2020, vol. 2, pp. 78-85
- DOXEY M. P., *Economic Sanctions and International Enforcement*, 2° ed., Palgrave Macmillan, Londra, 1979
- DOXEY M. P., *International Sanctions in Contemporary Perspective*, 2° ed., Palgrave Macmillan, Londra, 1996
- DREZNER D. W., Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice, in *International Studies Review*, 2011, vol. 13, n°1, pp. 96-108
- DU PLESIIS M., S. PETE, *Repairing the past?: International perspectives on reparations for gross human rights abuses*, Intersentia Uitgevers N V, 2007
- DUGIN A. G. [A. VIRGA (a cura di), C. SCARPA (trad.)] *La quarta teoria politica*, Aspis, Milano, 2020 (1° ed., 2009)
- DUPONT P.-E., Human rights implications of sanctions, in ASADA M. (a cura di), *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Routledge, Abingdon-Oxon-New York, 2019, pp. 39-61
- DUPUY P. M., A General Stocktaking of the Connection between the Multilateral Dimension of Obligations and Codification of the Law of Responsibility, in *EJIL*, 2002, vol. 13, n°5, pp. 1053-1081
- DUPUY P. M., Observations sur la pratique recente des “sanctions” de l'illicite, in *RGDIP*, 1983, vol. 87, pp. 517 ss.

- EARLY B. R., Unmasking the Black Knights: Sanctions Busters and Their Effects on the Success of Economic Sanctions, in FPA, 2011, vol. 7, n°4, pp. 381-402
- EARLY B. R., JADOON A., Do Sanctions Always Stigmatize? The Effects of Economic Sanctions on Foreign Aid, in International Interactions, 2016, vol. 42, n°2, pp. 217-243
- EARLY B. R., SCHULZKE M., Still Unjust, Just in Different Ways: How Targeted Sanctions Fall Short of Just War Theory's Principles, in ISR, 2019, vol. 21, n°1, pp. 57-80
- EATON J., ENGERS M., Sanctions, in J. Polit. Econ., 1992, vol. 100, n°5, pp. 899-928
- EATON J., ENGERS M., Sanctions: some simple analytics, in Am. Econ. Rev., 1999, vol. 89, n°2, pp. 409-414
- ECKERT S. E., The Role of Sanctions, in VON EINSIEDEL S. ET AL. (a cura di), The UN Security Council in the 21st Century, Lynne Rienner, Boulder CO, 2016, pp. 413-441
- ECKES C., Case Note: Abdulrahim V Council and Commission [2013] Case C-239/12 P. University of Amsterdam: 28 maggio 2013
- ECKES C., Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures: The Yusuf and Kadi Judgments of the Court of First Instance, in ELJ, 2008, vol. 14, n°1, pp. 74-92
- ECKES C., The CFSP and Other EU Policies: A Difference in Nature?, in EFAR, 2015, vol. 20, n°4, pp. 535-552
- ECKES C., The Common Foreign and Security Policy and the Rest: A Difference in Nature?, Amsterdam Law School Research Paper n°2015-21
- ECKES C., The Law and Practice of EU Sanctions, in BLOCKMANS S., KOUTRAKOS P., Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy, Edward Elgar, Cheltenham, 2018, pp. 206-229
- EDEN P., United Nations Targeted Sanctions, Human Rights and the Office of the Ombudsperson", in HAPPOLD M., EDEN P. (a cura di), Economic sanctions and International Law, Hart Publishing, Oxford, 2016, pp. 135-170
- EDWARD L., UN Security Council. Practice and Promise, Routledge, Londra, 2006
- EECKHOUT P., EU External Relations Law, 2° ed., Oxford EU Law Library, 2011
- EGOROV B., Quando, come e perché Russia e Cina si sono fatte la guerra nel corso della storia, in Russia Beyond, 9 settembre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://it.rbth.com/storia/84918-quando-come-e-perché-russia>
- EKIERT G., The Dark Side of Civil Society, in Concilium Civitas, Harvard University, 24 giugno 2019, consultabile on-line sul sito: <http://conciliumcivitas.pl/the-dark-side-of-civil-society>
- ELAGAB O. Y., Coercive Economic Measures against Developing Countries, in ICLQ, 1992, vol. 41, n°3, pp. 682-694
- ELAGAB O. Y., The Legality of Non-Forcible Countermeasures in International Law, Clarendon Press, Oxford, 1988
- ELDEN S., The Birth of Territory, University of Chicago Press, 2013
- ELLIOTT K. A., HUFBAUER G. C., Ineffectiveness of Economic Sanctions: Same Song, Same Refrain? Economic Sanctions in the 1990's, in Am. Econ. Rev., 1999, vol. 89, n°2, pp. 403-408
- ELLIOTT K. A., The impacts of United Nations targeted sanctions, in BIERSTEKER THOMAS J., ECKERT SUE E. e TOURINHO MARCOS (a cura di), Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action. Cambridge University Press, 2016, cap. 8
- ELLIOTT K. A., Trends in economic sanctions policy, in WALLENSTEEN P., STAIBANO C. (a cura di), International Sanctions: Between words and wars in the global system, Frank Cass, Abingdon, 2005, pp. 3-14
- ELLIOT R., World Leaders from Iran, Russia Converge at Eurasian Economic Summit in Yerevan, in Armenianweekly, 2 ottobre 2019, consultabile on-line sul sito: <https://armenianweekly.com/2019/10/02/world-leaders-from-iran-russia-converge-at-eurasian-economic-summit-in-yerevan>
- ELLIOT S., Russia's GAZPROM 'always' fulfills contractual obligations in full: Miller, in S&P Global – Commodity Insights, 20 settembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/natural-gas/092021-russias-gazprom-always-fulfills-contractual-obligations-in-full-miller>
- ENTIN M. L., Международное Право в Эпоху Перемен [International Law in Times of Change], 2016, in Современное Международное Право: Глобализация и Интеграция. Liber Amicorum в Честь Профессора П.Н. Бирюкова [Contemporary International Law: Globalization and Integration. Liber Amicorum in Honor of Professor P.N. Biryukov], Voronezh, Издательский дом ВГУ, 2016, pp. 216-237
- ERGEC R., La compétence extraterritoriale à la lumière du contentieux sur le gazoduc Euro-Sibérien, Editions de l'Université de Bruxelles - Bruylant, 1984
- ERIKSON M., The unintended consequences of United Nations targeted sanctions, in BIERSTEKER T. J., ECKERT S. E., TOURINHO M. (a cura di), Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action, Cambridge University Press, 2016, cap. 9

- ERIKSSON M., *Targeting Peace: Understanding UN and EU Targeted Sanctions*, Ashgate, Farnham UK-Burlington VT, 2011
- ERIKSSON M., *West's Sanctions against Russia: Grand Strategy in the Making?*, in RUFBS Briefing, 4933, Swedish Defence Research Agency, Kista, 2014
- ESCRIBÀ-FOLCH A., WRIGHT J., *Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers*, in *International Studies Quarterly*, 2010, vol. 54, n°2, pp. 335-359
- ESPA I., ROLAND S. E., *Subsidies, Clean Energy and Climate Change, E15 Initiative*, ICTSD/WEF, 2015, consultabile on-line sul sito: <https://e15initiative.org/wp-content/uploads/2015/09/E15-Subsidies-EspaRolland-FINAL.pdf>
- FABER G., ORBIE J., *Beyond Market Access for Economic Development: EU-Africa Relations in Transition*, Routledge, Londra, 2009
- FABBRI D., *Fomenta e Domina*, in *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, 2014, n°4, pp. 201 ss.
- FANTACCI L., GOBBI L., *La guerra dei sistemi di pagamento*, in ISPI – Sanzioni Internazionali, 18 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-guerra-dei-sistemi-di-pagamento-33401>
- FANDL KEVIN J., *The Slippery Slope of the National Security Exception to Trade Commitments*, working paper, IELSI conference: International Economic Law and Security Interests, Amsterdam Center for International Law, 14-15 novembre 2019
- FARCHY J., *GAZPROM looks to drop the dollar to avoid sanctions' bite*, in FT, 7 aprile 2014, consultabile on-line sul sito: <https://www.ft.com/content/7c79f20a-be6e-11e3-b44a-00144feabdc0>
- FAREED Z., *The Post-American World*, W W Norton, New York, 2008
- FARER T. J., *Political and Economic Coercion in Contemporary International Law*, in *AJIL*, 1985, vol. 79, n°2, pp. 405-413
- FARRALL J. M., *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2007
- FASSBENDER B., *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2009
- FATKULLIN F. F., FAZLIEV A. A., *Коллективные Санкции как Институционально-Правовые Меры Принуждения в Международном Праве в Отношении Международных Организаций [Collective Sanctions in International Law as Legal and Institutional Coercive Measures to International Organizations]*, in *Вестник Казанского Юридического Института МВД России [Bulletin of the Kazan Legal Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*, 2017, n°1 (27), pp. 36-40
- FEDOROV V. N., *Организация Объединенных Наций и Другие Международные Организации и Их Роль в XXI Веке [The United Nations and Other International Organizations and Their Role in the 21st Century]*, Logos, Mosca, 2005
- FEDOZZI F., *De l'efficacité extra-territoriale des lois et des actes de droit public*, in *RCADI, L'Aia*, 1929, vol. 27-II, pp. 141-242
- FELBERMAYR G., CLIFTON MORGAN T., SYROPOULOS C., YOTOV Y. V., *Understanding economic sanctions: Interdisciplinary perspectives on theory and evidence*, in *European Economic Review*, 2021, vol. 135, n°C
- FERRAJOLI L., *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Laterza, Roma-Bari, 1997
- FERRARESE M. R., *La lex mercatoria tra storia e attualità: da diritto dei mercanti a lex per tutti?*, Franco Angeli, Milano-Roma, 2005
- FERRARI A., *Greater Eurasia. Opportunity or Downsizing for Russia?*, in FERRARI A., TAFURO AMBROSETTI E. (a cura di) *Forward to the Past? New/Old Theatres of Russia's International Projection*, ISPI, Ledizioni LediPublishing, 2020, pp. 33-47
- FERRARI A., *L'Unione Eurasiatica: slogan o progetto strategico?*, in *ISPI Analysis*, n°149, gennaio 2013
- FERRUCCI P., *Territorio*, in Ferrucci – Legge, 24 febbraio 2017, consultabile on-line sul sito: <https://ferrucci.blog/2017/02/24/territorio>
- FINELLI F., *Does a Third State Have Legal Standing to Challenge EU Restrictive Measures? The Court of Justice Says 'Yes'*, in *EU Law Analysis. Expert insight into EU law developments*, 1° agosto 2021, consultabile on-line sul sito: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/08/does-third-state-have-legal-standing-to.html>
- FISHER J., BARADON A., *Assessing and managing the impact of economic sanctions on commercial contracts*, in *Devereux Chambers – Practical Law*, 3 ottobre 2015
- FITZMAURICE G., *The general principles of International Law considered from the standpoint of the Rule of Law*, in *RCADI, L'Aia*, 1957, vol. 92, II, pp. 1-227
- FITZMAURICE M., ELIAS O., *Contemporary Issues in the Law of Treaties*, Eleven International Publishing, L'Aia, 2005

- FLOREA D., CHIRTOACA N., Sanctions in the International Public Law, in *The USV Annals of Economics and Public Administration*, 2013, vol. 13, n°1, pp. 264-272
- FLOROS D., Guerra e Pace dell'Energia. La strategia per il gas naturale dell'Italia tra Federazione Russa e NATO, Ed. Diarkos, 2020
- FOCARELLI C., *Diritto Internazionale. Vol. 1: Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità*, II ed., CEDAM, Trento, 2012
- FOCARELLI C., *International Law and Third-Party Countermeasures in the Age of Global Instant Communication*, in *QIL, Zoom-in* 29, 2016, pp. 17-23
- FOCARELLI C., *Le contromisure nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1994
- FOCARELLI C., *Le contromisure pacifiche collettive e la nozione di obblighi erga omnes*, in *RDI*, 1993, pp. 52-72
- FOCARELLI C., *Responsibility to Protect in the Global System*, in HILPOLD P. (a cura di), *Responsibility to Protect (R2P): A New Paradigm of International Law?*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2015, pp. 417-438
- FOCARELLI C., *The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine*, in *Journal of Conflict & Security Law*, 2008, vol. 13, p. 191-213
- FORD R. T., *Law's territory (A history of jurisdiction)*, in *Mich. L. Rev.*, 1999, vol. 97, n°4, pp. 843-930
- FORLATI PICCHIO M. L., *La sanzione nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 1974
- FORTEAU M., *Droit de la responsabilité collective et droit de la responsabilité internationale de l'état*, Éd. Pédone, Parigi, 2006.
- FRANCESCETTI P., *Impossibilità sopravvenuta*, in *AltalexPedia*, ult. agg. 29 aprile 2016, consultabile on-line sul sito: <https://www.altalex.com/documents/altalexpedia/2016/04/08/impossibilita-sopravvenuta>
- FRANCHIN A., *Chi sono gli oligarchi russi?*, in *Internazionale*, 27 maggio 2013
- FRANCIONI F., *Sanzione: V) Sanzioni Internazionali*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXXII, Treccani, Roma, 1994, pp. 1 ss.
- FRANCIONI F. ET AL., *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*. Milano: Giuffrè, 2008
- FRANCK T., *Recourse to Force: State Action against Threats and Armed Attacks*, Cambridge University Press, 2002
- FRANCO C., *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, in *Documenti IAI*, 15/05, 16 marzo 2015, consultabile on-line sul sito: <https://www.iai.it/publicazioni/coercive-diplomacy-sanctions-and-international-law>
- FRANDI N., *OMC e mutamenti geopolitici. Multilateralismo e coalizioni di membri tra crisi, adattamento al cambiamento e rinascita*, in *Documenti IAI*, 18/23, settembre 2018
- FRIEDMAN T., *Foreign Affairs Big Mac I*, in *New York Times*, 8 dicembre 1996
- FRUCHART D. ET AL., *United Nations Arms Embargoes. Their Impact on Arms Flows and Target Behavior*, SIPRI – Department of Peace and Conflict Research Uppsala University, 2007
- FUKATSU E., *Coercion and the Theory of Sanctions in International Law*, in MACDONALD R. ST. J., JOHNSTON D. M. (a cura di), *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy, Doctrine, and Theory*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1986, pp. 1187-1205
- FUKUYAMA F., *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York, 1992
- FULGENZI M., *Dalla Crimea alla Chimera: come le sanzioni occidentali hanno sancito il connubio tra il Dragone cinese e l'Orso russo*, in *La Cina. Super potenza dai piedi d'argilla?*, collana «I Quaderni di Domus Europa», n°6, Il Cerchio ed., 2022
- FULGENZI M., *Il caso DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit. Le implicazioni della decisione del panel del DSB per il diritto internazionale dell'economia*, in *Annali del Dipartimento Giuridico dell'Università degli Studi del Molise*, n°21, E.S.I. Edizioni Scientifiche Italiane, novembre 2020, pp. 527-546
- FULGENZI M., *Il Global Human Rights Sanctions Regime dell'UE (EU-GHRSR): uno strumento-chiave per la politica estera dell'Unione europea*, in *Annali del Dipartimento Giuridico dell'Università degli Studi del Molise*, n°22, E.S.I. Edizioni Scientifiche Italiane, ottobre 2021, pp. 243-275
- FULGENZI M., *La guerra delle sanzioni*, in *Opinio Juris – Law & Politics Review*, novembre 2021, n°10, pp. 94-114, consultabile on-line sul sito: <https://www.opiniojuris.it/wp-content/uploads/2021/11/nov-2021.pdf>
- FULGENZI M., *La "guerra delle sanzioni". L'Unione Europea e la Federazione Russa nell'era dell'interdipendenza economica globale*, Il Cerchio ed., Rimini, 2021
- FULGENZI M., *Sanciones selectivas y actores no estatales: un equilibrio "inteligente" entre seguridad, orden legal internacional y derechos humanos (Targeted sanctions and non-State actors: a "smart" balance between security, international legal order and human rights)*, paper per la conferenza: VI Coloquio Binacional México-España – Los derechos como límite al poder, Universidad de Granada, 16-18 dicembre 2019

- FYODOROV A. V., Трансформации Образа России на Западном Экране: от Эпохи Идеологической Конфронтации (1946–1991) до Современного Этапа (1992-2010) [Transformation of the Image of Russia on the Western Screen: from the Era of Ideological Confrontation (1946-1991) to the Modern Stage (1992-2010)], МОО “Информация для всех”, Mosca, 2010
- GABUEV A., A ‘soft alliance’? Russia-China relations after the Ukraine crisis, ECFR, Londra, 10 febbraio 2015, consultabile on-line sul sito: <https://ecfr.eu/publication/a-soft-alliance-russia-china-relations-after-the-ukraine-crisis331>
- GADY F. -S., India, Russia Sign \$5.5 Billion S-400 Deal During Modi-Putin Summit, in The Diplomat, 5 ottobre 2018, consultabile on-line sul sito: <https://thediplomat.com/2018/10/india-russia-sign-5-5-billion-s-400-deal-during-modi-putin-summit>
- GAGLIANI G., LAPA V., “Three of a Kind”? The Unique Nature of the TRIPS Agreement Security Exception Provision, working paper, IELSI conference: International Economic Law and Security Interests, Amsterdam Center for International Law, 14-15 novembre 2019
- GAJA G., In tema di reazioni alle violazioni di obblighi erga omnes, in BOSCHIERO N. (a cura di), Ordine internazionale e valori etici, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004
- GAJA G., Seventh report on responsibility of international organizations, by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/610, in YBILC, vol. II, 27 marzo 2009, pp. 73-96, consultabile on-line sul sito: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_610.pdf
- GAJA G., Should All References to International Crimes Disappear from the ILC Draft Articles on State Responsibility, in EJIL, 1999, vol. 10, n°2, pp. 365-370
- GAJA G., GLENN H. P., The Protection of General Interests in the International Community: General Course on Public International Law (2011), Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2014
- GALEOTTI M., Controlling Chaos: How Russia manages its political war in Europe, ECFR, Londra, 1° settembre 2017, consultabile on-line sul sito: <https://ecfr.eu/publication/controlling-chaos-how-russia-manages-its-political-war-in-europe>
- GALGANO F., Lex mercatoria. Storia del diritto commerciale, 2° ed., Il Mulino, Bologna, 1993.
- GALGANO F., MARRELLA F., Diritto del commercio internazionale, CEDAM, Padova, 2011
- GALGANO F., MARRELLA F., Diritto e prassi del Commercio internazionale, CEDAM, Padova, 2010
- GALIEV R. S., Novikova V. S., Международно-Правовая Оценка Применения Государствами Односторонних Принудительных Мер Экономического Характера [International Legal Assessment of the Application by States of Unilateral Coercive Economic Measures], in Актуальные Проблемы Борьбы с Преступлениями и Иными Правонарушениями: Материалы Двенадцатой Международной Научно-Практической Конференции, Барнаульский Юридический Институт МВД России [Actual Problems of Combating Crimes and Other Offenses: Proceedings of the Twelfth International Scientific and Practical Conference, Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2014, parte II di III
- GALLI C., Genealogia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno, Il Mulino, Bologna, 2010
- GALLI C., Lo sguardo di Giano. Saggi su Carl Schmitt, Il Mulino, Bologna, 2008
- GALLI F., Caso Al-Dulimi: la Svizzera ha violato la CEDU, in Ufficio federale di giustizia, 21 giugno 2016, consultabile on-line sul sito: <https://www.admin.ch/gov/it/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-62332.html>
- GALTUNG J., On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia, in World Politics, 1967, vol. 19, n°3, pp. 378-416
- GANESH A., Understanding the Eu missionary principle, in Social Science Research Network, paper – AHRI Conference, Copenhagen, settembre 2014, consultabile on-line sul sito: https://www.researchgate.net/publication/265728028_Understanding_the_EU_Missionary_Principle
- GARAPON A., Une justice “très” économique, in GARAPON A., SERVAN-SCHREIBER P. (a cura di), Deals de justice: le marché américain de l’obéissance mondialisée, PUF, Parigi, 2015
- GARDENAL M., Il principio di forza maggiore: la disciplina nazionale e internazionale a confronto, in MercatoGlobale.it, ult. cons. 8 giugno 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.mglobale.it/contrattualistica/tutte-le-news/il-principio-di-forza-maggiore-la-disciplina-nazionale-e-internazionale-a-confronto.kl>
- GARDINER H., Trump Administration Imposes New Sanctions on Putin Cronies, in The New York Times, 6 aprile 2018, consultabile on-line sul sito: <https://www.nytimes.com/2018/04/06/us/politics/trump-sanctions-russia-putin-oligarchs.html>

- GARDNER H., Hybrid Warfare: Iranian and Russian Versions of “Little Green Men” and Contemporary Conflict, Research paper, n°123, NATO Defense College, dicembre 2015
- GARFIELD R., The Impact of Economic Sanctions on Health and Well-being, RRN Paper, n°31, novembre 1999
- GARFIELD R., SANTANA S., The impact of the economic crisis and the US embargo on health in Cuba, in *American Journal of Public Health*, 1997, vol. 87, n°1, pp. 15-20
- GATTI M., La politica commerciale dopo il Parere 2/15: verso accordi ‘EU-Only’ senza ISDS/ICS?, in SidiBlog, 19 giugno 2017, consultabile on-line sul sito: <http://www.sidiblog.org/2017/06/19/la-politica-commerciale-dopo-il-parere-215-verso-accordi-eu-only-senza-idsics>
- GAZZINI T., Interpretation of (Allegedly) Self-Judging Clauses in Bilateral Investment Treaties, in FITZMAURICE M., ELIAS O., MERKOURIS P., *Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of Treaties: 30 Years on*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2010
- GAZZINI T., *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*, Manchester University Press, 2005
- GEISINGER E. ET AL., The Impact of International Trade Sanctions on Contractual Obligations and on International Commercial Obligations, in *IBLJ*, 2012, vol. 4, pp. 405-437
- GEORGI K. C., LALONDE P. M. (a cura di), *Handbook of Export Controls and Economic Sanctions*, American Bar Association - Section of International Law, Chicago IL, 2013
- GERAETS D., WTO Issues Ruling in Russia – Traffic in Transit: Measures Justified on National Security Grounds Are Justiciable, in Mayer Brown – Perspectives & Events, 8 aprile 2019
- GERING T., Why China is genuinely worried about AUKUS, in SupChina, 29 novembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://supchina.com/2021/11/29/why-china-is-genuinely-worried-about-aucus>
- GESTRI M., Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects, in RONZITTI N. (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2016
- GHALEB A., Natural gas as an instrument of Russian State Power, U.S. Army War College – Strategic Studies Institute, Carlisle PA, 2011, consultabile on-line sul sito: <https://www.files.ethz.ch/isn/134230/pub1088.pdf>
- GHODOOSI F., Combating Economic Sanctions: Investment Disputes in Times of Political Hostility, a Case Study of Iran, in *Fordham Int’l L.J.*, 2014, vol. 37, pp. 1731 ss.
- GIANELLI A., Adempimenti preventivi all’adozione di contromisure internazionali, Giuffrè, Milano, 1997
- GIARDINA A., State contracts: national versus international law, in *IYIL*, 1980-1981, vol. 5, pp. 147-170.
- GIARDINA V., Transatlantic Forum on Russia, idee per un nuovo ordine aspettando la sfida USA-Cina, in Agenzia DIRE, 7 ottobre 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.dire.it/07-10-2019/375042-trans-atlantic-forum-on-russia-idee-per-un-nuovo-ordine-aspettando-la-sfida-usa-cina>
- GIEGERICH T., Article 62. Fundamental change of circumstances, in DÖRR O., SCHMALENBACH K. (a cura di), *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Springer, Berlino, pp.1067-1104
- GILBERT G., The Criminal Responsibility of States, in *ICLQ*, 1990, vol. 39, n° 2, pp. 345 ss.
- GILIBERTO J., Gas, storico accordo fra Russia e Cina da 400 miliardi di dollari in 30 anni. Barroso a Putin: garantisce forniture, in *Il Sole 24 ore*, 21 maggio 2014
- GIULIANI J.-D., Russia, Ukraine and International Law, policy paper in Fondation Robert Schuman: European Issues, n°344, 17 febbraio 2015
- GIUMELLI F., How EU Sanctions work, in Chaillot Papers, n°129. Parigi: EU Institute for Security Studies, maggio 2013
- GIUMELLI F., Implementation of sanctions: European Union, in ASADA M. (a cura di), *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Routledge, Abingdon-Oxon-New York, 2019, pp. 116-135
- GIUMELLI F., Quando sono utili le sanzioni internazionali? L’Italia, la Russia e l’Unione Europea, in IAI-Approfondimenti per l’Osservatorio di politica internazionale, 2018, n°142, consultabile on-line sul sito: https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_0142.pdf
- GIUMELLI F., Sanctioning Russia: The right questions, in Alert - European Union Institute for Security Studies, 2015, n°10, consultabile on-line sul sito: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Alert_10_sanctions.pdf
- GIUMELLI F., The purposes of targeted sanctions, in BIERSTEKER T. J., ECKERT S. E., TOURINHO M. (a cura di), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, 2016, cap. 2
- GIUMELLI F., *The Success of Sanctions. Lessons learned from the EU Experience*, Ashgate, Farnham UK-Burlington VT, 2013
- GIUMELLI F., Understanding United Nations targeted sanctions: an empirical analysis, in *International Affairs*, 2015, vol. 91, n°6, pp. 1351-1368

- GIUSTI S., Russian Federation's posture towards the European Neighbourhood Policy: a neoclassical realist explanation, in GSTOHL S., SCHUNZ S. (a cura di), *Theorizing the European Neighbourhood Policy*, Routledge, Londra-New York, 2017
- GIUSTI S., PENKOVA T., From Ideology to Pragmatism, in *World Affairs: The Journal of International Issues*, 2008, vol. 12, n°4, pp. 14-53
- GLAD B., DOLAN C. J. (a cura di), *Striking First: The Preventive War Doctrine and the Reshaping of U.S. Foreign Policy: The Pre-emption and Preventive War Doctrines and the Reshaping of US Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, Londra, 2005
- GLANDIN S., Европейское Право Ограничительных Мер после Первых Российских Дел в Суде Европейского Союза [The European Law of Restrictive Measures after First Russian Cases before the European Court of Justice], in *Международное правосудие [International Justice]*, 2017, vol. 2, n° 22, pp. 80 ss.
- GLANDIN S. V., DORAEV M. G. (a cura di), *Ekonomicheskie sanktsii protiv Rossii: pravovye vyzovy i perspektivy [Economic sanctions against Russia: legal challenges and perspectives]*, Infotropic Media, Moscow, 2018
- GLÖCKLE C., The Era of National Security Diplomacy and Its Transformative Effect on International Economic Law, working paper, IELSI conference: International Economic Law and Security Interests, Amsterdam Center for International Law, 14-15 novembre 2019
- GLÖCKLE C., The second chapter on a national security exception in WTO law: the panel report in Saudi Arabia - Protection of IPR, in *EJIL – blog*, 22 luglio 2020
- GLOSSOP P., Canada's Foreign Extraterritorial Measures Act and U.S. Restrictions on Trade with Cuba, in *The International Lawyer*, 1998, vol. 32, n°1. pp. 93-118
- GOLDMAN M. I., *Petrostate: Putin, Power, and the New Russia*, Oxford University Press, 2010
- GOLDSMITH J., POSNER E. A., *The Limits of International Law*, Oxford University Press, 2006
- GORDEEV V., Белоруссия восстановила таможенный контроль на границе с Россией [Belarus restored customs control on the border with Russia], in *RBK News*, 8 dicembre 2014
- GORDIENKO I., Russia, le ONG diventano 'agenti stranieri', in *Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*, 21 novembre 2012, consultabile on-line sul sito: <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Russia/Russia-le-ONG-diventa-no-agenti-stranieri-126625>
- GORDON J., A Peaceful, Silent, Deadly Remedy: The Ethics of Economic Sanctions, in *Ethics & International Affairs*, 1999, vol. 13, pp. 123-142
- GORDON J., *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2010
- GORDON J., Smart Sanctions Revisited, in *Ethics & International Affairs*, 2011, vol. 25, n°03, pp. 315-335
- GORDON R., SMYTH M., CORNELL T., *Sanctions Law*, Hart Publishing, Oxford, 2019
- GORJI VARNOSFADERANI D., Le sanzioni degli USA verso l'Iran ed il Regolamento di Blocco, in *Filodiritto.com*, 17 maggio 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.filodiritto.com/le-sanzioni-degli-usa-verso-liran-ed-il-regolamento-di-blocco>
- GOULD-DAVIES N., Economic effects and political impacts: Assessing Western sanctions on Russia, *BOFIT Policy Brief - Bank of Finland*, n°8, 2018
- GOWLLAND-DEBBAS V. (a cura di), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, Martinus Nijhoff, L'Aia, 2004
- GOWLLAND-DEBBAS V., Security Council change: The pressure of emerging international public policy, in *International Journal*, 2009-2010, vol. 65, n° 1, pp.119-139
- GOWLLAND-DEBBAS V., Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility, in *ICLQ*, 1994, vol. 43, pp. 55-98
- GOWLLAND-DEBBAS V., The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance, in *EJIL*, 2000, vol. 11, n° pp. 361-383
- GOWLLAND-DEBBAS V., The Security Council and Issues of Responsibility, in *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, 2011, vol. 105, pp. 348-351
- GOWLLAND-DEBBAS V., UN Sanctions and International Law: An Overview, in *GOWLLAND-DEBBAS V. (a cura di), United Nations Sanctions and International Law*, Kluwer Law International, L'Aia, 2001
- GRADONI L., Raccontare Kadi dopo Kadi II: perché la Corte di Giustizia dell'Unione europea non transige sul rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo, in *DUDI*, 2013, vol. 7, n°3, pp. 587-614
- GRADONI L., *Regime failure nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 2009

- CRAWFORD N. C., The Justice of Preemption and Preventive War Doctrines, in M. EVANS (a cura di), *Just War Theory. A Reappraisal*, Palgrave Macmillan, Londra, 2005, pp. 25-49
- GRAY C., *International Law and the Use of Force*, IV ed., Oxford University Press, 2018
- GRAY C., The Use of Force and the International Legal Order, in EVANS M. D. (a cura di), *International Law*, 5th ed., Oxford University Press, 2018, pp. 601 ss.
- GRAY C. S., The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: A Reconsideration, *Strategic Studies Institute - U.S. Army War College*, Carlisle PA, luglio 2007
- GREENE R., What Will Be the Impact of China's State-Sponsored Digital Currency?, in *Carnegie – Commentary*. 1° luglio 2021, consultabile on-line sul sito: <https://carnegieendowment.org/2021/07/01/what-will-be-impact-of-china-s-state-sponsored-digital-currency-pub-84868>
- GREENWOOD C., Self-Defence, in WOLFRUM R. (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2001
- GRIEGER G., EU-China Comprehensive Agreement on Investment. Levelling the playing field with China, *EPRS - European Parliamentary Research Service*, Briefing PE 679.103, marzo 2021
- GRIMM D., WENDEL M., REINBACHER T., European Constitutionalism and the German Basic Law, in ALBI A., BARDUTZKY S. (a cura di) *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, T.M.C. Asser Press, L'Aia, 2019, pp. 407-492
- GROS D., MUSTILLI F., The Economic Impact of Sanctions Against Russia: Much ado about very little, in *CEPS Commentary*, 23 ottobre 2015, consultabile on-line sul sito: https://www.ceps.eu/system/files/DGandFM_Russian_Sanctions.pdf
- GRUNDMAN V. R., The New Imperialism: The Extraterritorial Application of United States Law, in *The International Lawyer*, 1980, vol. 14, pp. 257-266
- GRUSZCZYŃSKI Ł., MENKES M., The Legality of the EU Trade Sanctions Imposed on the Russian Federation under WTO Law, in CZAPLIŃSKI W. ET AL. (a cura di), *The Case of Crimea's Annexation under International Law*, Scholar Publishing House, Varsavia, 2017, pp. 237-257
- GUANELLA E., Venezuela, una poltrona per due, in *ISPI online*, 8 gennaio 2020
- GUEDJ T. G., The Theory of the Lois de Police, A Functional Trend in Continental Private International Law – A Comparative Analysis with Modern American Theories, in *Am. J. Comp. L.*, 1991, vol. 39, pp. 661-697
- GUILFOYLE D., Chapter 5. SS Lotus (France v Turkey) (1927), in BJORGE E., MILES C. (a cura di), *Landmark Cases in Public International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2017, pp. 89-110
- GURA G. M., Международно – Правовая Ответственность Государства как Юридическое Средство Обеспечения Соблюдения Норм Международного Права [International Legal Responsibility. States as a Legal Means Enforcing Compliance with International Rights], in *Территория Науки [Territory of Science]*, 2015, n°3, pp. 155-159
- GUSSALOVA K. A., Соотношение Между Контрмерами и Ответственностью Государств в Международном Праве [Relationship Between Countermeasures and State Responsibility in International Law], in *Право [Law]*, 2016, pp. 129-140
- GUTHERIE PETER, Security Council sanctions and the protection of individual rights, in *NYU Ann. Surv. Am. L.*, 2005, vol. 60, n°3, pp. 491-542
- GUTMANN J. ET AL., Economic sanctions and human rights: Quantifying the legal proportionality principle, *Institute of Law and Economics*, Working Paper n°12, maggio 2018
- GUTMANN J., NEUENKIRCH M., NEUMEIER F., “Precision-Guided or Blunt? The Effects of US Economic Sanctions on Human Rights”, in *Joint Discussion Paper Series in Economics*, 2016, vol. 27, n°1, pp. 1-47
- GUZMAN A. T., A Compliance Based Theory Of International Law, in *California Law Review*, 2002, vol. 90, n°6, pp. 1823-1887
- GUZMAN A. T., *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, Oxford University Press, 2008
- GUZMAN A. T., Some Ways that Theories on Customary International Law Fail: A Reply to László Blutman, in *EJIL*, 2014, vol. 25, n°2, pp. 553-559
- HABIBZADEH F., Economic sanction: a weapon of mass destruction, in *The Lancet*, 2018, vol. 392, n°10150, pp. 816-817
- HAGEMEYER-WITZLEB T. M., *The International Law of Economic Warfare*, Springer Nature, 2021
- HAGEMEYER-WITZLEB T. M., HILLEBRAND J., Managing the Risk of Self-Judging Security Exceptions Through Insurance: How Recent M&A Practice Copes with Investment Screening, working paper, IELSI conference: International Economic Law and Security Interests, Amsterdam Center for International Law, 14-15 novembre 2019

- HÅGEN KARLSEN G., Divide and rule: ten lessons about Russian political influence activities in Europe, in Palgrave Communications – Humanities, Social Sciences, Business, 2019, vol. 5, n°19, pp. 1-14
- HAHN M. J., Vital Interests in the Law of GATT: An Analysis of GATT's Security Exception, in Mich. J. Int'l. L., 1991, vol. 12, pp. 558 ss.
- HALAL M. S., On Coercion in International Law, in NYUJILP, 2019, vol. 52, n° 1, pp. 1-122
- HANSON P., Western Economic Statecraft in East-West Relations: Embargoes, Sanctions, Linkage, Economic Warfare, and Detente, Chatham papers n°40, Royal Institute of International Affairs, Londra, Routledge & K. Paul, New York, 1988
- HANSSON L. T. ET AL., Overview of the U.S. and EU Sanctions on Russia, in ReedSmith Client Alert, 14-255, 2014, consultabile on-line sul sito: <https://www.reedsmith.com/en/perspectives/2014/10/over-view-of-the-us-and-eu-sanctions-on-russia>
- HAPPOLD M., Targeted sanctions and human rights, HAPPOLD M., EDEN P. (a cura di), Economic sanctions and International Law, Oxford: Hart Publishing, 2016
- HARBULOT C., L'étude de la guerre économique et des problématiques associées, Document de Stratégie, n°162, Institut Espagnol d'Etudes Stratégiques, 27 giugno 2013
- HARDING R., HARDING J., The Weaponization of Trade: The Great Unbalancing of Politics and Economics, London Publishing Partnership, Londra, 2017
- HART H. L. A., The concept of law, Clarendon Law Series, Oxford University Press, 1961
- HASKIP., Il ricatto della Turchia all'Europa sui migranti e sulla Siria, in Internazionale, 2 marzo 2020
- HAWLEY J., The W.T.O. Should Be Abolished, in The New York Times, 5 maggio 2020
- HEATH J. B., The New National Security Challenge to the Economic Order, in YALE L. J., 2020, n°129, n°4, pp. 102-1098
- HEDBERG M., The target strikes back: explaining countersanctions and Russia's strategy of differentiated retaliation, in Post-Soviet Affairs, 2018, vol. 34, n° 1, pp. 35-54
- HEIDEMANN T., Practical Guide Import Substitution in Russia, CMS Russia, 2016, consultabile on-line sul sito: <https://cms.law/en/RUS/Publication/Practical-Guide-on-Import-Substitution-in-Russia>
- HEISS A., Amicable Contempt: The Strategic Balance between Dictators and International NGOs, PhD Thesis in Public Policy Studies (KELLEY J., Supervisor), Graduate School of Duke University, 2017
- HELLQUIST E., Either with us or against us? Third-country alignment with EU sanctions against Russia/Ukraine, in Cambridge Review of International Affairs, 2016, vol. 29, n°3, pp. 997-1021
- HELLY D. ET AL., A closer look into EU's external action frontline. Framing the challenges ahead for EU Delegations, in ECDPM – Briefing note, marzo 2014, n° 62, pp. 1-16, consultabile on-line sul sito: <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/BN-62-EU-External-Action-Challenges-EU-Delegations-2014.pdf>
- HELLQUIST E., Double Standards in EU discourse on Sanctions - from Iraq to the 'Arab Spring', ECPR Workshop Paper, aprile 2012
- HENCKELS C., A Theory of Security Exceptions, working paper, IELSI conference: International Economic Law and Security Interests, Amsterdam Center for International Law, 14-15 novembre 2019
- HENCKELS C., Scope Limitation or Affirmative Defence? The Purpose and Role of Investment Treaty Exception Clauses, in BARTELS L., PADDEU F. (a cura di), Exceptions and Defences in International Law, Oxford University Press, 2019
- HENDRY J., Developments in Statutory Sanctions Against Alleged Foreign Wrongdoers, in PKI Global Justice Journal, 2018, vol. 2, pp. 36 ss.
- HENKIN L., How Nations Behave, 2° ed., Columbia University Press, 1979
- HENKIN L., International Law: Politics and Values, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston, 1995
- HEPHER T., SHALAL A., WTO backs EU tariffs on \$4 billion U.S. goods over Boeing subsidies: sources, in Reuters, 30 settembre 2020
- HERBST J. E., MARCZAK J., Russia's intervention in Venezuela: What's at stake?, in Atlantic Council Research Reports, 12 settembre 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/russias-intervention-in-venezuela-whats-at-stake>
- HERNÁNDEZ SIERRA A., El nuevo régimen global de sanciones de la Unión Europea en materia de Derechos Humanos – una aproximación normativa, in Revista General de Derecho Europeo, 2021, vol. 54, pp. 255-282
- HEUPEL M., ZURN M., Protecting the Individual from International Authority. Human Rights in International Organizations, Cambridge University Press, 2017

- HIGGINS R., *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford University Press, 1994
- HIGGINS R., *The Legal Bases of Jurisdiction*, in OLMSTEAD C. J. (a cura di), *Extraterritorial Application of Laws and Responses Thereto*, ILA - ESC, Oxford, 1984, pp. 3-14
- HILLIER T., *Sourcebook on Public International Law*, Cavendish Publishing Ltd., Londra-Sidney, 1998
- HINZ J., *The Cost of Sanctions: Estimating Lost Trade with Gravity*, Kiel Working Paper n°2093, novembre 2017, consultabile on-line sul sito: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/171242/1/1004027729.pdf>
- HIRSBRUNNER SIMON ET AL., “EU Court of Justice dismisses action brought by ROSNEFT group against EU sanctions targeting Russia”, in *Steptoe International Compliance blog*, 29 settembre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.steptoointernationalcomplianceblog.com/2020/09/eu-court-of-justice-dismisses-action-brought-by-rosneft-group-against-eu-sanctions-targeting-russia>
- HIRSCHBERGER P., *Illegal wood for the European market*, WWF European Policy Office, Bruxelles, luglio 2008, consultabile on-line sul sito: <https://www.wwf.eu/?143421/Illegal-wood-for-the-European-market>
- HIXSON K., *Extraterritorial Jurisdiction under the Third Restatement of Foreign Relations Law of the United States*, in *Fordham Int’l L.J.*, 1988, vol. 12, n°1, pp. 127-152
- HOBBS T., *De Cive [On the citizen]* (1642)
- HOBBS T., *Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil* (1651) [*Leviathan, sive De materia, forma, & potestate civitatis ecclesiasticae et civilis* (revised Latin edition 1668)]
- HOEKMAN B. M., MAVROIDIS P. C., *World Trade Organization*. Routledge, Londra, 2007
- HOFER A., *The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measures: Legitimate enforcement or illegitimate intervention?*, in *CJIL*, 2017, vol. 16, n°2, pp. 175-214
- HOFER A., *The Efficacy of Targeted Sanctions in Enforcing Compliance with International Law*, in *AJIL Unbound*, 2019, vol. 113, pp. 163-168
- HONCHARENKO K., *Case note*, in *The Resolver: The Quarterly Magazine of The Chartered Institute of Arbitrators*, vol. 2019, n°1, p. 16
- HORBELT C., *A Comparative Study: Where and Why Does the EU Impose Sanctions?*, in *UNISCI Journal*, 2017, vol. 43, pp. 53-71
- HORN H., MAVROIDIS P. C., *Remedies in the WTO Dispute Settlement System and Developing Country Interests*. IATP, 11 aprile 1999, consultabile on-line sul sito: https://www.iatp.org/sites/default/files/Remedies_in_the_WTO_Dispute_Settlement_System_.htm
- HORVATHY B., NYIRCSÁK A., *EU-Russia Sanctions War. Part I: The legal framework*, Hungarian Academy of Sciences Centre for Social Sciences, ottobre 2014
- HOSKINS E., *The Humanitarian Impact of Economic Sanctions and War in Iraq*, in WEISS T. G. ET AL. (a cura di), *Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian Impacts of Economic Sanctions*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham-New York, 1997
- HOSKINS E., *The Impact of Sanctions: A Study of UNICEF’s Perspective*, UNICEF, New York, 1998
- HOUCK J. B., *Restatement of the Foreign Relations Law of the United States (Revised): Issues and Resolutions*, in *The International Lawyer*, 1986, vol. 20, pp. 1361-1390
- HOVELL D., *Kadi: king-slayer or king-maker? the shifting allocation of decision-making power between the UN Security Council and courts*, in *Modern Law Review*, 2016, vol. 79, n°1, pp. 147-166
- HUANG C., *China’s Take on National Security and Its Implications on the Evolution of International Economic Law*, working paper, IELSI conference: *International Economic Law and Security Interests*, Amsterdam Center for International Law, 14-15 novembre 2019
- HUDEC R. E., *Broadening the Scope of Remedies in WTO Dispute Settlement*, in WEISS F. (a cura di), *Improving WTO Dispute Settlement Procedures: Issues and Lessons from Other International Courts and Tribunals*, Cameron May, Londra, 2000
- HUFBAUER G. C., *Economic Sanctions: America’s Folly*, in SINGLETON S., GRISWOLD D. T. (a cura di), *Economic Casualties: How U.S. Foreign Policy Undermines Trade, Growth, and Liberty*, CATO Institute, Washington D.C., 1999, pp. 91-94
- HUFBAUER G. C. ET AL., *Economic Sanctions Reconsidered*, 3° ed., Peterson Institute Press, Institute for International Economics, Washington D.C., 2009
- HUFBAUER G. C., SCHOTT J. J., *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Peterson Institute Press, Institute for International Economics, Washington D.C., 1985

- HUFBAUER G. C., OEGG B., Economic Sanctions for Foreign Policy Purposes: A Survey of the Twentieth Century, in: KERR W. A., GAISFORD J. D. (a cura di), Handbook on International Trade Policy, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2007, cap. 47
- HUFBAUER G. C., OEGG B., Targeted Sanctions: A Policy Alternative?, paper per il convegno Sanctions Reform? Evaluating the Economic Weapon in Asia and the World, Peterson Institute for International Economics, 23 febbraio 2000, consultabile on-line sul sito: <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/targeted-sanctions-policy-alternative>
- HUNTINGTON S. P., The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order, Simon & Schuster, UK, 1996
- HURD I., The UN Security Council and the International Rule of Law, in Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences), 2013, vol. 43, n°5, pp. 70-81
- ИВРАГИМОВ А. М., САМОВИЧ Ю. В., Репрессалии в Современном Международном Праве: Понятие и Возможные Меры [Acts of Reprisal in Contemporary International Law: The Concept and Possible Arrangements], in Вестник КемГУ [Bulletin KemGU], 2014, n°4 (56), Т. 1, pp. 290-293
- IGLESIAS S. V., The Legality of the Helms-Burton Act under NAFTA: An Analysis of the Arguments the United States, Canada, and Mexico May Present to a Chapter 20 Dispute Resolution Panel, in Law and Business Review of the Americas, 1997, vol. 3, n°2, pp. 116-136
- IKENBERRY G. J., America's Imperial Ambition, in Foreign Affairs, 2002, vol. 81, n°5, pp. 44-60
- ILIEVA J., DASHTEVSKI A., КОКОТОВИЧ F., Economic Sanctions in International Law, in UTMS Journal of Economics, 2018, vol. 9, n°2, pp. 201-211
- ILYIN A. N., США: Безответственная Риторика и Вероломная Политика [The USA: Irresponsible Rhetoric and Treacherous Policy], in Горизонты Гуманитарного Знания [Horizons of Humanitarian Knowledge], 2017, n°5, pp. 48-70
- INDELICATO M., La storia della prima guerra del Golfo, in InsideOver, 10 novembre 2021
- IOANNIDES I., Rule of Law in European Union External Action: Guiding Principles, Practices and Lessons Learned. Strömsborg: International IDEA, 2014
- ISACHENKO D. V., Двойные Стандарты Международного Признания: Право Против Мощи? [Double Standards of International Recognition: Right vs. Might?], in Международная аналитика [Journal of International Analytics], 2020, vol. 11, n°3, pp. 22-34
- ISTREFI K., The Application of Article 103 of the United Nations Charter in the European Courts: the Quest for Regime Compatibility on Fundamental Rights, in *EJLS*, 2012/2013, vol. 5, n°2, pp. 81-93
- IVANENKO V. S., The UN Security Council and its Decisions: Their Legal Status, Place and Role in the Ensuring of International Law (the Experience of Paradigmatic Analysis), in Russian Year-Book of International Law, 2014, Russia-Neva, San Pietroburgo, pp. 58-85
- IVANOVA E. M., Проблема Применения «Односторонних Санкций» в Современном Международном Праве [Application Problem of «Unilateral Sanctions» in Modern International Law], in Российский Внешнеэкономический Вестник [Russian Foreign Economic Bulletin], 2018, n°5, pp. 127-134
- IVANOVA E. M., Проблема Санкций в Международном Праве: Терминологический Аспект [The Problem of Sanctions in International Law: Terminological Aspect], in Московский Журнал Международного Права [Moscow Journal of International Law], 2016, n°2 (102), pp. 181-187
- IWASAWA Y., IWATSUKI N., Procedural Conditions, in CRAWFORD J., PELLET A., OLLESON S. (a cura di), The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010
- JACKSON J., Sovereignty-Modern: A New Approach to an Outdated Concept, in *AJIL*, 2003, vol. 97, pp. 782-802
- JACQUET J.-M., La norme juridique extraterritoriale dans le commerce international, in *JDI*, 1985, pp. 327-405
- JANER TORRENS J. D., La tutela de los derechos fundamentales en la adopción de medidas sancionadoras por la Unión europea, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2012, n°43, pp. 773-806
- JELLINEK G. [PETROZZIELLO M. (trad.)], La dottrina generale del diritto dello Stato (1900), Giuffrè, Milano, 1949
- JELLINEK G. [GIULIANA S. (trad.)], La natura giuridica degli accordi fra Stati. Contributo all'edificio giuridico del diritto internazionale (1880), collana «Diritto», n°11, Il Sirente, Fagnano Alto, 2012
- JEYDEL P., TREMAINE C., US Sanctions Parties Involved in Nord Stream 2 Pipeline Project, in Steptoe – Economic Sanctions, 20 gennaio 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.steptoointernationalcomplianceblog.com/2021/01/u-s-sanctions-parties-involved-in-nord-stream-2-pipeline-project>

- JIMÉNEZ SÁNCHEZ C., EU, Trading And Human Rights: Consistent Framework?, in *The Age of Human Rights Journal*, dicembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/TAHRJ/article/view/6124/6194>
- JOAO A., Russia's sanctions narrative in the Ukrainian crisis: implications for the West, in *UNISCI Journal*, 2017, n°43, pp. 89-104
- JONAS F., The Empirical Consequences of Trade Sanctions for Directly and Indirectly Affected Countries. FIW Working Paper n°174, FIW Research Centre International Economics, Vienna, 2017
- JONES L., *Societies under Siege: Exploring how International Economic Sanctions (do Not) Work*, Oxford University Press, 2015
- JOSEPH S., CASTAN M., *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary*, 3rd ed., Oxford University Press, 2013
- JOYNER C. C., Collective Sanctions as Peaceful Coercion: Lessons from the United Nations Experience, in *Australian Year Book of International Law*, 1995, vol. 16, n°1, pp. 241-271
- JOYNER D. H., International Legal Limits on the Ability of States to Lawfully Impose International Economic/Financial Sanctions, in RONZITTI N. (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2016, pp. 190-206
- JOZWIAK R., *Netherlands proposes new EU Human Rights sanctions regime*, in *Radio Free Europe*, 19 novembre 2018, consultabile on-line sul sito: <https://www.rferl.org/a/netherlands-propose-new-eu-human-rights-sanctions-regime/29609488.html>
- KABLOVA A. N., Санкции Запада Против Российской Федерации с Точки Зрения Современного МЧП и Права ВТО [Sanctions of the West Against the Russian Federation from the Point of View of Modern Private International Law and WTO Law], in *Научное Сообщество Студентов XXI Столетия. Общественные Науки [Scientific Community of Students of the XXI Century. Social Sciences]*, 2016, n°3 (39), pp. 144-148
- KADELBACH S., Genesis, function and identification of jus cogens norms, in *Netherlands Yearbook of International Law* 2015, 2016, vol. 46, pp. 147-172
- KAHN M., Pretextual Protectionism? The Perils of Invoking the WTO National Security Exception, in *Lawfare*, 21 luglio 2017, consultabile on-line sul sito: <https://www.lawfareblog.com/pretextual-protectionism-perils-invoking-wto-national-security-exception>
- KAHRAMAN F., Why Turkey's human rights violations won't end up in court, in *The Washington Post*, 2 giugno 2018
- KALINICHENKO P., Post-Crimean twister: Russia, the Eu and the law of sanctions, in *Russian Law Journal*, 2017, vol. V, n°3, pp. 9-28
- KAMMINGA M. T., Extraterritoriality, in R. WOLFRUM (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2011 (ult. agg. 2020)
- KAMMINGA M. T., Lessons Learned from the Exercise of Universal Jurisdiction in Respect of Gross Human Rights Violations, in *Human Rights Quarterly*, 2001, vol. 23, pp. 940-974
- KAEMPFER W. H., LOWENBERG A. D., Targeted sanctions: Motivating Policy Change, in *Harvard International Review*, 2007, vol. 29, n°3, pp. 68-72
- KAMTO M., The Time Factor in the Application of Countermeasures, in CRAWFORD J., PELLET A., OLLESON S. (a cura di), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, 2010
- KANETAKE M., *The UN Security Council and Domestic Actors. Distance in International Law*, Routledge, Londra, 2019
- KANTER J., Iran Ruling in Europe Draws Anger from U.S., in *The New York Times*, 6 settembre 2013
- KAPUSTIN A. YA., Санкции ООН: Международно-Правовая Концептуализация Принудительных Мер [UN Sanctions: The International Legal Conceptualization of Coercive Measures], *Журнал Зарубежного Законодательства и Сравнительного Правоведения [Journal of Foreign Legislation and Comparative Law]*, 2018, n° 6, pp. 85-90
- KARIMOVA T., What Amounts To 'A Serious Violation of International Human Rights Law'? : An Analysis of Practice and Expert Opinion for the Purpose of the 2013 Arms Trade Treaty, in *Academy Briefing – Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights*, 2014, n°6
- KARPOVA E. M., Санкционная Война: Новая Система Стоп-Факторов при Проведении Международных Операций [Sanctions War: A New System of Stop Factors in International Operations], in *Международные Банковские Операции [International Banking]*, 2014, n°3, pp. 18-25
- KASSOTI E., CARROZZINI A., A Curia Mundi? The CJEU's Judgment in Case C-872/19 P *Venezuela v Council*, in *EU Law Analysis. Expert insight into EU law developments*, 16 agosto 2021

- KATSELLI-PROUKAKI E., *The Problem of Enforcement in International Law: Counter-measures, the Non-Injured State and the Idea of International Community*, Routledge Research in International Law, Londra, 2009
- KEETON G. W., *Extraterritoriality in International and Comparative Law*, in *RCADI, L'Aia*, 1948, vol. 72, pp. 283-391
- KELSEN H., *Allgemeine Theorie der Normen*. Manz-Verlag, Vienna, 1979
- KELSEN H., *Derogation*, in NEWMAN R. A. (a cura di), *Essays in Jurisprudence in Honor of Roscoe Pound*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1962, pp. 339-355
- KELSEN H., *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, 1945
- KELSEN H., *Principles of International Law*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1966
- KELSEN H., *The law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, Praeger, New York, 1950
- KERBRAT Y., *L'applicabilité extraterritoriale des règles internes relatives à l'activité internationale des entreprises: étude de droit international public*, Thèse de doctorat en Droit sous la direction de LEBEN C., Université Paris 2 Panthéon Assas, 2001
- KERBRAT Y., *Sanctions et contre-mesures: risques de confusion dans les articles de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales*, in *RBDI*, 2013, vol. XLVII, pp. 103-110
- KERN A. S., *Trafficking in Confiscated Cuban Property: Lender Liability under the Helms-Burton Act and Customary International Law*, in *Dickinson Journal of International Law*, 1998, vol. 16, n° 3, pp. 523-561
- KESHNER M. V., *UN Economic Sanctions: Trends of the Forms of Their Implementation*, in *International Law and International Organizations*, 2014, n°2, pp. 139-146
- KESHNER M. V., *Вопросы Легитимности Ограничения Контрмерами Экстерриториальной Юрисдикции Государства [Issues of Legitimacy of Restrictions by Countermeasures to the Extraterritorial Jurisdiction of the State]*, in *Журнал Российского Права [Russian Law Journal]*, 2021, Т. 25, n°3, pp. 152-171
- KESHNER M. V., *К Вопросу о Проектах Совершенствования и Преобразования Международных Санкций [On the Question of Projects for the Improvement and Transformation of International Sanctions]*, in *Российский Юридический Журнал [Russian Law Journal]*, 2013, n°4, pp. 26-29
- KESHNER M. V., *Легитимность Санкций в Отношении Российской Федерации: Международно-Правовой Анализ [The Sanctions against the Russian Federation: International Legal Analysis of Legitimacy]*, in *Журнал Российского Права [Journal of Russian Law]*, 2015, n°7, pp. 141-152
- KESHNER M. V., *Применение Коллективных Контрмер в Отношении Российской Федерации: Вопросы Легитимности [The Use of Collective Countermeasures Against the Russian Federation: Issues of Legitimacy]*, in *Российский Юридический Журнал [Russian Law Journal]*, 2015, n°2, pp. 32-38
- KESHNER M. V., *Проблемные Аспекты Практики Применения Ограничительных Мер [Problematic Aspects of the Practice of Restrictive Measures]*, in *Российский Юридический Журнал [Russian Law Journal]*, 2019, n°6, pp. 57-88
- KESHNER M. V., *Соотношение Международного и Национального Права в Вопросах Реализации Международных Санкций [Correlation between International and National Law in the Implementation of International Sanctions]*, in *Российский Юридический Журнал [Russian Legal Journal]*, 2014, n°1, pp. 192-193
- KESHNER M. V., *Экономические Санкции в Современном Международном Праве: Монография [Economic Sanctions in Modern International Law: Monograph]*, Prospekt, Mosca, 2015
- KESSEDJIAN C., *Mandatory Rules of Law in International Arbitration: What Are Mandatory Rules?*, in *ARIA*, 2007, vol. 18, n°1-2, pp. 147 ss.
- KEUKELEIRE S., MACNAUGHTAN J., *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, Londra, 2008
- KIBAROĞLU M., *On Turkey's Missile Defense Strategy: The Four Faces of the S-400 Deal Between Turkey and Russia*, *SAM Papers* n°16, aprile 2019
- KINE P., *China howls at perceived threat of new 'AUKUS' agreement*, in *Politico*, 16 settembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.politico.com/news/2021/09/16/china-howls-at-perceived-threat-of-new-aukus-agreement-512376>
- KIM M. H., *Does WTO Promote Trade?: Further Evidences*, in *Journal of International Trade and Economic Development*, 2010, vol. 19, n°3, pp. 421-437
- KING T., *Human Rights in European Foreign Policy: success or failure for post modern diplomacy?*, in *EJIL*, 1999, vol. 10, n°2
- KINSBURY B., *Sovereignty and Inequality*, in *EJIL*, 1998, vol. 9, no. 4, pp. 599-625
- KISHORE P., *A Critical Analysis of Conditionalities in the Generalized System of Preferences*, in *Canadian Yearbook of International Law / Annuaire Canadien de Droit International*, 2017, vol. 54, pp. 98-133

- KLUGE J., Taking Stock of U.S. Sanctions on Russia, in E-notes Eurasia Program, Foreign Policy Research Institute, 14 gennaio 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.fpri.org/article/2019/01/taking-stock-of-u-s-sanctions-on-russia>
- KOLOSOV YU. M., Ответственность в Международном Праве, [The Responsibility in International Law], Юрид. лит., Mosca, 1975
- KNOP K., Here and There: International Law in Domestic Courts, in NYU Journal of International Law and Politics, 2000, vol. 32, pp. 501-535
- KNORR K., The Power of Nations: The Political Economy of International Relations Basic Books Inc. Publishers, New York, 1975
- KNOX J. H., A Presumption Against Extrajurisdictionality, in AJIL, 2010, vol. 104, pp. 351-396
- KNUCHEL S., Jus Cogens: Identification and Enforcement of Peremptory Norms, Schulthess, Zurigo, 2015
- KOBZEVA O., Russia's GAZPROM hedges currency risk with novel Eurobond clause, in Reuters, 14 novembre 2018
- KÖCHLER H., The Precarious Nature of International Law in the Absence of a Balance of Power, in KÖCHLER H. (a cura di), The Use of Force in International Relations: Challenges to Collective Security, International Progress Organization, Vienna, 2006
- KÖCHLER H., The Democratization of the United Nations Organization: Ideal versus Real, in TAKAHASHI S. (a cura di), Human Rights, Human Security, and State Security: The Intersection, Praeger, Santa Barbara-Denver-Oxford, 2014
- KÖCHLER H., Санкции и Международное Право [Sanctions and International Law], in Вестник Международных Организаций [International Organisations Research Journal], 2019, vol. 14, n°3, pp. 27-49
- КОН Н. Н., Why Do Nations Obey International Law?, 1997, in YALE L.J., vol. 106, n°8, pp. 2599-2659
- КОН Н. Н., The Trump Administration and International Law, Oxford University Press, 2018
- KOLB R., Article 103 of the UN Charter and Security Council Authorizations, in The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence, 2018, vol. 2017, pp. 165-172
- KOLESIKOV A., Why the Kremlin Is Shutting Down the Novorossiya Project, in Carnegie – Commentary, 29 maggio 2015, consultabile on-line sul sito: <https://carnegie.ru/commentary/60249>
- KOMMERS D. P., German Constitutionalism: A Prolegomenon, in Emory Law Journal, 1991, vol. 40, pp. 837 ss.
- KONONOVA K. O., «Коллективные Контрмеры»: к Вопросу о Правомерности их Существования и Векторе Развития в Международном Праве XXI Века [“Collective Countermeasures”: To the Question of the Legitimacy of Their Existence and the Vector of Development in the International Law of the 21st Century], in Международное Публичное и Частное Право [Public and Private International Law], 2010, n°6 (57), pp. 13-15
- KONONOVA K. O., Санкционные Резолюции Совета Безопасности ООН и Их Имплементация в Национальных Правовых Системах Государств-Членов [Sanctions Resolutions of the UN Security Council and Their Implementation in the National Legal Systems of the Member States], Mosca, 2010
- KONTOGIANNIS D., Provisional Measures in Ukraine v. Russia: From Illusions to Reality or a Prejudgment in Disguise?, in EJIL – blog, 8 novembre 2019
- KORYAKIN V. M., Невоенные Санкции Против России [Non-military sanctions against Russia], Jurlitinform, Mosca, 2015
- KORYAKIN V. M., Односторонние Санкции в Международных Отношениях как Элемент Технологии «Цветных Революций» [Unilateral Sanctions in International Relations as an Element of the Technology of «Color Revolutions»], in Russian Journal of Legal Studies, 2016, vol. 6, n°1, pp. 143-147
- KORYAKIN V. M., Санкции в Межгосударственных Отношениях: Военноправовой Аспект [Sanctions in Interstate Relations: Military Aspect], in Военное Право [Military Law], 2015, vol. 2, n°34, pp. 159-164
- KOSKENNIEMI M., The Politics of International Law, in EJIL, 1990, vol 1, n°1, pp. 4-32
- KOSKENNIEMI M., From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument, Cambridge University Press, 2005
- KOSKINA E., «Санкционный» комплаенс: почему о нем не стоит забывать [“Sanction” Compliance: Why You Shouldn't Forget About It], Deloitte Legal, Mosca, 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/legal/consumer-12-02-19.pdf>
- KOTELNIKOV A., Contracts Affected by Economic Sanctions: Russian and International Perspectives, in Transnational Dispute Management, 2020, vol. 17, n°1, ID 15, pp. 1-25
- KOUTRAKOS P., Judicial Review of EU's Common Foreign and Security Policy, in ICLQ, 2018, vol. 67, n°1, pp. 1-35

- KOVALEV A. A., Влияние Процессов Глобализации и Регионализации на Вопрос Национальной и Государственной Безопасности: Путь от Экономики до Геополитики [An Impact of Globalization and Regionalization on the National and Homeland Security: From Economics to Geopolitics], in *National Interests: Priorities and Security*, 2017, vol. 13, n°6, pp. 1150-1161
- KOVALEV A. A., Политика Двойных Стандартов как Угроза Национальной Безопасности Российской Федерации [Policy of Double Standards as a Threat to the National Security of the Russian Federation], in *Вопросы безопасности* [Security Issues], 2017, n°5, pp. 12-24
- KOZHEUROV YA. S., Война «Санкций» и Право Международной Ответственности [The “Sanctions” War and the Law of International Responsibility], in *Российский Юридический Журнал* [Russian Law Journal], 2015, n°2, pp. 179-182
- KOZLOV V., Inside Russia’s Plans for a Digital Ruble, in *The Moscow Times*, 21 ottobre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.themoscowtimes.com/2020/10/21/inside-russias-plans-for-a-digital-ruble-cryptocurrency-a71812>
- KRAIN M., The Effect of Economic Sanctions on the Severity of Genocides or Politicides, in *Journal of Genocide Research*, 2017, vol. 19, n°1, pp. 88–111
- KRAJEWSKI M., The Reform of the Common Commercial Policy, in BIONDI A., EECKHOUT P., RIPLEY S. (a cura di), *EU Law after Lisbon*. Oxford University Press, 2012
- KRASNER S. D., *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, NJ, 1999
- KRASNER S. D., Think Again: Sovereignty, in *Foreign Policy*, 20 novembre 2009, consultabile on-line sul sito: <https://foreignpolicy.com/2009/11/20/think-again-sovereignty>
- KRAUSE J., Western Economic and Political Sanctions as Instruments of Strategic Competition with Russia – Opportunities and Risks, in RONZITTI N. (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2016, pp. 270-286
- KRITSKIY K. V., Односторонние Ограничительные Меры (на Примере Внешней Политики США [Unilateral Restrictive Measures (on the Example of US Foreign Policy)], in *Московский Журнал Международного Права* [Moscow Journal of International Law], 2017, n°1, pp. 131-140
- KRITSKIY K. V., Санкции и Односторонние Ограничительные Меры в Современном Международном Праве [tras.: Sanktsii i Odnostoronniye Ogranichitel’nyye Mery v Sovremennom Mezhdunarodnom Prave; trad.: Sanctions and Unilateral Restrictive Measures in Modern International Law], Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук [tras.: Dissertatsiya na soiskaniye uchenoy stepeni kandidata yuridicheskikh nauk], МГИМО [MGIMO], Mosca, 2019
- KRITSKIY K. V., Термины «Международные Санкции» и «Односторонние Ограничительные Меры» [Terms “International Sanctions” and “Unilateral Restrictive Measures”], in *Московский Журнал Международного Права* [Moscow Journal of International Law], 2016, n°2, pp. 204-213
- KRISCH N., Crimea and the Limits of International Law, in *EJIL – blog*, 10 marzo 2014
- KRISCH N., Ch. VII Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression, Introduction to Chapter VII: The General Framework, in SIMMA B. ET AL., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, vol. II, III ed., Oxford Commentaries on International Law, 2012
- KU J., Russia Reminds the World (and International Lawyers) of the Limits of International Law, in *OpinioJuris.org*, 2 marzo 2014, consultabile on-line sul sito: <http://opiniojuris.org/2014/03/02/ukraine-russia-international-law-governing-use-force>
- KUILWIJK K. J., Castro’s Cuba and the US Helms-Burton Act: An Interpretation of the GATT Security Exceptions, in *JWT*, 1997, n°3, pp. 49-61
- KUKUSHKINA YU. M., Влияние присоединения России к ВТО на перспективы торгово-экономических отношений РФ и ЕС [tras.: Vliyaniye prisoyedineniya Rossii k WTO na perspektivy torгово-ekonomicheskikh otnosheniy RF i ES; trad.: Impact of Russia’s accession to the WTO on the prospects for trade and economic relations between the Russian Federation and the EU], Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук, Национальный исследовательский университет “Высшая Школа Экономики”, Mosca, 2015
- KUKUSHKINA YU. M., Значение Регулирования Торговли в Рамках ВТО для ЭнергодIALOGA России с Европейским Союзом [trad.: Importance of WTO Trade Regulation for Russia’s Energy Dialogue with the European Union], in *Вестник Финансового Университета* [trad.: Financial University Bulletin], aprile 2014
- KULKARNI S., What is Digital Rupee, how it works, in *The Economic Times – India Times*, 17 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://economictimes.indiatimes.com/wealth/save/what-is-digital-rupee-how-it-works/articleshow/89276572.cms>

- KUMAR S. S., *Unilateral Sanctions Under International Law: A View from the South*, in AA.VV., *Essays on Contemporary Issues in International Law*, Centre for Research and Training, AALCO, Nuova Delhi, 2009, pp. 173-202
- KUMM M., *The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: On the Relationship between Constitutionalism in and beyond the State*, in DUNOFF J., TRACHTMAN J. (a cura di), *Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Governance*, Cambridge University Press, 2009
- KUNDNANI H., 'Containment' and economic interdependence, ECFR, Londra, 15 settembre 2014, consultabile on-line sul sito: https://ecfr.eu/article/commentary_containment_and_economic_interdependence312
- KUNIG P., *Intervention, Prohibition of*, in WOLFRUM R. (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2008
- KUNZ J. L., *Sanctions in International Law*, in *AJIL*, 1960, vol. 54, n°2, pp. 324-347
- KURDYUKOV G. I., *Международные Экономические Санкции (Применение в Практике Совета Безопасности ООН) [International Economic Sanctions (Application in the Practice of the UN Security Council)]*, in *Марийский Юридический Вестник. Вопросы Международного Права [Mariynskiy Legal Bulletin. Issues of International Law]*, 2001, n°1, ch. 4, pp. 170-176
- KURDYUKOV G. I., KESHNER M. V., *Соотношение Ответственности и Санкций в Международном Праве: Доктринальные Подходы [Correlation of Responsibility and Sanctions in International law: Doctrinal Approaches]*, in *Журнал российского права [Journal of Russian Law]*, 2014, n°9, pp. 103-115
- KURIS P. M., *Международные Правонарушения и Ответственность Государств [International Offenses and the Responsibility of States]*, Vilnius, 1973
- KURKDJIAN V., *Imprevisti e inadempimento contrattuale nella civil law e nella common law*, in *MercatoGlobale.it*, ult. cons. 8 giugno 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.mglobale.it/contrattualistica/tutte-le-news/imprevisti-inadempimento-contrattuale-nella-civil-law-e-nella-common-law.kl>
- KURMANOVA A. K., ISMAGULOV K. E., *Институт Принуждения в Современном Международном Праве: Теоретические Проблемы [The Problem of the Official Interpretation of the Institute of Compulsion in International and National Law]*, in *Вестник Института Законодательства и Правовой Информации РК [Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan]*, 2019, n°2 (56), pp. 114-121
- KUYPER P. J., *The European Community and the US Pipeline Embargo: Comments on Comments*, in *GYIL*, 1984, vol. 27, pp. 72-96
- KUZMINA V. M., PANKOVA K. O., *Legal and Institutional Mechanisms for the Implementation of International Sanctions, in Historical and Social-educational Ideas*, 2019, vol. 11, n°3, pp. 96-112
- KUZNETSOV V. I., TUZMUKHAMEDOV B. R., BUTLER W. E. (a cura di), *International Law: A Russian Introduction*, Eleven International Publishing, L'Aia, 2009
- LA MANNA M., *La giurisdizione penale universale nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020
- LAIDI A., *American Extraterritorial Legislation: The Data Gathering behind the Sanctions*, in *Theoria*, 2021, 166, vol. 68, n°1, pp. 113-129
- LAIDI A., *Le droit, nouvelle arme de guerre économique: Comment les États-Unis déstabilisent les entreprises européennes*, *Actes Sud*, 2021
- LAIRD I., *The Emergency Exception and the State of Necessity*, in ORTINO F. ET AL. (a cura di), *Investment Treaty Law: Current Issues II*, British Institute of International and Comparative Law, Londra, 2007
- LAMP N., *At the Vanishing Point of Law: Rebalancing, Non-Violation Claims, and the Role of the Multilateral Trade Regime in the Trade Wars*, in *JIEL*, 2019, vol. 22, n°4, pp. 721-742
- LAMRANI S., *The Economic Sanctions Against Cuba: the Failure of a Cruel and Irrational Policy*, in *Global Research*, 8 ottobre 2007, consultabile on-line sul sito: <http://www.globalresearch.ca/the-economic-sanctions-against-cuba-the-failure-of-a-cruel-and-irrational-policy/7024>
- LANDO M., *Plausibility in the Provisional Measures. Jurisprudence of the International Court of Justice*, in *LJIL*, 2018, vol. 31, n°3, pp. 641-668
- LANG A., MARIANI P., *La politica estera dell'Unione Europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli, Torino, 2014
- LANGER M., *The Diplomacy of Universal Jurisdiction: The Political Branches and the Transnational Prosecution of International Crimes*, in *AJIL*, 2011, vol. 105, n°1, pp. 1-49
- LARIK J., *'If the legal orders don't fit, you must acquit': Kadi II and the Supremacy of the UN Charter*, in *European Law Blog*, 13 settembre 2013, <https://europeanlawblog.eu/2013/09/13/if-the-legal-orders-dont-fit-you-must-acquit-kadi-ii-and-the-supremacy-of-the-un-charter>

- LATTANZI F., Sanzioni internazionali, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLI, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 536 ss.
- LATTARULO C., Il provvedimento dell'autorità giustifica l'inadempimento se è estraneo alla condotta del debitore, in *Diritto.it*, 21 giugno 2016
- LAUREOTE X., A propos de l'illicéité internationale de la loi Helms-Burton, in *Pouvoirs dans la Caraïbe*, 1999, n°11, p. 105-132
- LAUTERPACHT H., Boycott in International Relations, in *BYIL*, 1933, vol. 14, pp. 125-140
- LAUTERPACHT H., Private Law Sources and Analogies of International Law: With Special Reference to International Arbitration (Contributions to International Law and Diplomacy), 1927, The Lawbook Exchange Ltd., Clark NJ, 2002
- LAUTERPACHT H., Recognition in International Law (1974), Cambridge University Press, 2012
- LAUTERPACHT H., The Doctrine of Non-Justiciable Disputes in International Law, in *Economica*, 1928, n°24, pp. 277-317
- LAUTERPACHT H., The Function of Law in the International Community (1933), Oxford University Press, 2011
- LAVROV S. V., On Law, Rights and Rules. Russia in Global Affairs, 2021, vol. 19, n°3, pp. 228-240
- LAVROV S. V., Обращение к Читателям Журнала «Международная Жизнь» Предваряющее Заключение Международно-Правового Совета при МИД России [Appeal to the readers of the journal "International Affairs" preliminary Conclusion of the International Legal Council under the Ministry of Foreign Affairs of Russia], in *Международная Жизнь* [International Affairs], 2012, n°8, pp. 92 ss.
- LAW J., MARTIN E. A. (a cura di), A Dictionary of Law, 7° ed., Oxford University Press, 2014
- LAZARI A., Armi da guerra e guerra alle armi: prima condanna italiana per la Ybris di Saddam, in *Danno e responsabilità*, 1997, vol. 2, pp. 217 ss.
- LEBEN C., Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale, in *AFDI*, 1982, vol. 28, pp. 9-77
- LEBEN C., Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées, Bruylant, Bruxelles, 1979
- LEDERER E. M., 8 countries under unilateral sanctions ask UN chief for help, in *The Washington Post*, 26 marzo 2020
- LEE J., Commercializing National Security? National Security Exceptions' Outer Parameter under GATT Article XXI, in *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, 2018, vol. 13, n°2, pp. 277-310
- LEE J., SLEAR J., Beware of OFAC: A Little-Known Agency Poses Challenges to International Finance, in *Int'l Fin. L. Rev.*, 2006, vol. 25, pp. 58 ss.
- LEKHADIA R., Can the West Justify its Sanctions against Russia under the World Trade Law?, in *The Indian Journal of International Economic Law*, 2015, vol. VII, pp. 151-176
- LELLOUCHE, P., BERGER K., Rapport d'information sur l'extraterritorialité de la législation américaine. Assemblée Nationale (Francia), 3 febbraio 2016, consultabile on-line sul sito: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4082.asp>
- LENWAY S. A., Review: Between War and Commerce: Economic Sanctions as a Tool of Statecraft, in *International Organization*, 1988, vol. 42, n°2, pp. 397-426
- LEONE R., GIULIANO C., "Se volete la pace, non fateci la guerra", intervista a Sergey Lavrov, in *Panorama*, 3 maggio 2018, pp. 38 ss.
- LESGUILLONS H., Helms-Burton and D'Amato Acts: Reactions of the European Union, in *IBLJ*, 1997, vol. 1, n°1, pp. 95-111
- LESTER M., EU Court awards damages for 1st time in a sanctions case, in *European Sanctions Law and practice*, 25 novembre 2014, consultabile on-line sul sito: <http://europeansanctions.com/2014/11/25/eu-court-awards-damages-for-1st-time-in-a-sanctions-case>
- LESTER S., ZHU H., Closing Pandora's Box: The Growing Abuse of the National Security Rationale for Restricting Trade, in *CATO Institutes – Policy Analysis*, n°874, 25 giugno 2019
- LEWIS O., Why is the Concept of Preventive War so Controversial in World Politics and how is it Dissimilar to the Idea of Pre-emption?, in *E-International Relations*, 3 dicembre 2007, consultabile on-line sul sito: <https://www.e-ir.info/pdf/94>
- LICKLIDER R., The Power of Oil: The Arab Oil Weapon and the Netherlands, the United Kingdom, Canada, Japan, and the United States, in *International Studies Quarterly*, 1988, vol. 32, pp. 205-226
- ЛИК К., Russia's "pivot" to Eurasia, *ECFR*, Londra, 29 maggio 2014, consultabile on-line sul sito: https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR103_RUSSIA_COLLECTION_290514_AW.pdf
- ЛИКНАСЧЕВ N. A., Политика Двойных Стандартов в Свете Международного Права [The Policy of Double Standards in the Light International Law], Krasnodar, 2017, pp. 87-90

- LIKHACHEVA A. B., Unilateral Sanctions in a Multipolar World: Challenges and Opportunities for Russia's Strategy, in *Russia in Global Affairs*, 2019, vol. 17, n°3, pp. 109-131
- LILLICH R. B., Economic Coercion and the International Legal Order, in *International Affairs*, 1975, vol. 51, n°3, pp. 358-371
- LILLICH R. B., The Status of Economic Coercion Under International Law: United Nations Norms, in MERSKY R. M. (a cura di), *Conference on Transnational Economic Boycotts and Coercion*, 19-20 February 1976, University of Texas Law School, Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1978, vol. I
- LIN T. C. W., Financial Weapons of War, in *Minnesota Law Review*, 2016, vol. 100, n°4, pp. 1377-1440
- LINDOP J., ULLAH Z., ZEJDEN-ERDMANN M., Update on recent US sanctions developments – Nord Stream 2 sanctions and Exxon Mobil decision, in *Eversheds-sutherland.com*, 29 gennaio 2020
- LIWANGA R. C., The Meaning of Gross Violation of Human Rights: A Focus on International Tribunals' Decisions over the DRC Conflicts, in *Denv. J. Int'l L. & Pol'y*, 2015, vol. 44, pp. 67 ss.
- LJUNG B., BASCHUK B., Help Reform WTO, Don't Break It Up, EU's Malmstroem Urges U.S., in *BNA International Trade Reporter*, vol. 35, n°30, 26 luglio 2018
- LO B., *Russia and the New World Disorder*, Chatham House, Londra, 2015
- LOHMANN S., Extraterritorial U.S. Sanctions Only Domestic Courts Could Effectively Curb the Enforcement of U.S. Law Abroad, *SWO Comment*, n°5, febbraio 2019
- LOPEZ G. A., Effective Sanctions, in *Harvard International Review*, 2007, vol. 29, n°3, pp. 50-54
- LOPEZ G. A., CORTRIGHT D., Economic sanctions and human rights: Part of the problem or part of the solution?, in *IJHR*, 1997, vol. 1, n°2, pp. 1-25
- LOUGHLIN M., Ten tenets of sovereignty, in WALKER N. (a cura di), *Sovereignty in transition*, Hart Publishing, Oxford UK, Portland OR, 2003
- LOVELACE B. JR., Commerce Secretary Wilbur Ross on auto import probe: 'Economic security is military security', in *CNBC – Politics*, 24 maggio 2018
- LOWE A. V., Blocking Extraterritorial Jurisdiction: The British Protection of Trading Interests Act, 1980, in *AJIL*, 1981, vol. 75, n°2, pp. 257-282 [con riferimento a: 973 Parl. Deb., H.C. (5th ser.) 1533 (1979)]
- LOWE A. V., Do General Rules of International Law Exist?, in *Review of International Studies*, 1983, vol. IX, n°3, pp. 207-213
- LOWE A. V., International Law Issues Arising in the "Pipeline" Dispute: The British Position, in *GYIL*, 1984, vol. 27, pp. 54-71
- LOWE A. V., US Extraterritorial Jurisdiction: The Helms-burton and D'Amato Acts, in *ICLQ*, 1997, vol. 46, n°2, pp. 378-390
- LOWE A. V., TZANAKOPOULOS A., *Economic Warfare*, in WOLFRUM R. (a cura di), *MPEPIL*, Oxford University Press, 2012
- LOWE A. V., STAKER C., Jurisdiction, in EVANS M. D. (a cura di), *International Law*, 3rd ed., Oxford University Press, 2010
- LOWENFELD A. F., Congress and Cuba: The Helms-Burton Act, in *AJIL*, 1996, vol. 90, n°3, pp. 419-434
- LOWENFELD A. F., *International Economic Law*, 2° ed., Oxford University Press, 2008
- LOWENFELD A. F., International Litigation and the Quest for Reasonableness General Course on Private International Law, in *RCADI*, L'Aia, 1994, vol. 245
- LOWENFELD A. F., Public Law in the International Arena: Conflict of Laws, International Law, and Some Suggestions for Their Interaction, in *RCADI*, L'Aia, 1979, vol. 163
- LOWENFELD A. F., Trade Controls for Political Ends: Four Perspectives, in *Chi. J. Int'l. L.*, vol. 4, n°2, 2003, pp. 355-369
- LUBAN D., Preventive War, in *Philosophy & Public Affairs*, 2004, vol. 32, n°3, pp. 207-248
- LUBITZSCH H., DOVGAN T., Russian counter-sanctions: Review of 2018 and outlook for 2019, in *NOERR – Newsroom*, gennaio 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.noerr.com/en/newsroom/news/russian-counter-sanctions-review-of-2018-and-outlook-for-2019>
- LUCIANI M., I controllimiti e l'eterogenesi dei fini, in *Rivista trimestrale di Questione Giustizia*, 2015, n°1, pp. 84-93
- LUGANO F., Fine del WTO? Senza nuovi giudici diventerà irrilevante, in *Scenarieconomici.it*, 10 dicembre 2019, consultabile on-line sul sito: <https://scenarieconomici.it/fine-del-wto-senza-nuovi-giudici-diventera-irrilevante>
- LUGANO F., Nord stream 2: gli USA sconfitti in questa battaglia per il gas non reagiranno?, in *Scenarieconomici*, 31 ottobre 2019, consultabile on-line sul sito: <https://scenarieconomici.it/nord-stream-2-gli-usa-sconfitti-in-questa-battaglia-per-il-gas-non-reagiranno>
- LUGATO M., Sanctions and Individual Rights, in RONZITTI N. (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2016, pp. 171-189

- LUHMANN N., *Rechtssoziologie*, Rowohlt Taschenbuch, Reinbeck bei Hamburg, 1972 (trad. di FEBBRAJO A.), *Sociologia del diritto*, Laterza, Roma-Bari; 1977
- LUKASHUK I. I., *Право Международной Ответственности [The Law of International Responsibility]*, in *Международное публичное и частное право [Public and Private International Law]*, 2002, n°2, *Yurist*, Mosca, pp. 30-43
- LUKASHUK I. I., *Право Международной Ответственности [The Law of International Responsibility]*, Walters Kluwer, Mosca, 2004
- LUK'JANOV F., *Promemoria per l'Occidente: la Russia è tornata*, in *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, 2014, n°4, pp. 175 ss.
- LUSTIG D., BENVENISTE E., *The Multinational Corporation as 'The Good Despot': The Democratic Costs of Privatization in Global Settings*, in *Theoretical Inquiries in Law*, 2014, vol. 15, n°1, pp. 125-158
- LUZZATTO R., *Stati stranieri e giurisdizione nazionale*, Giuffrè, Milano, 1972
- MAIER H. G., *Extraterritorial Jurisdiction at a Crossroads: An Intersection Between Public and Private International Law*, in *AJIL*, 1982, vol. 76, n°2, pp. 280-320
- MAIER H. G., *Interest Balancing and Extraterritorial Jurisdiction*, in *Am. J. Comp. L.*, 1983, vol. 31, n°4, pp. 579-597
- MAKHINOVA A., SHULHA M., *The Arbitration Panel Ruling on Ukraine's Certain Wood Restrictions under the EU-UA Association Agreement*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2021, vol. 16, n°7/8, pp. 355-362
- MALANCZUK P., *Counter-Measures and Self-Defence as Circumstances Precluding Wrongfulness*, in SPINEDI M., SIMMA B. (a cura di), *United Nations Codification of State Responsibility*, Oceana, New York-Londra-Roma, 1987, pp. 206 ss.
- MALEYEV Y. N., RACHKOV I. V., YARYSHEV S. N., *Санкции в Международном Праве: Точка Не Поставлена. [Sanctions in International Law: No point]*, in *Московский Журнал Международного Права [Moscow Journal of International Law]*, 2016, n°2, pp. 81-95
- MALHERBE O., *U.S. Economic Sanctions against Nord Stream 2 under International Jurisdiction Principles*, in *International Law and Politics*, 2021, vol. 53, pp. 1017-1030
- MALIKOVA N. R., *Двойные Стандарты В Практиках Применения Международного Права [Double Standards in International Law Practices]*, in *Arbir.ru*, 1° ottobre 2014, consultabile on-line sul sito: <http://arbir.ru/miscellany/U18S856E55631-Двойные-стандарты-в-практиках-применения-международного-права>
- MÄLKSOO L., *Contemporary Russian Perspectives on Non-State Actors. Fear of the Loss of State Sovereignty*, in D'ASPREMONT J. (a cura di) *Participants in the International Legal System. Multiple Perspectives on Non-State Actors in International Law*. Routledge, 2011, pp. 126-138
- MÄLKSOO L., *International Law in Russian Textbooks: What's in the Doctrinal Pluralism?*, in *GOJIL*, 2009, vol. 1, n°2, pp. 279-290
- MÄLKSOO L., *Russian Approaches to International Law*, Oxford University Press, 2015
- MALLOY M. P., *Où est votre chapeau? Economic Sanctions and Trade Regulation*, in *Chi. J. Int'l L.*, 2003, vol. 4, n° 2, pp. 371-384
- MALMSTRÖM C., *EU-Russia Relations*, in *Debates – European Parliament*, 25 maggio 2005
- MALMSTRÖM C., *The EU should use its trade power strategically*, Peterson Institute for International Economics, 4 gennaio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/eu-should-use-its-trade-power-strategically>
- MALMSTRÖM C. (EU TRADE COMMISSIONER), *Saving the WTO*, in *European Commission – Speech*. Washington D.C., 13 novembre 2018, consultabile on-line sul sito: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157494.pdf
- MALYARENKO T., *Playing a Give-Away Game? The Undeclared Russian-Ukrainian War in Donbas*, in *Small Wars Journal*, 23 dicembre 2015, consultabile on-line sul sito: <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/playing-a-give-away-game-the-undeclared-russian-ukrainian-war-in-donbas>
- MANCINI M., *Stato di guerra e conflitto armato nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2020
- MANCINI M., *Statualità e non riconoscimento nel diritto internazionale*, collana «Studi di Diritto Internazionale», Giappichelli, Torino, 2020
- MANKOFF J., *Russia's Asia Pivot: Confrontation or Cooperation?*, in *Asia Policy*, 2015, n°19, pp. 65-88
- MANN F. A., *Further Studies in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1990
- MANN F. A., *The Doctrine of Jurisdiction in International Law*, in *RCADI, L'Aia*, 1964, vol 111, pp. 1-162
- MANN F. A., *The doctrine of international jurisdiction revisited after twenty years*, Martinus Nijhoff, Leiden, 1984
- MARAUHN T., STEGMILLER I., *Sanctions and the Protection of Human Rights: The Role of Sanctions Committees*, in RONZITTI N. (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2016, pp. 161-170

- MARCEAU G., WYATT J., Dispute Settlement Regimes Intermingled: Regional Trade Agreements and the WTO, in *Journal of International Dispute Settlement*, 2010, vol. 1, n°1, pp. 67-95
- MARCHETTI R., TOCCI N., Redefining EU engagement with conflict society, in MARCHETTI R., TOCCI N. (a cura di), *Civil Society, Conflicts and the Politicization of Human Rights*, United Nations University Press, Tokyo, 2011, pp. 181-203
- MARCHISIO S., *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2012
- MARCUS J., Analysis: Do economic sanctions work?, in *BBC News*, 26 luglio 2010
- MARÍN AÍS J. R., El Derecho de la Unión Europea ante las Cláusulas Derogatorias Previstas en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, in *RDCE*, 2020, n°66, pp. 519-557
- MARÍN AÍS J. R., La adhesión de la Unión europea al Convenio de Roma. El cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio europeo de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico de la UE, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2013, n°44, pp. 233-276
- MARIZZA G., *I punti deboli della gestione delle crisi - Sanzioni economiche, nation building, exit strategy*, Franco Angeli, Milano, 2005
- MARROSSI A. Z., Unilateralism and Power of Revision, in MARROSSI A. Z., BASSETT M. R. (a cura di), *Economic sanctions under International Law – Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy and Consequences*, Springer, L'Aia, 2015, pp. 165-177
- MAROTTI L., 2. Ancora in tema di plausibility: l'ordinanza sulle misure cautelari nel caso Ucraina c. Russia, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2017, pp. 244-249
- MAROTTI L., *Il doppio grado di giudizio nel processo internazionale*, Giappichelli, Torino, 2020
- MAROTTI L., «Plausibilità» dei Diritti ed Autonomia del Regime di Responsabilità nella recente Giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia in tema di Misure Cautelari, in *RDI*, 2014, vol. 97, n°3, pp. 761-786
- MARRELLA F., Le sanzioni economiche contro la Russia e l'adempimento dei contratti internazionali, in *Le sanzioni economiche e la Russia - Codice degli atti e delle sanzioni*, 16 dicembre 2014
- MARRELLA F., *Manuale di diritto del commercio internazionale*, CEDAM, Padova, 2017
- MARRELLA F., Protection internationale des droits de l'homme et activités des sociétés transnationales/Protection of Human Rights and Activities of Transnational Corporations, in *RCADI*, L'Aia, 2017, vol. 385
- MARRELLA F., Sanzioni economiche e contratti internazionali, in *Treccani – Libro dell'anno del Diritto*, 2015
- MARROW A., TREVELYAN M., WILLIAMS A., Putin fires Russian prison chief after torture scandal, in *Reuters - Europe*, 25 novembre 2021
- MARYNICH S. V., *Экономические Санкции в Международном Праве [Economic Sanctions in International Law]*, PhD Thesis, Mosca, 1989
- MARZOCCHI O., Libera circolazione delle persone, in *Note tematiche sull'Unione europea*, ottobre 2021, consultabile on-line sul sito: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_4.1.3.pdf
- MASTROIANNI R., L'effettività della tutela giurisdizionale alla prova della Carta dei diritti fondamentali, in *AA.VV., Liber amicorum Antonio Tizzano – De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 586 ss.
- MASTROIANNI R., Le garanzie dei valori nell'azione esterna e il ruolo della Corte di giustizia, in SCISO E., BARATTA R., MORVIDUCCI C. (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 215-242
- MATTIELLO A., Elementi sull'Accordo UE-Cina in materia di investimenti, Senato della Repubblica – Servizio Affari internazionali, nota n°40, 17 marzo 2021
- MATTILA A., Russia, in *Eversheds Sutherland – Global Sanctions Guide*, ult. cons. 28 dicembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://ezine.eversheds-sutherland.com/global-sanctions-guide/russia>
- MAURI P., Putin sta vincendo la guerra del gas: nuove risorse per battere gli USA, in *InsideOver*, 31 gennaio 2018
- MAURO M. R., Commercio internazionale e tutela dei diritti dei lavoratori: alla ricerca di una globalizzazione sostenibile, in *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 2021, vol. VI, n°2, pp. 372-401
- MAURO M. R., *Diritto internazionale dell'economia*, collana «Cultura giuridica e scambi internazionali», 3, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019
- MAURO M. R., *Gli accordi bilaterali sulla promozione e la protezione degli investimenti*, Giappichelli, Torino, 2003
- MAURO M. R., *Il principio di giurisdizione universale e la giustizia penale internazionale*, CEDAM, Padova, 2012
- MAURO M. R., La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali, in *DEL VECCHIO*, (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, serie «Manuali», 15, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012

- MAURO M. R., L'effetto del COVID-19 sull'accesso degli investimenti stranieri: le recenti modifiche introdotte nel regime di "golden power", in ACCONCI P., BARONCINI E. (a cura di), Gli effetti dell'emergenza COVID-19 su commercio, investimenti e occupazione. Una prospettiva italiana, Dipartimento di scienze giuridiche - Università di Bologna, luglio 2020, pp. 193-223
- MAURO M. R., 'National Security', Foreign Investments and National Screening Procedures: the Italian Regime", in IYIL, 2019, vol. 29, pp. 199-215
- MAURO M. R., The Protection of Non-economic Values and the Evolution of International Economic Organizations: The Case of the World Bank, in Evolutions in the Law of International Organizations, collana «Legal Aspects of International Organizations», vol. 54, Brill – Nijhoff, Leiden, 2015, cap. 9, pp. 244 ss.
- MAYER P., Droit international privé et droit international public sous l'angle de la notion de compétence, in Rev. crit. dr. int. Pr., 1979, vol. 68, pp. 349 ss.
- MAYER P., Le rôle du droit public en droit international privé, in Revue internationale de droit comparé, 1986, vol. 38, n°2, pp. 467-485
- MAYER P., Mandatory Rules of Law in International Arbitration, in Arbitration International, 1986, vol. 2, pp. 274-293
- MAZZARA F., La crisi nella crisi: la carenza alimentare in Venezuela, in Eco Internazionale, 13 febbraio 2019, consultabile on-line sul sito: <https://eointernazionale.com/2019/02/13/la-crisi-nella-crisi-la-carenza-alimentare-in-venezuela>
- MCDUGALL K., REISINGER S. H., GREENWOOD S., Update on US sanctions in respect of Nord Stream 2 and TurkStream pipelines, in Norton Rose Fulbright - Publications, 6 novembre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.nortonrosefulbright.com/en-us/knowledge/publications/542bab55/us-house-approves-nord-stream-2-and-turkstream-sanctions-adoption-appears-likely>
- MCRAE D., The place of Wto in the international System, in BETHLEHEM D. L. ET AL. (a cura di), The Oxford Handbook of International Trade Law, Oxford University Press, 2009, cap. 4
- MEARSHEIMER J. J., The False Promise of International Institutions, in International Security, 1994-1995, vol. 19, n°3, pp. 5-49
- MEARSHEIMER J. J., The Tragedy of Great Power Politics, W. W. Norton, New York, 2001
- MECHELANY J., Sanctions as weapons of mass destruction, in Mechelany Advisors – Politics, 10 agosto 2018, consultabile on-line sul sito: <https://mechelanyadvisors.com/politics/sanctions-weapons-mass-destruction>
- MEDINA QUIROGA C., The Battle of Human Rights. Gross, Systematic Violations and the Inter-American System, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1988
- MEDUNIC F., Russia's 'gas pivot' to Asia: How Europe can protect itself and pursue the green transition, European Council on Foreign Relations, 21 ottobre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://ecfr.eu/article/russias-gas-pivot-to-asia-how-europe-can-protect-itself-and-pursue-the-green-transition>
- MEESSEN K. M., Antitrust jurisdiction under customary international law, in AJIL, 1984, vol. 78, n°4, pp. 783-810
- MEESSEN K. M. (a cura di), Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice, Martinus Nijhoff, Leiden, 1996
- MEESSEN K. M., Extraterritoriality of Export Control: A German Lawyer's Analysis of the Pipeline Case, in GYIL, 1984, vol. 27, pp. 97-108
- MEISSNER K. L., MCKENZIE L., The paradox of human rights conditionality in EU trade policy: when strategic interests drive policy outcomes, in Journal of European Public Policy, 2019, vol. 26, n°9, pp. 1273-1291
- MENNITTI P., Novità e mosse sulla scacchiera del Nord Stream 2, in Start Magazine, 20 dicembre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.startmag.it/energia/novita-e-mosse-sulla-scacchiera-del-nord-stream-2>
- MERCURI L., NENCIS., L'assicurazione del credito all'esportazione: un'analisi comparata a livello europeo, in Rapporto ICE 2000-2001, Agenzia ICE, 22 giugno 2001, pp. 445-463
- MERON T., On a Hierarchy of International Human Rights, in AJIL, 1986, vol. 80, n°1, pp. 1-23
- MESHCHERYAKOVA O. M., Санкции ЕС и Их Влияние на Развитие Международного Права [EU Sanctions and Their Impact on the Development of International Law], in Юридическая наука [Legal Science], 2017, № 5, pp. 31-35
- METTRAUX G., Using human rights law for the purpose of defining international criminal offences – the practice of the international criminal tribunal for the former Yugoslavia, in HENZELIN H, ROTH R. (a cura di), Le droit pénal à l'épreuve de l'internationalisation, Bruylant, Paris-Brussels, 2002
- MEUNIER S., NICOLAIDIS K., The European Union as a conflicted trade power, in Journal of European Public Policy, 2006, vol. 13, n°6, pp. 906-925
- MEYER J. A., Second Thoughts on Secondary Sanctions, in U. Pa. J. Int'l L., 2009, vol. 30, n°3, pp. 905-968
- MEZER N., KUSTER E. (a cura di), International Humanitarian Law: A Comprehensive Introduction, ICRC, Ginevra, 2016

- MICHALSKI A., The EU as a Soft Power: The Force of Persuasion, in MELISSEN J. (a cura di), *The New Public Diplomacy - Soft Power in International Relations*, Palgrave Macmillan, New York, 2015, pp. 124-146
- МІХАЙЛЕНКО А. Н., Двойные Стандарты в Современной Мировой Политике [Double standards in Modern World Politics], in *Этносоциум и Межнациональная Политика [Ethnosocium and International Politics]*, 2015, vol. 83, n°5, pp. 26-35
- MILANINIA N., Jus ad bellum economicum and Jus in bello economico: The limits of Economic sanctions under the paradigm of International Humanitarian Law, in MAROSSA A. Z., BASSETT M. R. (a cura di), *Economic sanctions under International Law – Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy and Consequences*, Springer, L’Aia, 2015, pp. 95-124
- MILANO E., The non-recognition of Russia’s annexation of Crimea: three different legal approaches and one unanswered question, in *QIL, Zoom out*, I, 2014, pp. 35-55
- MILANOVIC M., Grand Chamber Judgment in *Al-Dulimi v. Switzerland*, in *EJIL – blog*, 23 giugno 2016
- MILES C., Provisional measures and the „new” plausibility in the jurisprudence of the International Court of Justice, in *BYIL*, 2018, pp. 1-46
- MILES C., *Provisional measures before International Courts and Tribunals*, Cambridge University Press, 2018
- MILES T., Russian Memo to WTO says US Sanctions are Illegal, in *Reuters*, 24 aprile 2014
- MILES T., Russia’s WTO ‘national security’ victory cuts both ways for Trump, in *Reuters*, 5 aprile 2019
- MILES T., HUGHES K., China loses trade dispute over rare earth exports, in *Reuters*, 26 marzo 2014
- MILLER C., After Five Years of Fighting in Syria, Putin Has Gotten What He Wants, in *Foreign Policy*, 8 ottobre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://foreignpolicy.com/2020/10/08/after-five-years-of-fighting-in-syria-putin-has-gotten-what-he-wants>
- MILLS A., Rediscovering the Public Dimension of Private International Law, in *Hague Yearbook of International Law*, 2011, vol. 24, pp. 11-23
- MILLS A., Rethinking Jurisdiction in International Law, in *BYIL*, 2014, vol. 84, n°1, pp. 187-239
- MILLS A., *The Confluence of Public and Private International Law: Justice, Pluralism and Subsidiarity in the International Constitutional Ordering of Private Law*, Cambridge University Press, 2009
- MILNER H., International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses, in *World Politics*, 1992, vol. 44, n°3, pp. 466-496
- MILNER H., The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique, in *Rev. Int’l Stud.*, 1991, vol. 17, n°1, pp. 67-85
- MIRANDA R., Chevron aumenta la produzione di petrolio in Venezuela (nonostante le sanzioni Usa), in *Formiche.net*, 11 febbraio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://formiche.net/2020/02/chevron-venezuela-sanzioni>
- MIRANDA R., Ecco cosa aspetta Putin per tendere la mano (ancora) all’amico Maduro, in *Formiche.net*, 2 gennaio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://formiche.net/2020/01/putin-maduro-venezuela>
- MIRANDA R., Nuove sanzioni dagli USA per chi aiuta il regime in Venezuela, in *Formiche.net*, 2 giugno 2020, consultabile on-line sul sito: <https://formiche.net/2020/06/nuove-sanzioni-usa-venezuela>
- MISHRA S., The ineffectiveness of economic sanctions, in *ORF - Expert Speak*, 28 febbraio 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.orfonline.org/expert-speak/the-ineffectiveness-of-economic-sanctions>
- MISSIROLI A., The New EU ‘Foreign Policy’ System after Lisbon: A Work in Progress, in *EFAR*, 2010, vol. 15, n°4, pp. 427-452
- MITCHELL A. D., Sanctions and the World Trade Organization, in VAN DEN HERIK L. (a cura di), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016, pp. 283-303
- MITSOLEGAS V., *EU Criminal Law*, Hart Publishing, Oxford, 2009
- MIYAGAWA M., *Do Economic Sanctions Work?*, Springer Publishing, New York, 2016
- MOCK H., BORGHI A., Vers une sortie du labyrinthe des listes antiterroristes de l’ONU, in *Les droits de l’homme en évolution: mélanges en l’honneur du professeur Petros J. Pararas*. Ant. N. Sakkoulas, Atene-Bruxelles, 2009, pp. 392-414
- МОХАМАД R., Unilateral Sanctions in International Law: A Quest for Legality, in MAROSSA A. Z., BASSETT M. R. (a cura di), *Economic sanctions under International Law – Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy and Consequences*, Springer, L’Aia, 2015, pp. 71-81
- МОИСЕЕВ А. В., Третий Стандарт [Third Standard], in *Международная Жизнь [International Affairs]*, 1° luglio 2014, consultabile on-line sul sito: <https://interaffairs.ru/news/show/11337>
- МОИСЕЕНКО А., Corruption and Targeted Sanctions: Law and Policy of Anti-Corruption Entry Bans, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2019

- MOLFA M., IUS M., GRANT A., The effects of sanctions on international arbitration, in *Dir. comm. int.*, 2021, n. 2, pp. 385 ss.
- MOORE S., Russia and Ukraine sanctions - Their effect on contracts: Top 10 Tips, in *Fieldfisher.com*, 30 luglio 2014, consultabile on-line sul sito: <https://www.fieldfisher.com/en/insights/russia-and-ukraine-sanctions-their-effect-on-contracts-top-10-tips>
- MORET E. ET AL., The new deterrent? International sanctions against Russia over the Ukraine crisis Impacts, Costs and Further Action, PSIG Graduate Institute of International and Development Studies, Ginevra, 12 ottobre 2016
- MORET E., GIUMELLI F., BASTIAT-JAROSZ D., Sanctions on Russia: Impacts and economic costs on the United States, Graduate Institute of International and Development Studies, Ginevra, 20 marzo 2017
- MORGAN C., BAPAT N. A., Imposing Sanctions: States, Firms, and Economic Coercion, in *International Studies Review*, 2003, vol. 5, n°4, pp. 65-79
- MORGENTHAU H. J. [BONANATE L. (a cura di), POGGI P. (Traduttore)], *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, Il Mulino, Bologna, 1997
- MORGENTHAU H. J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed., Knopf, New York, 1973
- MORGENTHAU H. J., Théorie des sanctions internationales, in *Revue de droit international et de législation comparée*, vol. 16, n°3, 1935, pp. 474-503
- MORRISSEY O., Alternatives to Conditionality in Policy-Based Lending, in KOEBERLE S., SILARSZKY P., VERHEYEN G. (a cura di), *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons Learned*, The World Bank, 2005
- MORVIDUCCI C., Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici, in *Rivista Eurojus*, 2019, n°2, pp. 77-96
- MOSHES S., NIZHNIKAU R., Forever Together? Relations Between Moscow and Minsk After the Belarusian Revolution of 2020, PONARS Eurasia Policy Memo, 21 settembre 2021
- MOYER H. E. Jr., MABRY L. A., *Export Controls as Instruments of Foreign Policy: The History, Legal Issues, and Policy Lessons of Three Recent Cases*, Rowman & Littlefield Publishers, Washington D.C., 1988
- MULDER N., *The Economic Weapon. The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*, Yale University Press, New Haven CT, 2022
- MUNARI F., Azione esterna, in *Treccani – Dir. UE*, 2014, consultabile on-line sul sito: https://www.treccani.it/enciclopedia/azione-esterna-dir-ue_%28Diritto-on-line%29
- MUNROE T., OSBORN A., PAMUK H., China, Russia partner up against West at Olympics summit, in *Reuters*, 5 febbraio 2022
- MURPHY S., *Murphy's Principles of International Law*, 2° ed., West Academic, St. Paul MN, 2012
- MURRAY O., Piercing the Corporate Veil: The Responsibility of Member States of an International Organization, in *International Organizations Law Review*, 2011, vol. 8, pp. 291-347
- NAPOLETANO G., *Violenza e trattati nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1977
- NAVACH G., SAIPEM in arbitrato South Stream riduce richiesta danni a 644,6 mln euro, in *Reuters*, 9 aprile 2018
- NECHEPURENKO I., Death of Novorossia: Why Kremlin Abandoned Ukraine Separatist Project, in *The Moscow Times*, 25 maggio 2015, consultabile on-line sul sito: <https://www.themoscowtimes.com/archive/death-of-novorossia-why-kremlin-abandoned-ukraine-separatist-project>
- NELSON R. M., U.S. Sanctions and Russia's Economy, Congressional Research Service, 7-5700, 2017, consultabile on-line sul sito: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43895.pdf>.
- NELSON R. M., SUTTER K. M., De-Dollarization Efforts in China and Russia, Congressional Research Service, IF11885 – Version 4 New, 23 luglio 2021, consultabile on-line sul sito: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11885>
- NESHATAEVA T. N., *Международно-Правовые Санкции Специализированных Учреждений Организации Объединенных Наций* [International legal Sanctions of the Specialized Agencies of the United Nations], PhD Thesis, Mosca, 1985
- NESHATAEVA T. N., *Международные Организации и Право. Новые Тенденции в Международно-Правовом Регулировании* [International organizations and law. New trends in international legal regulation], Mosca, 1998
- NEUWIRTH R. J., SVETLICINII A., The Current EU/US–Russia Conflict over Ukraine and the WTO: A Preliminary Note on (Trade) Restrictive Measures, in *Post-Soviet Affairs*, 2016, vol. 32, n°3, pp. 237-271
- NEVILL P., Interpretation and review of UN sanctions by European courts: comity and conflict, in VAN DEN HERIK L. (a cura di), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016, pp. 418-444
- NEVILL P., Sanctions and Commercial Law, in HAPPOLD M., EDEN P. (a cura di), *Economic sanctions and International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2016, pp. 227-254

- NIETO-NAVIA R., International Peremptory Norms (Jus Cogens) and International Humanitarian Law, in VOHRAH L. C. ET AL. (a cura di), *Man's Inhumanity to Man: Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese*, Kluwer Law International, L'Aia, 2003, pp. 595-640
- NIGRO R., La definizione di terrorismo nel diritto internazionale, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013
- NIKITIN A., Russia as a Permanent Member of the UN Security Council, in *International Policy Analysis*, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 2012
- NOLTE G., General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective, in *MLR*, 1994, vol. 57, n°2, pp. 191-212
- NOSSAL K. R., International Sanctions as International Punishment, in *International Organization*, 1989, vol. 43, n°2, pp. 301-322
- NOVIKOVA A. P., Санкции в Доктрине и Практике Международного Права [Sanctions in Doctrine and Practice of International Law], PhD Thesis, БелГУ [BelGU], Belgorod, 2018
- NOWAK M., U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR-Commentary, 2nd ed., N.P. Engel Publishers, Kehl am Rhein, Germany, Arlington VA, 2005
- NOZDRIN A. V., Политика Двойных Стандартов в Международных Отношениях [Double-Standard Policy in International Relations], in *Актуальные Проблемы Современных Международных Отношений* [Topical Issues of Contemporary International Relations], 2013, pp. 79-83
- NURIDZHANIAN G. Ukraine vs. Russia in International Courts and Tribunals, in *EJIL – blog*, 9 marzo 2016
- NURNBERGER R. D., The United States and Idi Amin: Congress to the Rescue, in *African Studies Review*, 1982, vol. 25, n°1, pp. 49-65
- NYUN T. M., Feeling Good or Doing Good: Inefficacy of the U.S. Unilateral Sanctions against the Military Government of Burma/Myanmar, in *Washington University Global Studies Law Review*, 2008, vol. 7, n°3, pp. 455-518
- O'CONNELL M. E., Controlling Countermeasures, in RAGAZZI M. (a cura di), *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2005, pp. 49-62
- O'CONNELL M. E., Debating the Law of Sanctions, in *EJIL*, 2002, vol. 13, n°1, pp. 63-79
- O'CONNELL M. E., *The Art of Law in the International Community*, Cambridge University Press, 2019
- O'KEEFE R., Proportionality, in CRAWFORD J., PELLET A., OLLESON S. (a cura di), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, 2010, part V, cap. 82
- O'KEEFE R., Universal Jurisdiction: Clarifying the Basic Concept, in *J. Int'l. Crim. Just.*, 2004, vol. 2, n°3, pp. 735-760
- O'SULLIVAN A., *Universal Jurisdiction in International Criminal Law: The Debate and the Battle for Hegemony*, Routledge, Londra, 2017
- OBRADOVIC M., Prohibition of the Threat or Use of Force, in ŠAHOVIĆ M. (a cura di), *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, Institute of International Politics and Economics, Belgrado, Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1972
- OECHSLIN M., Targeting autocrats: Economic Sanctions and Regime Change, in *European Journal of Political Economy*, vol. 36, n°C, 2014, pp. 24-40
- OESCH M., *Standards of Review in WTO Dispute Resolution*, Oxford University Press, 2003
- OLIVA R., Arbitration and embargo, in *Arbitration in Italy*, 29 novembre 2015
- OLMSTEAD C. J., Restatement: Jurisdiction, in *YJIL*, 1989, vol. 14, pp. 468-488
- ONDER N., Regime Type, Issue Type and Economic Sanctions: The Role of Domestic Players, in *Economies*, vol. 8, n°1, pp. 2 ss.
- ONDERCO M., Public Support for Coercive Diplomacy: Exploring Public Opinion Data from ten European Countries, in *European Journal of Political Science*, 2017, vol. 56, n°2, pp. 401-418
- OPPENHEIM L. F. L., JENNINGS R. Y., WATTS A. (a cura di), *Oppenheim's International Law*, vol. 1, Peace, 9th ed., Longman, Londra, New York, 1996
- OPPENHEIM L. F. L., LAUTERPACHT H., *International Law: A Treatise*, vol. II, Longmans, Green and Co, Londra-New York-Toronto, 1952
- ORAKHELASHVILI A., *Collective Security*, Oxford University Press, 2011
- ORAKHELASHVILI A., The Impact of Unilateral EU Economic Sanctions on the UN Collective Security Framework: The Cases of Iran and Syria, in MAROSSA A. Z., BASSETT M. R. (a cura di), *Economic sanctions under International Law – Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy and Consequences*, Springer, L'Aia, 2015, pp. 3-21
- ORWELL G., 1984, Secker & Warburg, Londra, 1949
- ORWELL G., *Animal farm*, Secker & Warburg, Londra, 1945

- OSAKWE C., Future of the Multilateral Trading System: Why the WTO Remains Indispensable?, in *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, 2015, vol. 10, n°1, pp. 1-25
- OSMAN F., *Les principes généraux de la lex mercatoria. Contribution à l'étude d'un ordre juridique anational*. LGDJ, Parigi, 1992
- OXMAN B. H., Jurisdiction of States, in WOLFRUM R. (a cura di), *MPEPIL*, Oxford Public International Law, novembre 2007
- OXENSTIERNA S., OLSSON P., The economic sanctions against Russia: impact and prospects of success, in FOI, R-4097-SE, Stoccolma, 2015
- PADOVAN M. ET AL., Iran: entrano in vigore il primo pacchetto di sanzioni extraterritoriali USA e l'aggiornamento del Regolamento di Blocco UE, in *Client Alert – Export Control*, agosto 2018
- PALADINI L., *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 2009
- PALMA A., Il diritto internazionale penale e la giurisdizione internazionale, in *Diritto&Diritti*, luglio 2002, consultabile on-line sul sito: https://www.diritto.it/osservatori/diritti_umani/palma.html
- PALMER D., Hawley presses for vote to withdraw U.S. from the WTO, in *Politico*, 7 maggio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.politico.com/news/2020/05/07/josh-hawley-us-withdraw-wto-243681>
- PALMER D., US sides with Russia in WTO national security case against Ukraine”, in *Politico*, 30 luglio 2018, consultabile on-line sul sito: <https://www.politico.eu/article/us-sides-with-russia-in-wto-national-security-case-against-ukraine>
- PANCEVSKI B., NORMAN L., Germany Calls for European Firewall Against U.S. Sanctions, in *Wall Street Journal*, 27 dicembre 2019
- PANT H., Russia's Economy in 2016, in *The Diplomat*, 11 maggio 2016, consultabile on-line sul sito: <https://the-diplomat.com/2016/05/russias-economy-in-2016>
- PANTALEO L., Sanctions cases in European Courts, in HAPPOLD M., EDEN P. (a cura di), *Economic sanctions and International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2016, pp. 171-196
- PANUCCI M. (CONFINDUSTRIA), Il futuro delle relazioni tra l'Italia e la Federazione Russa, audizione parlamentare del direttore generale di Confindustria in Commissione “Affari Esteri e Emigrazione” del Senato della Repubblica italiana, 6 novembre 2018
- PAPA M. I., Le autorizzazioni del Consiglio di sicurezza davanti alla Corte europea dei diritti umani: dalla decisione sui casi Behrami e Saramati alla sentenza Al-Jedda, in *DUDI*, 2012, n°6, pp. 229-262
- PARASKOVA T., GAZPROM NEFT Switches to Yuan Payments in China, in *OilPrice.com*, 6 settembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Gazprom-Neft-Switches-To-Yuan-Payments-In-China.html>
- PARASKOVA T., Russia's Largest Oil Company Ditches Dollar in New Oil Deals, in *OilPrice.com*, 3 ottobre 2019, consultabile on-line sul sito: <https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Russias-Largest-Oil-Company-Ditches-Dollar-In-New-Oil-Deals.html>
- PARMAR I., The US-led liberal order: imperialism by another name?, in *International Affairs*, 2018, vol. 94, n°1, pp. 151-172
- PARRISH A. L., The Interplay between Extraterritoriality, Sovereignty, and the Foundations of International Law, in MARGOLIES D. S. ET AL. (a cura di), *The Extraterritoriality of Law: History, Theory, Politics*, Routledge, Abingdon UK - New York NY, 2019
- PARODI M., La sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso Nada c. Svizzera: ancora sul rapporto tra obblighi derivanti dalla Carta ONU e Convenzione EDU, in *Forumcostituzionale*, 22 maggio 2013, consultabile on-line sul sito: https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/corte_europea_diritti_uomo/0027_parodi.pdf
- PARODI M., Uno Stato terzo è una persona giuridica legittimata, ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE, a ricorrere in annullamento avverso un atto UE che introduce misure sanzionatorie, in *Osservatoriosullefonti.it – Fonti dell'Unione europea e internazionali*, n°2, 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/fonti-unione-europea-e-internazionali/4105-osf-2-2021-ue-4>
- PARTSCH K. J., Reprisals / Retorsion, in BERNHARDT R. (a cura di), *MPEPIL*, North-Holland, Amsterdam, 2000
- PASS J., *American Hegemony in the 21st Century. A Neo Neo-Gramscian Perspective*, Routledge, Londra, 2020
- PAULSSON J., Arbitration Unbound: Award Detached from the Law of its Country of Origin, in *ICLQ*, 1981, vol. 30, n°2, pp. 358-387
- PAUST J. J., A. P. BLAUSTEIN A. P., The Arab Oil Weapon: A Threat to International Peace, in *AJIL*, 1974, vol. 68, n°3, pp. 420 ss

- PEDRAZZI M., Falsi miti/3: la liceità delle operazioni russe in Ucraina, in ISPI Commentary, 10 ottobre 2014, consultabile on-line sul sito: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/falsi-miti3-la-liceita-delle-operazioni-russe-ucraina-11364>
- PEKSEN D., Autocracies and Economic Sanctions: The Divergent Impact of Authoritarian Regime Type on Sanctions Success, in *Defence and Peace Economics*, 2017, vol. 30, n°3, pp. 1-16
- PELLET A., Memorandum from Mr. Alain Pellet, in *Yearbook of International Law (Tallinn special session on Unilateral Sanctions and International Law)*, 2015, vol. 76, 2015, pp. 721-736
- PELLET A., MIRON A., Sanctions, in WOLFRUM R. (a cura di), *MPEPIL*, Oxford International Law, 2013
- PELLET P. L., Sanctions, food, nutrition, and health in Iraq, in AMOVE A. (a cura di), *Iraq under Siege: The. Deadly Impact of Sanctions and War*, South End Press, Cambridge MA, 2000, pp. 151 ss.
- PENG S.-Y., Cybersecurity Threats and the WTO National Security Exceptions, in *Journal of International Economic Law*, 2015, vol. 18, n°2, pp. 449-478
- PENKOVA T., La strategia del Cremlino in Ucraina, in FERRARI A. (a cura di), *Oltre la Crimea, Russia contro Europa?*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), Milano, 2014, pp. 13-29
- PERLOW G. H., Taking Peacetime Trade Sanctions to the Limit: The Soviet Pipeline Embargo, in *Case Western Reserve Journal of Law*, 1983, vol. 15, n°2, pp. 253-272
- PETERS A., Proportionality as a global constitutional principle, in LANG A. F. (JR.), WIENER A. (a cura di), *Handbook on Global Constitutionalism*, Edward Elgar, Cheltenham, 2017, cap. 19
- PETMAN J., Resort to Economic Sanctions by not Directly Affected States, in PICCHIO FORLATI L., SICILIANOS L.-A. (a cura di), *Economic Sanctions in International Law / Les sanctions économiques en droit international*, Académie de droit international, Martinus Nijhoff, L'Aia, 2004, pp. 309 ss.
- PETRENKO E. G., Правовое Регулирование и Научные Подходы к Понятию «Санкция» [Legal Regulation and Scientific Approaches to the Concept of “Sanctions”], in *Научный журнал КубГАУ [Scientific Journal KubGAU]*, 2015, n°111 (07), pp. 1-12
- PICCHIO FORLATI L., The Legal Core of International Economic Sanctions, in PICCHIO FORLATI L., SICILIANOS L.-A. (a cura di), *Economic Sanctions in International Law / Les sanctions économiques en droit international*, Académie de droit international, Martinus Nijhoff, L'Aia, 2004, pp. 99-207
- PICCHIO FORLATI L., SICILIANOS L.-A. (a cura di), *Economic Sanctions in International Law / Les sanctions économiques en droit international*, Académie de droit international, Martinus Nijhoff, L'Aia, 2004
- PICONE P., Comunità internazionale e obblighi “erga omnes”, III ed., Jovene, Napoli, 2013
- PICONE P., Gli obblighi erga omnes tra passato e futuro, in *RDI*, 2015, vol. 98, n°4, pp. 1081-1108
- PICONE P., Il ruolo dello Stato leso nelle reazioni collettive alle violazioni di obblighi erga omnes, in *RDI*, 2012, vol. 95, n°4, pp. 957-987
- PICONE P., L'applicazione extraterritoriale delle regole sulla concorrenza e il diritto internazionale, CEDAM, Padova, 1989
- PICONE P., Obblighi erga omnes e codificazione della responsabilità degli Stati, in *RDI*, 2005, vol. 88, n°4, pp. 893-955
- PICONE P., LIGUSTRO A., *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, CEDAM, Padova, 2002
- PIERANNI S., Amnesty: «Criminali i battaglioni di Kiev», in *Il Manifesto - Internazionale*, 1° settembre 2014, consultabile on-line sul sito: <https://ilmanifesto.it/amnesty-criminali-i-battaglioni-di-kiev>
- PIERRI M., Vi spiego perché la Crimea è strategica per la Russia. Parla l'ambasciatore Stanevskiy, in *Formiche.net*, 1° marzo 2014, consultabile on-line sul sito: <https://formiche.net/2014/03/ucraina-unione-europea-russia-usa-crimea-yanukovich>
- PINCHIS-PAULSEN M., Trade Multilateralism and U.S. National Security, in *Mich. J. Int'l. L.*, 2020, vol. 41, pp. 109 ss.
- PIVA P., *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nel diritto dell'Unione europea*, Jovene, Napoli, 2012
- PLATON S., The ‘Equivalent Protection Test’: From European Union to United Nations, from Solange II to Solange I, in *EUConst*, 2014, vol. 10, n°2, pp. 226-262
- PILISUK M., ZAZZI J., Toward a Psychosocial Theory of Military and Economic Violence in the Era of Globalization, in *Journal of Social Issues*, 2006, vol. 62, n°1, pp. 41-62
- PIVETEAU C., Between law and values: why soft law reinforces the hybrid nature of international human rights law, in *Implications-Philosophiques*, 2022, pp. 1-16
- POIARES MADURO M., Courts and Pluralism: Essay on a Theory of Judicial Adjudication in the Context of Legal and Constitutional Pluralism, in DUNOFF J., TRACHTMAN J., *Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Governance*, Cambridge University Press, 2009

- POLETTI A., SICURELLI D., YILDIRIM A. B., Promoting sustainable development through trade? EU trade agreements and global value chains, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2021, vol. 51, n°3, pp. 339-354
- POLI L., La responsabilità di proteggere e il ruolo delle organizzazioni internazionali regionali. Nuove prospettive dal continente africano, E.S.I. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012
- POLI S., L'Unione europea e le misure restrittive individuali a carattere economico: tendenze evolutive del quadro normativo e giurisprudenziale, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, anno XI, nn°2-3, pp. 475-508
- POLOVETS I., Report of Arbitration Panel in Restrictions Applied by Ukraine on Exports of Certain Wood Products to the European Union, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2021, vol. 48, n°1, pp. 95-108
- POPAL G. R., Impact of sanctions on the population of Iraq, in *Eastern Mediterranean Health Journal*, 2000, vol. 6, n°4, pp. 791-795
- POPESCU N., Hybrid tactics: Russia and the West, EU Institute for Security Studies, ottobre 2015, consultabile on-line sul sito: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Alert_46_Hybrid_Russia.pdf
- ПОРОВА Е. В., Понятие Императивных Норм в Праве Европейских Государств И США [The concept of Imperative Norms in the Law of European States and the USA], in *Марийский Юридический Вестник. Вопросы Международного Права* [Mariynskiy Legal Bulletin. Issues of International Law], 2001, n°1, ch. 4, pp. 176-180
- PORCHIA O., I ricorsi davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea: le modifiche previste dal Trattato di Lisbona, in BILANCIA P., D'AMICO M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano 2009, pp. 223-232
- PORCHIA O., L'effettività del diritto dell'Unione tra tutela del singolo e salvaguardia dell'ordinamento, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 2311 ss.
- PORTELA C., Are European Union sanctions 'targeted'?, in *Cambridge Review of International Affairs*, 2016, vol. 29, n°3, pp. 912-929
- PORTELA C., Belarus and the European Union: Sanctions and partnership?, in *Comparative European Politics*, 2011, vol. 9, n°4, pp. 486-505
- PORTELA C., *European Union Sanctions and Foreign Policy*, Routledge, Abingdon, 2010
- PORTELA C., Member States Resistance to EU Foreign Policy Sanctions, in *EFAR*, 2015, n°20 (2/1), pp. 39-61
- PORTELA C., National Implementation of United Nations Sanctions: Towards Fragmentation, in *International Journal*, inverno 2009-10, pp. 13-30
- PORTELA C., Sanctioning kleptocrats: An assessment of EU misappropriation sanction", *CiFAR*, Berlino, 2019
- PORTELA C., Targeted Sanctions Against Individuals on Grounds of Grave Human Rights Violations – Impact, Trends and Prospects at EU Level, Study for the European Parliament, PE 603.869, 26 aprile 2018
- PORTELA C., The EU Human Rights Sanctions Regime: Unfinished Business? / El régimen de sanciones de derechos humanos de la UE: Un asunto inconcluso, in *Revista General de Derecho Europeo*, 2021, vol. 54, pp. 19-44
- PORTELA C., Where and why does the EU impose sanctions?, in *Politique européenne*, 2005, n°17, pp. 83-111
- PORTELA C., VAN LAER T., The Design and Impacts of Individual Sanctions: Evidence from Elites in Côte d'Ivoire and Zimbabwe, in *Politics and Governance*, 2022, vol. 10, n°1, pp. 1-10
- POSNER E. A., Russia's military intervention in Ukraine: International Law implications, in *Ericposner.com*, 1° marzo 2014, consultabile on-line sul sito: <http://ericposner.com/russias-military-intervention-in-ukraine-international-law-implications>
- PROST K., Security council sanctions and fair process, in VAN DEN HERIK L. (a cura di), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016, pp. 213-235
- PURSIAINEN A., Targeted EU Sanctions and Fundamental Rights, University of Helsinki-Solid Plan Consulting Ltd., 2018, consultabile on-line sul sito: https://um.fi/documents/35732/48132/eu_targeted_sanctions_and_fundamental_rights
- PUTIN V. V., Interview to American TV channels CBS and PBS, 29 settembre 2015
- QUADRI R., *Diritto internazionale pubblico*, 5° ed., Liguori, Napoli, 1968
- QUERCII., Il Tribunale dell'Unione liquida per la prima volta il danno morale conseguente all'inserimento in un elenco di misure restrittive individuali, in *Eurojus.it Rivista*, 20 febbraio 2015
- QUIGLEY J., *The Six-Day War and Israeli Self-Defense. Questioning the Legal Basis for Preventive War*, Cambridge University Press, 2012, pp. 162-174
- QUINN E., May 2019: A New Wave of Cuba-Related Litigation - Title III Helms-Burton Act Claims, in *JD Supra*, 11 giugno 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.jdsupra.com/legalnews/may-2019-a-new-wave-of-cuba-related-87117>
- РАСКОВ И. В., Экономические Санкции с Точки Зрения Права ГАТТ/ВТО [Economic Sanctions in Terms of GATT/WTO Law], in *Международное Правосудие* [International Justice], 2014, n°3, pp. 91-113

- RACHKOV I. V., RACHKOVA E. I., Рассмотрение в Международных Инвестиционных Арбитражах Исков к России, Связанных с Инвестициями в Крыму [Crimea-Related Investment Arbitration Cases against Russia before International Investment Arbitration Tribunals], in *Moscow Journal of International Law*, 2020, n°4, pp. 119-147
- RAGAZZI M., *The Concept of International Obligations Erga Omnes*, Oxford University Press, 2000
- RAGNI C., Standard of Review and the Margin of Appreciation before the International Court of Justice, in GRUSZCZYNSKI Ł. (a cura di), *Deference in International Courts and Tribunals: Standard of Review and Margin of Appreciation*, Oxford University Press, 2014
- RAMANI S., Russia's Strategy in Libya, in RUSI – Commentary, 7 aprile 2020, consultabile on-line sul sito: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/russias-strategy-libya>
- RANDELZHOFFER A., Article 2(4), in SIMMA B. ET AL., *The Charter of the United Nations. A Commentary*, vol I, III ed., Oxford Commentaries on International Law, 2012
- RANDELZHOFFER A., NOLTE G., Article 51, in: SIMMA B. ET AL., *The Charter of the United Nations*, vol. II, III ed., Oxford Commentaries on International Law, 2012
- RATHBONE M., JEYDEL P., LENTZ A., Sanctions, sanctions everywhere: forging a path through complex transnational sanctions laws, in *Georgetown Journal of International Law*, 2013, vol. 44, n°3, pp. 1055-1126
- RATNER S., *The Thin Justice of International Law*, Oxford University Press, 2015
- RAYMOND N., BNP Paribas sentenced in \$8.9 billion accord over sanctions violations, in Reuters, 1° maggio 2015
- RAZ J., *The Concept of a Legal System: An Introduction to the Theory of a Legal System*, Clarendon Press, Oxford, 1970
- REDDING B., The Long Arm of the Law or the Invasive Reach of the American Legal System, in *IBLJ*, 2007, pp. 659 ss.
- REHMAN H. U., GILANI S. R. S., KHAN M. H., A Critical Assessment of Jus Cogen Nature of International Human Rights Law, in *The Dialogue*, vol. IX, n°4, pp. 404-414
- REICH A., The effectiveness of the WTO dispute settlement system: A statistical analysis, *EUI Working Paper LAW* 2017/11, 2017
- REICH J., Due Process and Sanctions Targeted Against Individuals Pursuant to U.N. Resolution 1267 (1999), in *YJIL*, 2008, vol. 33, n° 2, pp. 505-511
- REINHOLD P., Der Fall Azarov und seine Folgen: Zur Reichweite des Grundrechtsschutzes am Beispiel europäischer Verurteilungssanktionen in der Ukraine-Krise, in *ZEuS – Zeitschrift fuer Europäische Studien*, 2020, vol. 23, n° 3, pp. 509-545
- REINISCH A., Widening the US Embargo Against Cuba Extraterritorially: A Few Public International Law Comments on the 'Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996', in *EJIL*, 1996, vol. 7, pp. 545 ss.
- REISMAN W. M., STEVICK D. L., The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes, in *EJIL*, 1998, vol. 9, n°1, pp. 86-141
- REMIRO BROTONS A., Derecho y poder en el destino de Crimea, in *Anuario español de Derecho Internacional*, 2018, vol. 34, pp. 231-243
- RENSMANN T., Völkerrechtliche Grenzen extraterritorialer Wirtschaftssanktionen, in: EHLERS D., WOLFFGANG H. (a cura di), *Recht der Exportkontrolle: Bestandsaufnahme und Perspektiven*, R&W, Francoforte, 2015, pp. 97-111
- RESHETOV YU. A., Борьба с Международными Преступлениями Против Мира и Безопасности [The Fight Against International Crimes Against Peace and Security], *Междунар. отношения*, Mosca, 1983
- RETTMAN A., Borrell: EU should shame Russia with "Navalny Act", in *EU Observer*, 16 settembre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://euobserver.com/foreign/149449>
- RICHMOND O., CAREY H., *Subcontracting Peace: The Challenges of NGO Peacebuilding*, Ashgate, Aldershot, 2005
- ROBERTS A., CHOER MORAES H., FERGUSON V., Toward a Geoeconomic Order, in *JIEL*, 2018, vol. 22, n°4, pp. 655-676
- ROBERTS J., The State, Empire and Imperialism, in *Current Sociology*, 2010, vol. 58, n°6, pp. 833-858
- RODIONOV V., Russian Sanctions and Arbitration: Analysis of New Russian Law Transferring Exclusive Jurisdiction to State Courts, in *International Arbitration Information by Aceris Law LLC*, 11 luglio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.international-arbitration-attorney.com/en/russian-sanctions-and-arbitration-analysis-of-new-russian-law-transferring-exclusive-jurisdiction-to-state-courts>
- ROGERS E. S., Using Economic Sanctions to Control Regional Conflicts, in *Security Studies*, 1996, vol. 5, n°4, pp. 43-72
- ROGOV M. I., Международные Экономические Санкции: Анализ Кейса с Россией в 2014 Году [International Economic Sanctions: Russia Case Study 2014], in *Журнал Маркетинг МВА. Маркетинговое Управление Предприятием* [Journal Marketing MBA. Marketing Management Firms], 2016, n°2, pp. 133-157

- ROMANOVA V., What will the 2019 Ukraine Elections Spell for the Donbas Conflict?, in ISPI online, 6 febbraio 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/what-will-2019-ukraine-elections-spell-donbas-conflict-22149>
- ROMITO A. M., La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali, Cacucci, Bari, 2015
- RONZITTI N., Diritto internazionale dei conflitti armati, VI ed., Giappichelli, Torino, 2017
- RONZITTI N., Introduzione al diritto internazionale, III ed., Giappichelli, Torino, 2009
- RONZITTI N., Rescuing Nationals Abroad Through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1985
- RONZITTI N., Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy: An International Law Perspective, in RONZITTI N. (a cura di), Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law, Martinus Nijhoff, Leiden, 2016, pp. 1-32
- ROPPO V., Il Contratto, Giuffrè, Milano, 2001
- ROSAS A., EU Restrictive Measures against Third States: Value Imperialism, Futile Gesture Politics or Extravaganza of Judicial Control?, in dUE – Il Diritto dell'Unione europea, Giappichelli, Torino, 2016, n°4, pp. 637-651
- ROSENBERG D. A., The Origins of Overkill: Nuclear Weapons and American Strategy, 1945-1960, in International Security, 1983, vol. 7, n°4, pp. 3-71
- ROSENTHAL D. E., KNIGHTON W. M., National Laws and International Commerce: The Problem of Extraterritoriality, Routledge, Londra, 1982
- ROSSIE., Sanzioni su Nord Stream 2. Gli USA contro l'asse russo-tedesco sul gas, in Formiche.net, 18 dicembre 2019, consultabile on-line sul sito: <https://formiche.net/2019/12/nord-stream-2-gas-sanzioni-usa>
- ROTH P. M., Reasonable extraterritoriality: correcting the 'balance of interests', in ICLQ, 1992, vol. 41, n°2, pp. 245-286
- ROTSTEIN J., The Legacy of the Libertad Act: Defeating Title III Claims and Protecting International Comity, in Harvard ILJ, novembre 2019, consultabile on-line sul sito: <https://harvardilj.org/2019/11/the-legacy-of-the-libertad-act-defeating-title-iii-claims-and-protecting-international-comity>
- ROTTOLA A., L'effettività dell'ordinamento comunitario e del suo sistema giurisdizionale, Cacucci, Bari, 2008
- ROVNOV YU., EU-Ukraine Arbitration: Will WTO Law Become More Deferential Outside the WTO?, in JWT, 2021, vol. 55, n°6, pp. 969-990
- ROY J., Cuba, the United States, and the Helms–Burton Doctrine: International Reactions, University of Florida Press, Gainesville FL, 2000
- RUBININA E., Russian Sanctions Law Bares Its Teeth: The Russian Supreme Court Allows Sanctioned Russian Parties To Walk Away From Arbitration Agreements, in Kluwer Arbitration Blog, 22 gennaio 2022, consultabile on-line sul sito: <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2022/01/22/russian-sanctions-law-bares-its-teeth-the-russian-supreme-court-allows-sanctioned-russian-parties-to-walk-away-from-arbitration-agreements>
- RUDOLF P., Sanctions in International Relations. On the Current State of Research, SWP Research paper 6, Berlino, 2007, consultabile on-line sul sito: https://www.files.ethz.ch/isn/117838/2006_Sanctions_E.pdf
- RUSSEL M., EU human rights sanctions. Towards a European Magnitsky Act, EPRS - European Parliamentary Research Service, Briefing PE 659.402, 10 dicembre 2020
- RUSSEL M., EU sanctions: A key foreign and security policy instrument, EPRS - European Parliamentary Research Service, Briefing PE 621.870, maggio 2018
- RUSSEL M., Russia–Turkey relations. A fine line between competition and cooperation, EPRS - European Parliamentary Research Service, Briefing PE 679.090, febbraio 2021
- RUSSELL M., Sanctions over Ukraine Impact on Russia, EPRS - European Parliamentary Research Service, Briefing PE 614.665, gennaio 2018
- RUSSELL M., Seven economic challenges for Russia Breaking out of stagnation?, EPRS - European Parliamentary Research Service, In-Depth Analysis PE 625.138, luglio 2018
- RUSSELL M., The Nord Stream 2 pipeline Economic, environmental and geopolitical issues, EPRS - European Parliamentary Research Service, PE 690.705, luglio 2021
- RUSSELL R. L., The Nuclear Peace Fallacy: How Deterrence Can Fail, in Journal of Strategic Studies, 2003, vol. 26, n°1, pp. 136-155
- RUYS T., Immunity, Inviolability and Countermeasures – A Closer Look at Non-UN Targeted Sanctions, in RUYS T., ANGELET N., FERRO L. (a cura di), The Cambridge Handbook on Immunities and International Law, Cambridge University Press, 2019, pp. 670-710

- RUYS T., Introductory note to the European Union Global Human Rights Sanctions Regime (EUGHRSR), in *International Legal Materials*, 2021, vol. 60, n° 2, pp. 298-318
- RUYS T., Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework, in VAN DEN HERIK L. (a cura di), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016, pp. 19-51
- RUYS T., The Meaning of ‘Force’ and the Boundaries of Jus ad Bellum: Are ‘Minimal’ Uses of Force Excluded from UN Charter Article 2 (4)?, in *AJIL*, 2014, vol. 108, n°2, pp.159-210
- RUYS T., RYNGAERT C. M. J., Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, in *BYIL*, 2020, pp. 1-116
- RYNGAERT C. M. J., EU Trade Agreements and Human Rights: From Extraterritorial to Territorial Obligations, in *International Community Law Review*, 2018, vol. 20, pp. 374-393
- RYNGAERT C. M. J., Extraterritorial Export Control (Secondary Boycott), in *CJIL*, 2008, vol. 7, n°3, pp. 625-658
- RYNGAERT C. M. J., Fundaments of Jurisdiction, in *Contents – Utrecht University*, 12 settembre 2014, consultabile on-line sul sito: <https://unijuris.sites.uu.nl/wp-content/uploads/sites/9/2014/12/Fundaments-of-Jurisdiction.pdf>
- RYNGAERT C. M. J., Jurisdiction, in D’ASPREMONT J., SINGH S., *Concepts of International Law: Contributions to disciplinary thought*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019, cap. 37, pp. 577-584
- RYNGAERT C. M. J., *Jurisdiction in International Law*, 2nd ed., Oxford University Press, 2015
- RYNGAERT C. M. J., *Unilateral Jurisdiction and Global Values*, Eleven Publishing, L’Aia, 2015
- RYNGAERT, C. M. J., The Concept of Jurisdiction in International Law, in ORAKHELASHVILI A. (a cura di), *Research Handbook on Jurisdiction and Immunities in International Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2015, pp. 50-76
- RYNGAERT, C. M. J., The Limits of Substantive International Economic Law: In Support of Reasonable Extraterritorial Jurisdiction, Institute for International Law, working paper n°99, agosto 2006, consultabile on-line sul sito: <https://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/working-papers/WP99e.pdf>
- RYZHOVA M. V., Экономические Санкции в Современном Международном Праве [Economic Sanctions in Modern International Law], PhD Thesis, Kazan’, 2006
- SAAD-FILHO A., JOHNSTON D. (a cura di), *Neoliberalism: A Critical Reader*, Pluto Pr, Londra, 2004
- SACHS B., ZIMMERMANN C., BACHMANN T., EU Blocking Regulation vs. US secondary sanctions: companies increasingly between a rock and a hard place, in *NOERR News*, 28 dicembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.noerr.com/en/newsroom/news/eu-blocking-regulation-vs-us-secondary-sanctions-companies-increasingly-between-a-rock-and-a-hard-place>
- SAGLIMBENIR., Il caso Crimea: spunti giuridici e risvolti politici alla luce del Diritto Internazionale, in *Cammino Diritto*, 9 dicembre 2015, consultabile on-line sul sito: <https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=750>
- SALERNO F., Garanzie processuali e attuazione delle Sanzioni, in SALERNO F. (a cura di), *Sanzioni “individuali” del consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*. CEDAM, Milano, 2010
- SALERNO ALETTA G., La crisi è in Ucraina, lo scontro è sull’Euro, in *Teleborsa*, 23 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://www.teleborsa.it/Editoriali/2022/02/23/la-crisi-e-in-ucraina-lo-scontro-e-sull-euro-1.html#.YjyW0OfMJPZ>
- SALZANO M. R., I meccanismi di risoluzione delle controversie internazionali, in *Iusinitinere.it*, 25 aprile 2018, consultabile on-line sul sito: <https://www.iusinitinere.it/risoluzione-delle-controversie-internazionali-9537>
- SAMIE N., The doctrine of ‘effects’ and the extraterritorial application of antitrust laws, in *U. Miami Inter-Am. L. Rev.*, 1982, vol. 14, n°1, pp. 23-59
- SAMUELSON R. J., McPeace theory is null and void, in *The Spokesman-Review*, 19 agosto 2014, consultabile on-line sul sito: <https://www.spokesman.com/stories/2014/aug/19/robert-samuelson-mcpeace-theory-is-null-and-void>
- SÁNCHEZ ORTEGA A., De Crimea a Siria. El uso de la fuerza de Rusia y sus implicaciones para la seguridad europea, intervento nell’ambito della conferenza: La defensa: elemento estratégico esencial para la garantía de la seguridad – XII Jornadas de seguridad y defensa, Valencia, 14-15 ottobre 2019
- SANGMEISTER B., The (In-) Effectiveness of International Law - A Critical Analysis of The Rational Choice Theory in the Light of the Ukrainian Crisis 2014, Research Paper, University of Wellington, 2014, consultabile on-line sul sito: <https://researcharchive.vuw.ac.nz/xmlui/handle/10063/3541>
- SANTEUSANIO D. J., Extraterritoriality and Secondary Boycotts: A Critical and Legal Analysis of United States Foreign Policy, in *Suffolk Transnational Law Review*, 1998, vol. 21, pp. 367 ss.
- SANTORI V., *Le misure del consiglio di sicurezza contro il terrorismo internazionale*, Il Sirente, Fagnano Alto, 2007
- SAUL B., KINLEY D., MOWBRAY J., *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2014

- SAUL M., Identifying Jus Cogens Norms: The Interaction of Scholars and International Judges, in *Asian Journal of International Law*, 2015, vol. 5, n°1, pp. 26-54
- SAVARESE E., *Certezza del diritto e diritto internazionale*, collana «Cultura Giuridica e Scambi Internazionali», E.S.I. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018
- SAVEL'EV A. I., Односторонние Экономические Санкции США: Взгляд со Стороны Американского и Российского Права [Unilateral US Economic Sanctions: View from the Perspective of American and Russian Law], in *Zakon*, 2015, n°5, pp. 108-131
- SAVINO M., Kadi II i diritti dei sospetti terroristi presi sul serio?, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, n°3, pp. 257-267
- SAZONOVA K. L., “Как Перестать Беспокоиться и Начать Жить”: Влияние Антироссийских Санкций и Контрмер на Новейший Этап Развития Международного Права [“How to Stop Worrying and Start Living”: the Impact of anti-Russian Sanctions and Countermeasures on the Contemporary International Law], in *Вопросы Безопасности [Security Issues]*, 2015, n°3, pp. 78-108
- SAZONOVA K. L., Принудительные Меры, Контрмеры, Санкции в Международном Праве: Терминологические Вопросы [Coercive Measures, Countermeasures, Sanctions in International Law: Terminological Issues], in *Евразийский Юридический Журнал [Eurasian Law Journal]*, 2013, n°11, pp. 16-18
- SCAGLIONE F., Le sanzioni violano i diritti umani dei popoli, in *Babylon*, 9 novembre 2018, consultabile on-line sul sito: <https://www.terrasanta.net/2018/11/e-sanzioni-violano-i-diritti-umani-dei-popoli>
- SCHABAS W., Droit pénal international et droit international des droits de l'homme : faux frères?, in HENZELIN M., ROTH R. (a cura di), *Le droit pénal à l'épreuve de l'internationalisation*, Bruylant, Parigi-Bruxelles, 2002
- SCHACHTER O., Dispute Settlement and Countermeasures in the International Law Commission, in *AJIL*, 1994, vol. 88, n°3, pp. 471-477
- SCHACHTER O., Towards a Theory of International Obligation, in SCHWEBEL S. M. (a cura di), *The Effectiveness of International Law Decisions*, Oceana Publications, Dobbs Ferry NY, 1971
- SCHIAVONE F., Le sanzioni economiche internazionali e il loro impatto sull'esecuzione dei contratti, in *Annali del Dipartimento Giuridico dell'Università degli Studi del Molise*, n°22, E.S.I. Edizioni Scientifiche Italiane, ottobre 2021, pp. 475-499
- SCHILL S., BRIESE R., 'If the State Considers': Self-Judging Clauses in International Dispute Settlement, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 2009, vol. XIII, pp. 61-140
- SCHLOEMANN H. L., OHLHOFF S., 'Constitutionalization' and Dispute Settlement in the WTO: National Security as an Issue of Competence, in *AJIL*, 1999, vol. 93, n°2, pp. 424 ss.
- SCHMIDT D. R., Peremptory Law, Global Order, and The Normative Boundaries of a Pluralistic World, in *International Theory*, 2016, vol. 8, n°2, pp. 262-296
- SCHNEIDER-PETSINGER M., US-EU Trade Relations in the Trump Era Which Way Forward?, Chatam House, Londra, 2019
- SCHOLTE J. A., O'BRIEN R., WILLIAMS M., The WTO and Civil Society, CSGR working paper n°14/98, luglio 1998
- SCHRIJVER N., The Changing Nature of State Sovereignty, in *BYIL*, 1999, vol. 70, n°1, pp. 65-98
- SCHÜTZE R., *European Union Law*, 2° ed., Cambridge University Press, 2018
- SCHWAB L., Preventative War Doctrine, in *Philosophy, Politics & Economics Undergraduate Journal*, primavera 2006, pp. 21-25
- SCHWENDINGER G., REHLE R., Iran-Sanktionen: OLG Hamburg legt dem EuGH Fragen zur EU-Blocking-Verordnung vor, in *GvW - Newsletter*, aprile 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.gvw.com/aktuelles/newsletter/gvw-newsletter/april-2020/iran-sanktionen-olg-hamburg-legt-dem-eugh-fragen-zur-eu-blocking-verordnung-vor.html>
- SCHWENZER I., Force Majeure and Hardship in International Sales Contracts, in *VUWLR*, 2008, vol. 39, n°4, pp. 709-725
- SCIARABBA V., La Corte di giustizia, le misure antiterrorismo, i diritti fondamentali e la 'Carta di Nizza': l'epilogo della vicenda Kadi, in *Europeanrights Newsletter*, 2014, consultabile on-line sul sito: <http://www.europeanrights.eu/public/commenti/VS - La Corte di giustizia le misure antiterrorismo i diritti fondamentali e la .pdf>
- SCIARABBA V., Misure antiterrorismo e diritti fondamentali: c'è un giudice a Lussemburgo, ora anche due, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, pp. 1571-1577
- SCISO E., La crisi ucraina e l'intervento russo: profili di diritto internazionale, in *RDI*, 2014, vol. 97, n°4, pp. 992-1031
- SCOTT A., Gas, Russia e Ucraina siglano l'accordo sul transito. Salvi i riformamenti all'Europa, in *Il Sole 24 ore*, 20 dicembre 2019
- SCOTT A., Putin: abbiamo i mezzi, finiremo Nord Stream 2 da soli, in *Il Sole 24 ore*, 26 dicembre 2019

- SCOTT A., Russia e Ucraina: accordo per il cessate il fuoco. Riparte il dialogo, in *Il Sole 24 ore*, 9 dicembre 2019
- SCOTT J., Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law, in *Am. J. Comp. L.*, 2014, vol. 62, pp. 87-125
- SCOTT J., The New EU “Extraterritoriality”, in *CMLR*, 2014, vol. 51, n°5, pp. 1343-1380
- SEGALL A., Economic Sanctions: Legal and Policy Constraints, in *International Review of the Red Cross*, 1999, vol. 81, n°836, pp. 763-784
- SEIDL-HOHENVELDERN I., *International Economic Law*, in *RCADI*, L’Aia, 1986-III, vol. 198, Nijhoff, Dordrecht, 1987
- SEITZ W., ZAZZARO A., Sanctions and Public Opinion: The Case of the Russia-Ukraine Gas Disputes, Working paper n°529, CSEF, Napoli, 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.csef.it/WP/wp529.pdf>
- SELLERS M. N. S., Economic Sanctions Against Human Rights Violations, in PICCHIO FORLATI L., SICILIANOS L.-A. (a cura di), *Economic Sanctions in International Law / Les sanctions économiques en droit international*, Académie de droit international, Martinus Nijhoff, L’Aia, 2004, pp. 477-526
- SEYERSTED F., Jurisdiction over Organs and Officials of States, the Holy See and Intergovernmental Organisations, in *ICLQ*, 1965, vol. 14, pp. 493 ss.
- SEYMOUR G., *Harry’s Game*, J. Wyatt Books, Ottawa, 1975
- SHAHANI G., Impact of Sanctions under the CISG, in *ASA Bulletin*, 2015, vol. 33, n°4, pp. 849-860
- SHAGINA M., How Disastrous Would Disconnection From SWIFT Be for Russia?, in *Carnegie – Commentary*, 28 maggio 2021, consultabile on-line sul sito: <https://carnegiemoscow.org/commentary/84634>
- SHALAL A., GARDNER T., HOLLAND S., U.S. waives sanctions on Nord Stream 2 as Biden seeks to mend Europe ties, in *Reuters*, 19 maggio 2021
- SHARP G., *The Politics of Nonviolent Action*, Porter Sargent Publisher, Boston MA, 1973
- SHAW M. N., *International Law*, 7th ed., Cambridge University Press, 2014
- SHAYDULLINA V. K., Проблемы Соблюдения Принципов Международного Права при Введении Финансово-Экономических Санкции Против Государства в Одностороннем Порядке, [The Issue of International Law Principles Observation in The Case of the Introduction of Financial-Economic Sanctions Against the State Unilaterally], in *Балтийский гуманитарный журнал [Baltic Humanitarian Journal]*, 2018, Т. 7. N°1 (22), pp. 397-401
- SHAYGAN F., La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l’homme international humanitaire, Bruylant, Bruxelles, 2008
- SHCHERBAKOV M. G., К Вопросу о Квазисанкциях [To the Question of Quasi Sanctions], in *Вестник Юридического Факультета Южного Федерального Университета [Bulletin of the Faculty of Law of the Southern Federal University]*, 2020, Т. 7, № 4., pp. 85-90
- SHEAD S., Russia says it will remove dollar assets from its wealth fund, in *CNBC*, 3 giugno 2021
- SHELKOPLYASOVA N. I., MATEVOSOVA M. A., Экономические Санкции как Инструмент Регулирования Международных Экономических Отношений [Economic Sanctions as a Tool for Regulating International Economic Relations], *European Scientific Conference: Сборник Статей Победителей IV Международной Научно-Практической Конференции: в 3 частях*, 2017, pp 267-270
- SHEMELIN D. A., Sanctions against Yanukovych and Azarov: What Will Happen after Portnov Wins the Case in the European Court of Justice, *Pyashev & Partners*, Kiev, 1° dicembre 2015
- SHINAR C., Vladimir Putin’s Aspiration to Restore the Lost Russian Empire, in *European Review*, 2017, vol. 25, n°4, pp. 642-654
- SHITOVA T. V., LESHCO A. I., СНЕВАКОВА V. I., Юридическая Природа Международных Санкций [The Legal Nature of International Sanctions], in *Эпоха науки - Юридические науки [Age of Science - Legal Sciences]*, 2018, n°16, pp. 92-96
- SHUMILENKO A. P., PASTUKHOVA L. V., Право Международной Ответственности [Law of International Responsibility], ИТ «АРИАЛ», Simferopoli, 2020
- SHUMILOV V. M., *Международное Право [International Law]*, RG-Press, Mosca, 2010
- SHUMILOV V. M., О «Глобальном Праве» как Формирующейся Правовой Суперсистеме [“Global Law” as Legal Super-System in Formation], in *Московский Журнал Международного Права [Moscow Journal of International Law]*, 2015, n°4, pp. 4-17
- SHUSTER G., Extraterritoriality of Securities Law: An Economic Analysis of Jurisdictional Conflicts, in *Law & Pol’y Int’l Bus.*, 1994, vol. 26, pp. 165 ss.
- SHUSTER S., PERRIGO B., Like, Share, Recruit: How a White-Supremacist Militia Uses Facebook to Radicalize and Train New Members, in *TIME*, 7 gennaio 2021, consultabile on-line sul sito: <https://time.com/5926750/azov-far-right-movement-facebook>

- SICILIANOS L.-A., Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community, in CRAWFORD J., PELLET A., OLLESON S. (a cura di), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, 2010, pp. 1137-1142
- SICILIANOS L.-A., La Codification des Contre-Mesures par la Commission de Droit International, in RBDI, 2005, vol. 38, n° 1-2, pp. 447-500
- SICILIANOS L.-A., Les réactions décentralisées à l'illicite: des contre-mesures à la légitime défense, LGDJ, Parigi, 1990
- SICILIANOS L.-A., Sanctions institutionnelles et contre-mesures: Tendances recentes, in PICCHIO FORLATI L., SICILIANOS L.-A. (a cura di), *Economic Sanctions in International Law / Les sanctions économiques en droit international*, Académie de droit international, Martinus Nijhoff, L'Aia, 2004
- SICILIANOS L.-A., The European Court of Human Rights Facing the Security Council: Towards Systemic Harmonization, in ICLQ, 2017, vol. 66, n°4, pp. 783-804
- SILINGARDI S., Le sanzioni unilaterali e le sanzioni con applicazione extraterritoriale nel diritto internazionale, collana «Centro di ricerca coordinato studi sulla giustizia», Giuffrè, Milano, 2020
- SIMMA B., Counter-measures and Dispute Settlement: A Plea for a Different Balance, in EJIL, 1994, vol. 5, n°1, pp. 102-105
- SIMMA B., From bilateralism to Community Interest in International Law, in RCADI, L'Aia, 1994, vol. 250
- SIMONEN K., Final comment: Legal review of new EU sanctions against Russia in light of recent jurisprudence of the European Courts, in MAROSSA A. Z., BASSETT M. R. (a cura di), *Economic sanctions under International Law – Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy and Consequences*, Springer, L'Aia, 2015
- SLAUGHTER A.-M., *A New World Order*, Princeton University Press, 2004
- SLOT P. J., BULTERMAN M. (a cura di), *Globalisation & Jurisdiction*, Wolters Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2004
- SMEETS M., Can economic sanctions be effective?, WTO Staff Working Paper ERSD-2018-03, 15 marzo 2018, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201803_e.pdf
- SMERTINA P., PODTSEROB M., Что ждет работников заводов UC RUSAL [What awaits the workers of UC RUSAL factories], in Vedomosti, 27 aprile 2018
- SMIS S., VAN DER BORGH K., The EU-U.S. Compromise on the Helms-Burton and D'Amato Acts, in AJIL, 1999, vol. 93, n°1, pp. 227-236
- SMITH J. E. ET AL., Congress Re-Enters the Nord Stream 2 Fight with Amendment to NDAA, in Morrison & Foerster LLP – Client Alert, 7 ottobre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.mofo.com/resources/insights/211006-congress-re-enters-nord-stream.html>
- SMITH M., Foreign policy and development in the post-Lisbon European Union, in Cambridge Review of International Affairs, vol. 26, n°3, 2013, pp. 519-535
- SNYDER F., The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques, in MLR, 1993, vol. 56, n°1, pp. 19-54
- SOLDATKIN V., AIZHU C., Putin hails \$117.5 bln of China deals as Russia squares off with West, in Reuters, 4 febbraio 2022
- SOLDATKIN V., TAN F., Russian oil firm says Asian buyers willing to use euros, in Reuters, 10 aprile 2014
- SOSSAI M., Le sanzioni internazionali sono un ostacolo alla risposta degli Stati alla pandemia da COVID-19?, in SidiBlog, 5 aprile 2020, consultabile on-line sul sito: <http://www.sidiblog.org/2020/04/05/le-sanzioni-internazionali-sono-un-ostacolo-alla-risposta-degli-stati-alla-pandemia-da-covid-19>
- SOSSAI M., Legality of extraterritorial sanctions, in ASADA M. (a cura di), *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Routledge, Londra, 2020, pp. 62-79
- SOSSAI M., Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali, RomaTre-Press, 2020, consultabile on-line sul sito: <https://romatrepress.uniroma3.it/libro/sanzioni-delle-nazioni-unite-e-organizzazioni-regionali>
- SOSSAI M., UN sanctions and regional organizations: an analytical framework, in VAN DEN HERIK L. (a cura di), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016, pp. 395-417
- SOVSUN I., COVID-19 as an excuse for lifting sanctions on Russia?, in Euractiv, 17 aprile 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/covid-19-as-an-excuse-for-lifting-sanctions-on-russia>
- SPAGNOLO A., L'attribuzione delle condotte illecite nelle operazioni militari dell'Unione europea, DSG - Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino, Nuova serie, p. X-256, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016
- SPANOGLE J. A. Jr., Can Helms-Burton Be Challenged Under Wto?, in Stetson Law Review, 1998, vol. XXVII, pp. 1313-1340

- SPETALNICK M., RAMPTON R., Trump freezes all Venezuelan government assets in bid to pressure Maduro, in Reuters, 6 agosto 2019
- SPINOZA B., *Tractatus politicus, Opera Posthuma*, 1677
- STAEGER U., BOBOCEA C., Trade as High Politics: The Strategic Use of Eurasian Regionalism in EU-Russia Relations, paper per la conferenza IDEAS, London School of Economics, 22 febbraio 2016
- STARACE V., *La responsabilité résultant de la violation des obligations à l'égard de la communauté internationale*, Brill, Leiden-Boston, 2008
- STARZHENETSKIY V. V., BUTYRINA V. A., DRAGUNOVA YU. V., Экономические Санкции Глазами Российских Судей: Между Защитой публичного Порядка и Интересов Бизнеса [Russian Judges on Economic Sanctions: Balancing Between Protecting the National Public Order and Business Interests], in *Opinio Juris – Mezhdunarodnoe pravosudie [International Justice]*, 2018, vol. 28, n°4, pp. 126-139
- STARZHENETSKIY V. V., BUTYRINA V. A., KURITSYNA K. S., Российское Антисанкционное Регулирование: Современное Состояние И Пути Совершенствования [Russian Anti-sanction Regulation: Current State and Ways of Improvement], in *Закон [Law]*, 2021, vol. 3, n°3, pp.119-142
- STEININGER S., VON BERNSTORFF J., Who Turned Multinational Corporations into Bearers of Human Rights? On the Creation of Corporate 'Human' Rights in International Law, in *MPIL Research Paper*, n°25, 25 settembre 2018
- СТЕРАНЧЕНКО В. А., Степанченко В. А., Иностранные инвестиции и торговая политика членов ВТО в рамках Соглашения по инвестиционным мерам, связанным с торговлей" // *Право Всемирной торговой организации: влияние на экономику и законодательство государств Европейско-Азиатского региона*, отв. ред. ПЕРЕВАЛОВ В. Д., Статут, Москва, 2014 [Foreign investment and trade policies of WTO Members under the Agreement on investment measures related to trade, in PEREVALOV V. D. (a cura di), *The law of the World Trade Organization: the impact on the economy and legislation of the European-Asian region*, Statut, Mosca, 2014]
- STERN B., L'extra-territorialité «revisitée»: où il est question des affaires Alvarez-Machain, Pâte de Bois et de quelques autres..., in *AFDI*, 1992, vol. 38, pp. 239-313
- STERN B., Quelques observations sur les régles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit, in *AFDI*, 1986, vol. 32, pp. 7-52
- STILO A., Le complesse relazioni tra Russia e Turchia, in *Osservatorio Strategico*, 2019, anno XXI, n°3, pp. 40-45
- STOLL T. ET AL., Extraterritorial sanctions on trade and investments and European responses, studio richiesto dalla Commissione INTA, Parlamento europeo, Policy Department for External Relations, PE 653.618, novembre 2020
- STOLYAROV G., Trucker Putin opens Russia bridge link with annexed Crimea, in *Reuters World News*, 15 maggio 2018
- STOVER W. J., Preemptive War: Implications of the Bush and Rumsfeld Doctrines, in *International Journal on World Peace*, 2004, vol. 21, n°1, pp. 3-14
- STRAPATSAS N., The Practice of the Security Council Regarding the Concept of Aggression, in KRESS C., BARRIGA S. (a cura di), *The Crime of Aggression: A Commentary*, Cambridge University Press, 2016
- STUBBS J., BLAIR E., Russia rejects 1.4 billion euro EU sanctions claim in WTO dispute, in *Reuters – Business news*, 8 gennaio 2018
- STÜRNER M., Il rapporto tra il diritto dell'Unione europea e i principi fondamentali dell'ordinamento tedesco, in *Cassazione-Resources*, 2016 consultabile on-line sul sito: https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Relazione_Prof._M._Sturner.pdf
- SUBEDI S. P. (a cura di), *Unilateral Sanctions in International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2021
- SULLIVAN G., HAYES B., Blacklisted: Targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights, in *ECCHR – European Center for Constitutional and Human Rights*, 2 novembre 2010
- SZABADOS T., EU Economic Sanctions in Arbitration, in *Journal of International Arbitration*, 2018, vol. 35, n°4, pp. 439-461
- SZABÓ M., The Role of the Protest of Non-governmental Organizations in the Regime Change in the German Democratic Republic and in Hungary (1989-1990), and in the Consolidation of the New Democracy (1991-1994), Final Report: NATO Democracy Fellowship 1996-1998 (IP/D. 16/96/234), Budapest, 1998
- SZAKACS G., Europe 'shot itself in foot' with Russia sanctions: Hungary PM, in *Reuters*, 14 agosto 2014
- SZASZ P., The Law of Economic Sanctions, in *International Law Studies*, 1998, vol. 71, n°1, pp. 455-481
- SZCZEPAŃSKI M., Economic Impact on the EU of Sanctions over Ukraine Conflict, *EPRS - European Parliamentary Research Service*, Briefing PE 569.020, ottobre 2015
- SWAAK-GOLDMAN O. Q., Who Defines Members' Security Interest in the WTO?, in *LJIL*, 1996, vol. 9, n°2, pp. 361 ss.

- SZUREK S., Le recours aux sanctions, in GHERARI H., SZUREK S. (a cura di), Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. A propos des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy, CEDIN de l'Université Paris Nanterre, Montchrétien Parigi, 1998, pp. 25 ss.
- SZYSZCZAK E., EU Enforcement of International Trade Rules, UK Trade Policy Observatory, Briefing Paper 55, marzo 2021, pp. 5-7, consultabile on-line sul sito: <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/files/2021/03/BP55.pdf>
- TAFURO AMBROSETTI E., VILLA M., ROCCHETTI F., Fact Checking: Russia e sanzioni, in ISPI – Fact Checking, 31 gennaio 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-russia-e-sanzioni-22134>
- TAINO D., CoVid-19-Globalizzazione: ognuno per sé, Cina per tutti, in ISPI online, 24 maggio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/globalizzazione-ognuno-se-cina-tutti-25528>
- TALLARICO M., La soluzione pacifica delle controversie internazionali e le contromisure, in Rivista Giuridica Italiana, 2000, consultabile on-line sul sito: http://www.rivistagiuridica.it/home/dottrina/1906_2000_01.htm
- TALMON S., The Duty Not to 'Recognize as Lawful' a Situation Created by the Illegal Use of Force or Other Serious Breaches of a Jus Cogens Obligation: An Obligation without Real Substance?, in TOMUSCHAT C., THOUVENIN J.-M. (a cura di), The Fundamental Rules of the International Legal Order. Jus Cogens and Obligations Erga Omnes. Martinus Nijhoff, Leiden, 2005
- TAM SANG H., DO AN P., Belarus' Burgeoning Ties with Russia and China, in China Observers, 10 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://chinaobservers.eu/belarus-burgeoning-ties-with-russia-and-china>
- TAMS C. J., Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law, Cambridge University Press, 2005
- TANCREDI A., The Russian annexation of the Crimea: questions relating to the use of force, in QIL, Zoom out, I, 2014, pp. 5-34
- TARDU M. E., United Nations response to Gross Violations of Human Rights: The 1503 Procedure, in Santa Clara Law Review, 1980, vol. 20, pp. 559-599
- TARR D. G., Political Economy of Russian Trade Policy: Early Transition, Customs Unions, WTO Accession and Protection for Industrial Diversification, paper per la conferenza: The Political Economy of Trade Policy in the BRICS, New Orleans, 2009
- TAYLOR P., A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights, Cambridge University Press, 2020
- TEBALDI M., Le black lists nella lotta al terrorismo. Tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti, in Diritto Penale Contemporaneo, 2018, n°7-8, pp. 77-92
- TESAURO G., Diritto dell'Unione Europea, 7° edizione, CEDAM, Padova, 2012
- THOMS A., BAUER L., Three years in: Status of the EU sanctions against Russia. Freshfields Bruckhaus Deringer LLP, 29 luglio 2016
- THOUVENIN J. M., History of implementation of sanctions, in ASADA M. (a cura di), Economic Sanctions in International Law and Practice, Routledge, Abingdon-Oxon-New York, 2019, pp. 83-92
- TIMOFEEV I. N., Sanctions Against Russia: A Look into 2021, Report 65/2021, RIAC, Mosca, 2021
- TKACHOV I., PUDOVKIN Y., Эксперты оценили риск введения санкций за паспорта Донбассу [Experts assessed the risk of imposing sanctions for passports to Donbass], in RBK News, 26 aprile 2019
- TLADI D., Peremptory Norms of General International Law (Jus Cogens): Disquisitions and Disputations, collana «Developments in International Law», 75, Martinus Nijhoff, Publishers, Leiden, 2021
- TOLOCHKO O. N., Международно-Правовая Ответственность Государств как Особый Вид Юридической Ответственности [International Legal Responsibility of the State as a Special Kind of Legal Responsibility], in Вестник Института Законодательства и Правовой Информации РК [Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan], 2019, n°2 (56), pp. 100-106
- ТОМИЛОВА I. I., SHESTAKOVA O. V., Санкции в Международном Праве: Терминологические и Типологические Подходы [Sanctions in International Law: Terminological and Typological Approaches], in Международное Публичное и Частное Право [Public and Private International Law], 2017, n°3, Yurist, Mosca, pp. 18-22
- TOMUSCHAT C., Are Counter-measures Subject to Prior Recourse to Dispute Settlement Procedures?, in EJIL, 1994, vol. 5, n°1, pp. 77-88
- TOMUSCHAT C., Article 2(3), in SIMMA B. ET AL., The Charter of the United Nations. A Commentary, vol. I, Oxford University Press, 2012
- TOMUSCHAT C., Uniting for Peace, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2008, consultabile on-line sul sito: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ufp/ufp_e.pdf

- TORRINI S., Venezuela: arrivano sanzioni Usa per la TNK, filiale di ROSNEFT, in *Energiaoltre.it*, 13 marzo 2020, consultabile on-line sul sito: <https://energiaoltre.it/venezuela-arrivano-sanzioni-usa-per-la-tnk-filiale-di-rosneft>
- TOSI C., La guerra a tavola: l'embargo della Russia sui prodotti alimentari dei vicini ex sovietici, in *Limesonline.com* – Rubrica Puzzle Europa, 4 dicembre 2013
- TRACHTMAN J. P., *The Economic Structure of International Law*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2008
- TRAMBALLI U., Siria, nel caos del Medio Oriente l'unico vincitore è Vladimir Putin, in *Il Sole 24 ore*, 15 ottobre 2019
- TRAMHEL J. M. E., Helms-Burton Invites a Closer Look at Counter-Measures, in *George Washington Journal of International Law and Economics*, 1996-97, vol. 30, pp. 317 ss.
- TROCKER N., L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'evoluzione dell'ordinamento comunitario in materia di tutela giurisdizionale dei diritti, in VETTORI G. (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, CEDAM, Padova, 2002, pp. 381 ss.
- TRUMP D. J., Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States, 8 marzo 2018, consultabile on-line sul sito: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states>
- TRUYENS L., LOOSVELD S., The EU Blocking Regulation: navigating a diverging sanctions landscape, in *ICCLR*, 2019, vol. 30, n°9, 2019, pp. 490-501
- TSAGOURIAS N., MORRISON A., *International Humanitarian Law: Cases, Materials and Commentary*, Cambridge University Press, 2018
- TSERETELI M., Banned in Russia: the politics of Georgian Wine, in *CACI Analytical Articles – Central Asia-Caucasus Institute*, 19 aprile 2006
- TURÉGANO MANSILLA M. I., Reconstructing Austin's Intuitions: Positive Morality and Law, in FREEMAN M., MINDUS P. (a cura di), *The Legacy of John Austin's Jurisprudence*, Springer, Berlino, 2013, pp. 291-311
- TZANAKOPOULOS A., Legal Mechanisms to Assess and Mitigate Adverse Human Rights Impact of Unilateral Sanctions Through Accountability, paper, Workshop on the impact of the application of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights by the affected populations, in particular their socioeconomic impact on women and children, in the States targeted, Ginevra, 23 maggio 2014
- TZANAKOPOULOS A., Sanctions Imposed Unilaterally by the European Union: Implications for the European Union's International Responsibility, in MAROSSA A. Z., BASSETT M. R. (a cura di), *Economic sanctions under International Law – Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy and Consequences*, Springer, L'Aia, 2015, pp. 145-161
- TZANAKOPOULOS A., State Reactions to Illegal Sanctions, in HAPPOLD M., EDEN P. (a cura di), *Economic sanctions and International Law*, Oxford: Hart Publishing, 2016
- TZANAKOPOULOS A., The Countermeasures of Disobedience: Implementing the Responsibility of International Organisations, in RAGAZZI M. (a cura di), *The Responsibility of International Organizations: Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2013, pp. 161-172
- TZEVELEKOS V. P., The Al-Dulimi Case before the Grand Chamber of the European Court of Human Rights: Business as Usual? Test of Equivalent Protection, (Constitutional) Hierarchy and Systemic Integration, in *QIL*, Zoom-in 38, 2017, pp. 5-34
- VAGTS D. F., The Pipeline Controversy: An American Viewpoint, in *GYIL*, 1984, vol. 27, pp. 38-53
- VALSANIA M., USA-Germania, è accordo per il via libera al gasdotto Nord Stream 2 dalla Russia, in *Il Sole 24 ore*, 21 luglio 2021
- VAN BOVEN T. C., Study Concerning the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms, Final Report by Special Rapporteur (UN doc. E/CN4/Sub2/1993/8), 2 luglio 1993
- VAN BOVEN T. C., The Torture papers: the Road to Abu Ghraib, in *Netherlands International Law Review*, 2006, vol. 53, n°1, pp. 149-152
- VAN DEN HENDE L., WHITE E., MALY L., Landmark ruling on the WTO national security exception, in *Herbert Smith Freehills Legal Briefings*, 7 giugno 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.herbertsmithfreehills.com/latest-thinking/landmark-ruling-on-the-wto-national-security-exception>
- VAN DEN HERIK L., Peripheral Hegemony in the quest to ensure Security Council accountability for its individualized UN sanctions regimes, in *JCSL*, 2014, vol. 19, n°3, pp. 427-449
- VAN DER HAVE N., *The Prevention of Gross Human Rights Violations Under International Human Rights Law*, Springer, Berlino, 2018

- VANDER HAVE N., The Proposed EU Human Rights Sanctions Regime. A First Appreciation, in *Security and Human Rights*, 2020, vol. 30, n°1-4, pp. 56-71
- VAN DER MAAT E., Sleeping hegemony: Third-party intervention following territorial integrity transgressions, in *Journal of Peace Research*, 2011, vol. 48, n°2, pp. 201-215
- VAN ELSUWEGE P., EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance between Delimitation and Consistency, in *CMLR*, 2010, vol. 47, n°4, pp. 987-1019
- VAN ELTEREN M., U.S. Cultural Imperialism Today: Only a Chimera?, in *SAIS Review*, 2003, vol. XXIII, n° 2, pp. 169-188
- VAN EVERA S., The Hard Realities of International Politics, in *Boston Review*, 1992, vol. 17, n°6, pp. 19 ss.
- VANDAMME T., 'Practice what you Preach': EU law extends to third countries the right to an effective legal remedy, in *Europeanlawblog.eu*, 12 gennaio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://europeanlawblog.eu/2022/01/12/practice-what-you-preach-eu-law-extends-to-third-countries-the-right-to-an-effective-legal-remedy>
- VANDEFELDE K. J., *The first bilateral investment treaties: US postwar friendship, commerce and navigation treaties*, Oxford University Press, 2017
- VANDER SCHUEREN P. ET AL., EU Top Court Issues First-Ever Judgment on the EU Blocking Statute Against US Sanctions, in *Perspectives & Events*, 22 dicembre 2021
- VANIN O., COVID-19: force majeure e frustration del contratto, in *Il Quotidiano Giuridico*, 15 aprile 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.quotidianogiuridico.it/documents/2020/04/15/covid-19-force-majeure-e-frustration-del-contratto>
- VANVOUKOS A., *Termination of Treaties in International Law: the Doctrine of Rebus sic Stantibus and Desuetude*, Clarendon Press, Oxford, 1985
- VASILENKO V. A., *Международно-Правовые Санкции [International Legal Sanctions]*, Vishha shkola, Kiev, 1982
- VENEZIA G., Nord Stream 2 and TurkStream – Update on new US sanctions, Circular issued by International Group clubs, 18 September 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.skuld.com/topics/legal/sanctions/russia/nord-stream-2-and-turkstream--update-on-new-us-sanctions>
- VENTO S., *La crisi del multilateralismo nel sistema delle relazioni internazionali*. IASSP – Istituto di Alti Studi Strategici e Politici, Milano, 2018, consultabile on-line sul sito: <http://www.iassp.org/2018/08/la-crisi-del-multilateralismo-nel-sistema-delle-relazioni-internazionali>
- VENTOURATOU A., The WTO security exceptions and defences under the law of State responsibility, working paper, IELSI conference: International Economic Law and Security Interests, Amsterdam Center for International Law, 14-15 novembre 2019
- VENTRONE M., La dottrina della protezione equivalente nei rapporti tra CEDU e Nazioni Unite alla luce della prassi più recente della Corte europea dei diritti dell'Uomo, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, marzo 2015, pp. 1-30, consultabile on-line sul sito: <https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/Ventrone%201.2015.pdf>
- VERDIER P.-H., Cooperative States: International Relations, State Responsibility and the Problem of Custom, in *VA J. Int'l L.*, 2002, n°42, pp. 839-867
- VERNON W., The inside story of the Soviet downfall, in *RenewAmerica*, 23 aprile 2007, consultabile on-line sul sito: <http://www.renewamerica.com/columns/vernon/070423>
- VILLANI U., Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix, in *RCADI*, L'Aia, 2001, vol. 290
- VINES A., The Effectiveness of UN and EU Sanctions: Lessons for the Twenty-first Century, in *International Affairs*, 2012, vol. 88, n°4, pp. 867-877
- VIRALLY M., Commentaire du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte, in *COT J. P., PELLET A.* (a cura di), *La Charte des Nations Unies*, 2nd ed. rev. and enl., Paris, Economica, 1990
- VIRZO R., Gli atti delle organizzazioni internazionali, in *DEL VECCHIO A.* (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, serie «Manuali», 15, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012
- VIRZO R., *La confisca nell'azione internazionale di contrasto ad attività criminali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020
- VIRZO R., La Corte Internazionale di Giustizia e l'incompatibilità con fini umanitari di talune sanzioni economiche unilaterali, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 292-307
- VITALE G., Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali, in *Federalismi.it*, 2018, n°5, pp. 1-25

- VOINIKOV V., The EU vs. Russia: legal nature and implementation of the Union's restrictive measures, in *The Baltic region*, 2015, n°1(23), pp. 67-74
- VON BOGDANDY A., RAU M., Lotus, The, in WOLFRUM R. (a cura di), *MPEPIL*, Oxford Public International Law, giugno 2006
- VON BOGDANDY A., VENZKE I. (a cura di), *International Judicial Lawmaking*, Springer, Heidelberg, 2012
- VON BORZYSKOWSKI I., PORTELA C., Piling on: The Rise of Sanctions Cooperation between Regional Organizations, the United States, and the EU, in *Research Collection School of Social Sciences*, Paper 1874, 2016
- VON BORZYSKOWSKI I., PORTELA C., Sanctions cooperation and regional organisations, in ARIS S., A. SNETKOV A., WENGER A. (a cura di), *Inter-organisational Relations in International Security: Cooperation and Competition*, Routledge, Abingdon, 2018
- VON BORZYSKOWSKI I., VABULAS F., The Punishment Phase: IGO Suspensions after Political Backsliding, paper – PEIO annual meeting, gennaio 2014
- VOON T., Can International Trade Law Recover? The Security Exception in WTO Law: Entering a New Era, in *AJIL Unbound*, 2019, vol. 113, pp. 45-50
- VORRATH J., Waffenenbargos der Vereinten Nationen um- und durchsetzen, in *SWP Aktuell*, 2020/A 32, pp. 1-4
- VUKOSAVLJEVIC N., Training for Peacebuilding and Conflict Transformation. Experiences of the Centre for Nonviolent Action, *Papers 39*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlino, 2007
- WADHAMS N., DEZEM V, U.S. Sanctions Ship Involved in Nord Stream 2 Gas Pipeline, in *Bloomberg.com*, 21 novembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-22/u-s-sanctions-ship-involved-in-finishing-nord-stream-2-pipeline>
- WALDOCK C. H., The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law, in *RCADI*, L'Aia, 1952-II, vol. 81, Sirey, Parigi, 1953
- WALLDORF W. C., Sanctions, Regime Type, and Democratization: Lessons from U.S.–Central American Relations in the 1980s, in *Political Science Quarterly*, 2014, vol. 129, n°4, pp. 643-674
- WALKER H., *Modern Treaties of Friendship, Commerce and Navigation*, in *Minnesota Law Review*, 1957, vol. 42, pp. 805-824
- WALKER J., Navigating Humanitarian Exceptions, *ACAMS Sanctions Compliance Occasional Paper*, aprile 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.acams.org/en/media/document/10686>
- WALKER J., The public policy of sanctions compliance: A need for collective and coordinated international action, in *IRRC*, 2021, vol. 103, n°916-917, pp. 705-716
- WALKER J. V., The Legality of the Secondary Boycotts Contained in the Helms-Burton Act under International Law, in *DePaul Digest of International Law*, 1997, vol. 3, pp. 1-12
- WALKER S., The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements, *Intersentia, Human Rights Research Series*, vol. 35, 2009
- WALLACE D. Jr., GRIFFIN J. P., The Restatement and Foreign Sovereign Compulsion: A Plea for Due Process, in *The International Lawyer*, 1989, vol. 23, pp. 593 ss.
- WALLENSTEEN P., GRUSELL H., Targeting the right targets? The UN use of individual sanctions, in *Global Governance*, 2021, vol. 18, n°2, pp. 207-230
- WALLENSTEEN P., STAIBANO C. (a cura di), *International Sanctions: between Words and Wars in the Global System*, Routledge, Frank Cass, Londra, 2005
- WALT S. M., The Enduring Relevance of the Realist Tradition, in KATZNELSON I., MILNER H. V. (a cura di), *Political Science: State of the Discipline*, W. W. Norton, New York, 2002, pp. 197-230
- WALTER C., Article 53, in SIMMA B. ET AL., *The Charter of the United Nations. A Commentary*, vol. I, Oxford University Press, 2012
- WALTON A., Non c'è pace per il Donbass, in *InsideOver*, 30 settembre 2019
- WALTON O., 'Everything is Politics': Understanding the political dimensions of NGO legitimacy in conflict-affected and transitional contexts, *Working Paper n°22*, The Centre for Development Studies, University of Bath (UK), maggio 2013
- WALTZ K. N., The Emerging Structure of International Politics, in *International Security*, 1993, vol. 18, n°2, pp. 44-79
- WALTZ K. N., The Spread of Nuclear Weapons: More May Better, in *Adelphi Papers*, n°171, International Institute for Strategic Studies, Londra, 1981, consultabile on-line sul sito: <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/waltz1.htm>
- WALTZ K. N., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading MA, 1979

- WANG A., Russia's GAZPROM NEFT signals shift away from US dollar payments in China, in *SCMP*, 6 settembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3147743/russias-gazprom-neft-signals-shift-away-us-dollar-payments>
- WANG J., Can China's New "Blocking Statute" Combat Foreign Sanctions?, in *Conflict of Laws.net*, 30 gennaio 2021, consultabile on-line sul sito: <https://conflictoflaws.net/2021/can-chinas-new-blocking-statute-combat-foreign-sanctions>
- WANG W., Impact of Western Sanctions on Russia in the Ukraine Crisis, in *Journal of Politics and Law*, 2015, vol. 8, n°2, pp. 1-6
- WEATHERALL T., *Jus Cogens: International Law and Social Contract*, Cambridge University Press, 2015
- WEINZIERL J., Territoriality Beyond the State: The EU's Territorial Claims and the Search for Their Legitimacy, in *German Law Journal*, 2021, vol. 22, n°4, pp. 650-672
- WEISS W., Applying/Interpreting (Essential) Security Exceptions in WTO Law: Methodical Preliminaries and Systemic Issues, working paper, IELSI conference: International Economic Law and Security Interests, Amsterdam Center for International Law, 14-15 novembre 2019
- WEISS W., Interpreting Essential Security Exceptions in WTO Law in View of Economic Security Interests, in WEISS W., FURCULITA C. (a cura di), *Global Politics and EU Trade Policy: Facing the Challenges to a Multilateral Approach*. EYIEL. Springer, Cham, 2020, pp. 255-284
- WELLER M., RYLATT J. W., SOLOMOU A. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, 2015
- WENGLER W., Public International Law. Paradoxes of a Legal Order, in *RCADI, L'Aia*, 1977, vol. 158, pp. 9 ss.
- WESLEY M., Australia and the Rise of Geoeconomics, in *The Centre of Gravity Series, Strategic and Defence Studies Centre*, ANU Coral Bell School of Asia Pacific Affairs, novembre 2016
- WHEATLEY M., Poverty Rate in Russia Jumps to 16%, in *Russia-Insider*, 12 giugno 2015, consultabile on-line sul sito: <https://russia-insider.com/en/business/poverty-rate-russia-jumps-16/ri7961>
- WHITE N. D., Autonomous and Collective Sanctions in the International Legal Order, in *IYIL*, 2018, vol. 27, n°1, 2018, pp. 1-32
- WHITE N. D., Ending the US Embargo of Cuba: International Law in Dispute, in *Journal of Latin American Studies*, 2019, vol. 51, n°1, pp. 163-186
- WHITE N. D., Sanctions against Non-State Actors, in RONZITTI N. (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2016, pp. 127-160
- WHITE N. D., Shades of Grey: Autonomous Sanctions in the International Legal Order, in SUBEDI S. P. (a cura di), *Unilateral Sanctions in International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2021, pp. 61-86
- WHITE N. D., ABASS A., Countermeasures and sanctions, in EVANS M. D. (a cura di), *International Law*, 4° ed., Oxford University Press, 2014, pp. 537-562
- WILLIAMS M. C., Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics, in *International Studies Quarterly*, 2003, vol. 47, n°4, pp. 511-531
- WILLIAMS K. P., LOBELL S. E., JESSE N. G., *Beyond Great Powers and Hegemons: Why Secondary States Support, Fellow, or Challenge*, Stanford University Press, 2012
- WINKLER M., Practical remarks on the assessment of COVID-19 as Force Majeure in international contracts, in *SidiBlog*, 6 maggio 2020, <http://www.sidiblog.org/2020/05/06/practical-remarks-on-the-assessment-of-covid-19-as-force-majeure-in-international-contracts>
- WITHER J. K., Making Sense of Hybrid Warfare, in *Connections*, 2016, vol. 15, n°2, pp. 73-87
- WOOD D. P., Extraterritorial Enforcement of Regulatory Laws, in *RCADI, L'Aia*, vol. 401, 2019, pp. 9-126
- WOOD M., Special rapporteur, First report on formation and evidence of customary international law (UN, ILC, doc. A/CN.4/663), 17 maggio 2013
- WOOD M., Special rapporteur, Second Report on Identification of Customary International Law (UN, ILC, doc. A/CN.4/672), 22 maggio 2014
- WOUTERS J. ET AL., *The Law of EU External Relations*, 2° ed., Oxford University Press, 2015
- WOUTERS J., OVÁDEK M., *The European Union and Human Rights: Analysis, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2021
- WU C.-H., The Securitisation of US-China Economic Relations: Contagion and Resilience, working paper, IELSI conference: International Economic Law and Security Interests, Amsterdam Center for International Law, 14-15 novembre 2019

- WUERTH I. B., Immunity from Execution of Central Bank Assets, in RUYS T., ANGELET N., FERRO L. (a cura di), *The Cambridge Handbook on Immunities and International Law*, Cambridge University Press, 2019, pp. 266-284
- WÆVER O, Securitization and Desecuritization, in LIPSCHUTZ R. D. (a cura di), *On Security*, Columbia University Press, New York, 1995
- XIN ZH., Opportunities for Further China-Russia Rapprochement, in *Russia in Global Affairs*, 2021, vol. 19, n°3, pp. 94-100
- YANG X., Jurisdiction, in *Oxford Bibliographies*, 25 ottobre 2012
- YASHUNSKIY G., TRIFONOVA P., BOCHAROVA S., США отменили санкции против компаний Дерипаски [US lifts sanctions against Deripaska's companies], in *Vedomosti*, 28 gennaio 2019
- YATSENKO G. V., Политика Двойных Стандартов: Украинский Кризис и Образование «Исламского Государства» [Double Standarts Policy: Ukrainian Crisis and “the Islamic State”], in *Актуальные Проблемы Современных Международных Отношений* [Topical Issues of Contemporary International Relations], 2015, pp. 151-156
- YOUNGS R., The New EU Global Human Rights Sanctions Regime: Breakthrough or Distraction?, in *Carnegie Europe*, 14 dicembre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://carnegieeurope.eu/2020/12/14/new-eu-global-human-rights-sanctions-regime-breakthrough-or-distraction-pub-83415>
- ZAGEL G. M., Article 215 TFEU on Restrictive Measures, in SMIT H. ET AL. (a cura di), *Smit & Herzog on the Law of the European Union*, Center for International Legal Studies, vol. 3, Lexis Nexis, 2015, cap. 215
- ZAHRANI M., *Theories of economic sanctions*, Ministry of foreign affairs, Institute of Press, Tehran, 1997
- ZAMAKHINA T., Госдума Официально Обвинила Запад в Политике Двойных Стандартов [The State Duma Officially Accused the West of a Policy of Double Standards], in *Российская газета* [Rossiyskaya Gazeta], 20 gennaio 2021, consultabile on-line sul sito: <https://rg.ru/2021/01/20/gosduma-oficialno-obvinila-zapad-v-politike-dvojnyh-standartov.html>
- ZAMFIR I., Human rights in EU trade agreements: The human rights clause and its application, EPRS - European Parliamentary Research Service, Briefing PE 637.975, luglio 2019
- ZARATE J. C., *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, PublicAffairs, New York, 2013
- ZARRA G., *Imperativeness in Private International Law: A View from Europe*, Springer Nature, Berlino, 2022
- ZERK J., BEACOCK R., Advancing human rights through trade: Why stronger human rights monitoring is needed and how to make it work, Research Paper, Chatham House, Londra, 26 maggio 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.chathamhouse.org/2021/05/advancing-human-rights-through-trade/04-could-human-rights-monitoring-trade-agreements-be>
- ZGONEC-ROŽEJ M., The European Court of Human Rights: *Nada v. Switzerland*, in *ILM*, 2013, vol. 52, n°1, pp. 268-322
- ZHILTSOV A. N., Применимое право в международном коммерческом арбитраже (императивные нормы) [Applicable Law in International Commercial Arbitration (Mandatory Rules)], PhD thesis, MGIMO, Mosca, 1998
- ZIEGLER KATJA S., Beyond Pluralism and Autonomy: Systemic Harmonization As a Paradigm for the Interaction of EU Law and International Law, in *YEL*, 2016, vol. 35, n°1, pp. 667-711
- ZIMMERMANN H., Realist Power Europe? The EU in the Negotiations about China's and Russia's WTO Accession, in *Journal of Common Market Studies*, 2007, vol. 45, n°4, pp. 813-832
- ZOLLER E., *Peacetime Unilateral Remedies. An Analysis of Countermeasures*, Dobbs Ferry-Transnational Publishers, New York, 1984
- ZOLO D., I diritti umani, la democrazia e la pace nell'era della globalizzazione, § 1 (I diritti umani: una ideologia occidentale in declino), in *Jura Gentium - Guerra, diritto e ordine globale*, 2011, consultabile on-line sul sito: <https://www.juragentium.org/topics/wlgo/it/braga.htm>
- ZOUREK J., La Charte des Nations Unies interdit - elle le recours a la force en general ou seulement a la force armee?, in *Melanges offerts a Henri Rolin*, Éd. Pédone, Parigi, 1964, pp. 517-534
- ZUPIM., Il futuro incerto del multilateralismo commerciale e il ruolo dell'Organizzazione mondiale del commercio, in *CESPI – Approfondimenti per l'Osservatorio di politica internazionale*, n°147, dicembre 2018, consultabile on-line sul sito: <https://www.cespi.it/en/ricerche/il-futuro-incerto-del-multilateralismo-commerciale-e-il-ruolo-dellorganizzaziona-mondiale>

b. Giurisprudenza

• Corti nazionali

- BGER (CH), *Nada v State Secretariat for Economic Affairs and Federal Department for Economic Affairs*, Administrative appeal judgment, Case No 1A 45/2007, BGE 133 II 450, ILDC 461 (CH 2007), 14 novembre 2007
- BULGARIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY (BG), *Arbitral Award n°56/1995*, 24 aprile 1996, consultabile on-line sul sito: <http://www.unilex.info/cisg/case/422>
- BVERFGE (DE), 37, 271 - *Solange I*, 29 maggio 1974, consultabile on-line sul sito: <https://www.servat.unibe.ch/dfi/bv037271.html>
- BVERFGE (DE), 73, 339 - *Solange II*, 22 ottobre 1986, consultabile on-line sul sito: <https://www.servat.unibe.ch/dfi/bv073339.html>
- CHAMBER OF NATIONAL AND INTERNATIONAL ARBITRATION OF MILAN (IT), *Final award n°1491*, 20 luglio 1992, in *YCA*, 1993, vol. XVIII, pp. 80-91
- CORTE D'APPELLO DI PARIGI (FR), *Fruehauf Corp v Massardy*, 22 maggio 1965, *Gaz. Pal.* 1965, 2, 86, in *ILM*, 1966, vol. 5, p. 476
- CORTE D'APPELLO DI PARIGI (Pôle 5 - *Chambre 16 chambre commerciale internationale*) (FR), *Federation de Russie v JOINT Stock Company "State Savings Bank of Ukraine" (JSC OSCHADBANK)*, *Recours en annulation de sentence arbitrale*, *Arret*, 30 marzo 2021, N° RG 19/04161 - N° Portalis 35L7-V-B7D-B7MGP
- CORTE DELL'AIA (NL), *PAM International N.V., Curaçao / Exact Software Nederland B.V., case n°C-09-573240-KG ZA 19-430*, *Judgment*, 25 giugno 2019, consultabile on-line sul sito: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2019:6301>
- CORTE DI CASSAZIONE [DELLA REPUBBLICA ITALIANA] (sez. V, Penale), *sentenza n°2843 del 22 novembre 2013* (depositata il 21 gennaio 2014)
- CORTE DI CASSAZIONE [DELLA REPUBBLICA ITALIANA] (Sezioni Unite, Civile), *sentenza n°23893/2015 del 22 settembre 2015* (depositata il 24 novembre 2015)
- COURT OF APPEAL (UK), *Ralli Brothers v Compania Naviera Sota y Aznar*, 2 K.B. 287 CA (1920)
- COURT OF APPEAL (UK), *Shanshal v Al-Kishtaini* [2001] EWCA Civ 264
- COURT OF EXCHEQUER CHAMBER (UK), *Jackson v Union Marine Insurance Co Ltd*, 2 dicembre 1874, in *L.R.* 10 C.P. 125 (1874-75)
- COURT OF KING'S BENCH (UK), *Andrew Millar & Co Ltd v Taylor & Co Ltd* [1916] 1 K.B. 402
- COURT OF KING'S BENCH (UK), *Charles H. Windschuegl Ltd. v. Alexander Pickering & CO. Ltd.*, in *Lloyd's L. Rep.* 84, 89 (KB 1950)
- COURT OF QUEEN'S BENCH (UK), *Libyan Arab Foreign Bank v Bankers Trust Company*, in *Lloyd's L. Rep.* 1, 259 (QB 1987)
- COURT OF QUEEN'S BENCH (UK), *Libyan Arab Foreign Bank v Manufacturers Hanover Trust Co.*, in *Lloyd's L. Rep.* 2, 494 (QB 1988)
- COURT OF QUEEN'S BENCH (UK), *Malik Co. v Central European Trading Agency* [1974] (Comm), in *Lloyd's L. Rep.* 2, 279
- DIVISIONAL COURT (UK), *The Queen v Jameson*, 1896, 2 QB 425, 430
- FEDERAL COURT (Canada), *Portnov v. Canada (Attorney General)*, 2019 FC 1648 (CanLII), 20 dicembre 2019, consultabile on-line sul sito: <http://canlii.ca/t/j4mq5>
- FEDERAL COURT (Canada), *Portnov v. Canada (Foreign Affairs)*, 2018 FC 1248 (CanLII), 11 dicembre 2018, consultabile on-line sul sito: <http://canlii.ca/t/hwk5g>
- HIGH COURT OF JUSTICE (UK), *DVB Bank SE v Shere Shipping Co Ltd* [2013] EWHC 2321 (Ch), 31 luglio 2013
- HIGH COURT OF JUSTICE (UK), *Melli Bank Plc v Holbud Ltd* [2013] EWHC 1506 (Comm), 13 maggio 2013
- HIGH COURT OF JUSTICE (UK), *Court of Appeal/Administrative Court, OJSC ROSNEFT Oil Company (On the Application Of) v Her Majesty's Treasury & Ors*, EWHC 248 (Admin), 9 febbraio 2015
- HOUSE OF LORDS (UK), *Davis Contractors Ltd v Fareham Urban District Council* (AC 696), 19 aprile 1956
- HOUSE OF LORDS (UK), *Denny, Mott & Dickson v James B Fraser & Co Ltd* (AC 265), 19 maggio 1944
- HOUSE OF LORDS (UK), *Judgments - A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)* (UKHL 56), 16 dicembre 2004

HOUSE OF LORDS (UK), Judgments - Kuwait Airways Corp. v Iraqi Airways Co. and Others (UKHL 19), 16 maggio 2002

HOUSE OF LORDS (UK), Rio Tinto Zinc Corp v. Westinghouse Electric Corp [1978] 1 ALL ER 434, A.C. 547 (HL 1977)

HUNGARIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY (HU), Arbitral Award n°VB/96074, 10 dicembre 1996, consultabile on-line sul sito: <https://www2.gov.si/uncitral/clout.nsf/fb00297722d20b67c12566c300318a4f/028859335f7ced87c12566cb004a35b8>

TRIB. DI GENOVA (IT), Fincantieri – Cantieri Navali Italiani S.P.A. e Oto Melara S.P.A. c. Governo e Ministero della Difesa della Repubblica dell'Iraq, 11 luglio 1996

TRIB. DEL LAND DI AMBURGO (18. Zivilkammer) (DE), Urteil vom 15.10.2018 (318 O 330/18), 15 ottobre 2018, consultabile on-line sul sito: <https://openjur.de/u/2126081.html>

TRIB. DEL LAND DI AMBURGO (19. Zivilkammer) (DE), Urteil vom 28.11.2018 (319 O 265/18), 28 novembre 2018, consultabile on-line sul sito: <https://www.landesrecht-hamburg.de/bsha/document/JURE180019279>

TRIB. SUPERIORE DEL LAND DI AMBURGO (DE), Beschluss vom 02.03.2020 (11 U 116/19), referral of questions to the ECJ, 2 marzo 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.landesrecht-hamburg.de/bsha/document/KORE207692020>

TRIB. SUPERIORE DEL LAND DI COLONIA (DE), Beschluss vom 01.10.2019, 1° ottobre 2019

TRIB. SUPERIORE DEL LAND DI COLONIA (DE), Urteil vom 07.02.2020 (19 U 118/19), 7 febbraio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://openjur.de/u/2200496.html>

U.S. COURT OF APPEALS FOR THE SECOND CIRCUIT, Harriscom Svenska, Ab, Plaintiff-appellant, v. Harris Corporation and R.f. Systems, a Division of R.f. communications Group of Harris Corporation, defendants-appellees, 3 F.3d 576 (2d Cir. 1993)

U.S. DISTRICT COURT, Trugman-Nash, Inc v New Zealand Daigy Board, 954 F Supp 733, 736-37 (SDNY 1997)

U.S. DISTRICT COURT FOR THE EASTERN DISTRICT OF PENNSYLVANIA, United States v. Brodie, 174 F. Supp. 2d 294 (E.D. Pa. 2001)

U.S. FEDERAL COURT, Timberlane Lumber Co v Bank of America, 749 F2d 1378 (9th Cir. 1984)

U.S. FEDERAL COURT, United States v. Aluminum Corp of America, 148 F 2d 416 (2nd Cir 1945)

U.S. SUPREME COURT, Baker v. Carr, 369 U.S. 186, 217 (1962)

U.S. SUPREME COURT, Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803)

U.S. SUPREME COURT, Société internationale v. Rogers, 357 U.S. 197 (1958)

U.S. SUPREME COURT, United States v. Verdugo-Urquidez, n°88-1353, 494 U.S. 259 (1990)

АРБИТРАЖНЫЙ СУД Г. МОСКВЫ (RUS), Решение от 8.10.2019 г., Дело № А40-103937/2019 [Arbitrazhnyy Sud g. Moskvyy, Resheniye ot 8.10.2019 g., Delo № А40-103937/2019], 8 ottobre 2019

АРБИТРАЖНЫЙ СУД Г. МОСКВЫ (RUS), Решение от 14.11.2019, Дело № А40-149566/2019 [Arbitrazhnyy Sud Goroda Moskvyy, Resheniye ot 14.11.2019, Delo № А40-149566/2019], 14 novembre 2019

АРБИТРАЖНЫЙ СУД Г. МОСКВЫ (RUS), Решение от 17.01.2018, Дело № А40-171207/17-111-1562 [Arbitrazhnyy Sud g. Moskvyy, Resheniye ot 17.01.2018, Delo № А40-171207/17-111-1562], 17 gennaio 2018

АРБИТРАЖНЫЙ СУД Г. МОСКВЫ (RUS), Решение от 29.04.2019, Дело № А40-41342/2019 [Arbitrazhnyy Sud g. Moskvyy, Resheniye ot 29.04.2019, Delo № А40-41342/2019], 24 aprile 2019

АРБИТРАЖНЫЙ СУД Г. МОСКВЫ (RUS), Решение от 30.05.2019, Дело № А40-51145/2019 [Arbitrazhnyy Sud g. Moskvyy, Resheniye ot 29.04.2019, Delo № А40-41342/2019], 30 maggio 2019

АРБИТРАЖНЫЙ СУД МОСКОВСКОГО ОКРУГА (RUS), г. Москва, Постановление от 06.07.2020, Дело № А40-149566/2019 [Arbitrazhnyy Sud Moskovskogo Okruga, g. Moskva, Postanovleniye ot 06.07.2020, Delo № А40-149566/2019], 6 luglio 2020

АРБИТРАЖНЫЙ СУД МОСКОВСКОГО ОКРУГА (RUS), г. Москва, Постановление от 27.06.2018, Дело № А40-171207/2017 [Arbitrazhnyy Sud Moskovskogo Okruga, g. Moskva, Postanovleniye ot 27.06.2018, Delo № А40-171207/2017], 27 giugno 2018

АРБИТРАЖНЫЙ СУД СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ (RUS), Решение от 03.04.2014, Дело № А60-825/2015 [Arbitrazhnyy Sud Sverdlovskoy Oblasti, Resheniye ot 03.04.2014, Delo № А60-825/2015], 3 aprile 2014

АРБИТРАЖНЫЙ СУД СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ОКРУГА (RUS), Постановление от 13 сентября 2018 г., Дело № А53-3447/2018 [Arbitrazhnyy Sud Severo-Kavkazskogo Okruga, Postanovleniye ot 13 sentyabrya 2018 g., Delo № А53-3447/2018], 13 settembre 2018

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (RUS), Определение от 29.10.2018, № 305-ЭС18-16459, Дело № А40-171207/2017 [Verkhovnyy Sud Rossiyskoy Federatsii, Opredeleniye ot 29.10.2018, № 305-ES18-16459, Delo № А40-171207/2017], 29 ottobre 2018

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (RUS), Определение от 9.12.2021, № 309-ЭС21-6955 (1-3), Дело № А60-36897/2020 [Verkhovnyy Sud Rossiyskoy Federatsii, Opredeleniye ot 9.12.2021, № 309-ES21-6955 (1-3), Delo № А60-36897 / 2020], 9 dicembre 2021

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (RUS), Определение Судебной коллегии по экономическим спорам от 23.05.2017, № 301-ЭС16-18586, Дело № А39-5782/2015 [Verkhovnyy Sud Rossiyskoy Federatsii, Opredeleniye Sudebnoy kollegii po ekonomicheskim sporam ot 23.05.2017, № 301-ES16-18586, Delo № А39-5782/2015], 23 maggio 2017

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ПЛЕНУМ) (RUS), Постановление от 23 июня 2015 г., n°25, “О Применении Судами Некоторых Положений Раздела I Части Первой Гражданского Кодекса Российской Федерации” [Verkhovnyy Sud Rossiyskoy Federatsii (Plenum), Postanovleniye ot 23 iyunya 2015 g., n°25, “O Primenenii Sudami Nekotorykh Polozheniy Razdela I Chasti Pervoy Grazhdanskogo Kodeksa Rossiyskoy Federatsii”], 23 giugno 2015

ВОСЕМНАДЦАТЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД (RUS), г. Челябинск, Постановление от 27 ноября 2015 г., Дело № А07-12459/2015 [Vosemnadsatyy Apellyatsionnyy Sud, g. Chelyabinsk, Postanovleniye ot 27 noyabrya 2015 g., Delo № А07-12459/2015], 27 novembre 2015

ДЕВЯТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД (RUS), г. Москва, Постановление от 10.04.2018 №09АП-9815/2018, Дело № А40-171207/17 [Devyatyy Arbitrazhnyy Apellyatsionnyy Sud, g. Moskva, Postanovleniye ot 10.04.2018 №09AP-9815/2018, Delo № А40-171207/17], 10 aprile 2018

ДЕВЯТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД (RUS), г. Москва, Постановление от 10.02.2020, № 09АП-80251/2019-ГК, Дело № А40-149566/2019 [Devyatyy Arbitrazhnyy Apellyatsionnyy Sud, g. Moskva, Postanovleniye ot 10.02.2020, № 09AP-80251/2019-GK, Delo № А40-149566/2019], 10 febbraio 2020

ДЕВЯТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД (RUS), г. Москва, Решение от 21 июня 2016 г., дело № А40-6478/2016 [Devyatyy Arbitrazhnyy Apellyatsionnyy Sud, g. Moskva, Resheniye ot 21 iyunya 2016 g., delo № А40-6478/2016], 21 giugno 2016

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (RUS), Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2018 г. № 8-П город Санкт-Петербург по делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 1252, статьи 1487 и пунктов 1, 2 и 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “ПАГ” [Konstitutsionnyy Sud Rossiyskoy Federatsii, Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 13 fevralya 2018 g. № 8-P gorod Sankt-Peterburg po delu o proverka konstitutsionnosti polozheniy punkta 4 stat'i 1252, stat'i 1487 i punktov 1, 2 i 4 stat'i 1515 Grazhdanskogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii v svyazi s zhaloboy obshchestva s ogranichennoy otvetstvennost'yu “PAG”], 13 febbraio 2018

СУД ПО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫМ ПРАВАМ (RUS), г. Москва, Решение от 26 июня 2018 г., Дело № СИП-601/2017 [Sud po intellektual'nym pravam, Resheniye ot 26 iyunya 2018 g., Delo № SIP-601/2017], 26 giugno 2018

- **Tribunali internazionali**

TRIB. MILITARE INTERNAZIONALE DI NORIMBERGA, Judgment, 1° ottobre 1946, in Trial of the major war criminals before the International Military Tribunal, Nuremberg, 14 November 1945-1 October 1946, 1947-1949, vol. I, pp. 171-341

CIG, Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Preliminary Objections, Judgment, 24 maggio 2007, in I.C.J. Reports 2007, p. 582

CIG, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Preliminary Objections, Judgment, 3 febbraio 2021, in I.C.J. Reports 2021, p. 9

CIG, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Provisional Measures, Order, 3 ottobre 2018, in I.C.J. Reports 2018, p. 623

CIG, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, 26 febbraio 2007, in I.C.J. Reports 2007, p. 43

CIG, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Counter-claims, Order, 17 dicembre 1997, in I.C.J. Reports 1997, p. 243

CIG, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Preliminary Objections, Judgment, 11 luglio 1996, in I.C.J. Reports 1996, p. 595

CIG, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), Provisional measures, Order, 23 gennaio 2020, in I.C.J. Reports 2020, p. 3

CIG, Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece), Judgment, 5 dicembre 2011, in I.C.J. Reports 2011, p. 644

CIG, Application of the International Convention for the suppression of the financing of terrorism and of the International Convention on the elimination of all forms of racial discrimination (Ukraine v. Russian Federation), Judgment, 8 novembre 2019, in I.C.J. Reports 2019, p. 558

CIG, Application of the International Convention for the suppression of the financing of terrorism and of the International Convention on the elimination of all forms of racial discrimination (Ukraine v. Russian Federation), Provisional measures, Order, 19 aprile 2017, in I.C.J. Reports 2017, p. 104

CIG, Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Preliminary Objections, Judgment, 4 febbraio 2021, General List n°172

CIG, Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Provisional Measures, Order, 23 luglio 2018, in I.C.J. Reports 2018 (II), p. 406

CIG, Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v Belgium), Judgment, 14 febbraio 2002, in I.C.J. Reports 2002, p. 3

CIG, Asylum case (Colombia v. Peru), Merits, Judgment, 20 novembre 1950, in I.C.J. Reports 1950, pp. 266 ss.

CIG, Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, 26 novembre 1984, in I.C.J. Reports 1984, p. 392

CIG, Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, 27 giugno 1986, in I.C.J. Reports 1986, p. 14

CIG, Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power company Limited (Belgium v. Spain) (Second Phase), Judgment, 5 febbraio 1970, in I.C.J. Reports 1970, p. 3

CIG, Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, 25 settembre 1997, in I.C.J. Reports 1997, p. 7

CIG, Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua), Provisional Measures, Order, 8 marzo 2011, in I.C.J. Reports 2011 (I), p. 6

CIG, Certain expenses of the United Nations, Advisory Opinion, 20 luglio 1962, in I.C.J. Reports 1962, p. 151

CIG, Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Judgment, Preliminary Objections, 13 febbraio 2019, in I.C.J. Reports 2019, p. 7

CIG, Corfu Channel case, Judgment, 9 aprile 1949, in I.C.J. Reports, 1949, p. 4

CIG, East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, 30 giugno 1995, in I.C.J. Reports 1995, p. 90

CIG, Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland), Jurisdiction of the Court, Judgment, 2 febbraio 1973, in I.C.J. Reports 1973, p. 3

CIG, Immunities and Criminal Proceedings (Equatorial Guinea v. France), Provisional Measures, Order, 7 dicembre 2016, in I.C.J. Reports 2016, p. 1148

CIG, Islamic Republic of Iran v United States of America (Oil Platforms), Preliminary Objection, Judgment, 12 dicembre 1996, in I.C.J. Reports 1996, p. 803

CIG, Islamic Republic of Iran v. United States of America (Oil Platforms), Merits, Judgment, 6 novembre 2003, in I.C.J. Reports 2003, p. 161

CIG, Jadhav Case (India v. Pakistan), Provisional measures, Order, 18 maggio 2017, in I.C.J. Reports 2017, p. 231

CIG, Jadhav Case (India v. Pakistan), Judgment, 17 luglio 2019, in I.C.J. Reports 2019, p. 231

CIG, Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening), Judgment, 3 febbraio 2021, in I.C.J. Reports 2021, p. 99

CIG, LaGrand (Germany v. United States of America), Judgment, 27 giugno 2001, in I.C.J. Reports 2001, p. 466

CIG, Legal consequences for States of the continued presence of South-Africa in Namibia (South-West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, 21 giugno 1971, in I.C.J. Reports 1971, p. 16

CIG, Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, 9 luglio 2004, in I.C.J. Reports 2004, p. 136

CIG, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 8 luglio 1996, in I.C.J. Reports 1996, p. 226

CIG, Questions relating to the Seizure and Detention of Certain Documents and Data (Timor-Leste v. Australia), Provisional measures, Order, 3 marzo 2014, in I.C.J. Reports 2014, p. 147

CIG, Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), Provisional measures, Order, 28 maggio 2009, in I.C.J. Reports 2009, p. 139

CIG, Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), Judgment, 20 luglio 2012, in I.C.J. Reports 2012, p. 422

CIG, Questions relating to the Seizure and Detention of Certain Documents and Data (Timor-Leste v. Australia), Provisional Measures, Order, 3 marzo 2014, in I.C.J. Reports 2014, 147

CIG, Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, 11 aprile 1949, in I.C.J. Reports 1949, p. 174

CIG, Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand) (Cambodia v. Thailand), Provisional measures, Order, 18 luglio 2011, in I.C.J. Reports 2011, p. 537

CIG, South West Africa case (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Second Phase, Judgment, 18 luglio 1966, Judge Tanaka's Dissenting Opinion, in I.C.J. Reports, 1966, p. 6, p. 250

CIG, United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment, 24 maggio 1980, in I.C.J. Reports 1980, p. 3

CIG, Western Sahara, Advisory Opinion, 16 ottobre 1975, in I.C.J. Reports 1975, p. 12

CPGI (Dodicesima sessione ordinaria), The case of the S.S. "Lotus", Judgment n°9, 7 settembre 1927, in P.C.I.J. Publications, series A, n°10, pp. 2-33

CPGI (Seconda sessione straordinaria), Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco (French Zone) on November 8th, 1921, Advisory Opinion n°4, 7 febbraio 1923, in P.C.I.J. Publications, series B, n°4, pp. 6-32

ITLOS, MIV "SAIGA" (No.2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), Judgment, 1° luglio 1999, in ITLOS Reports 1999, p. 10

TPIJ (Trial Chamber), Prosecutor v. Erdemovic, Sentencing Judgment (Case No. IT-96-22-T), 29 novembre 1996

TPIJ (Trial Chamber), Prosecutor v. Zoran KUPRE[KI] et al., Judgment (Case No. IT-95-16-T), 14 gennaio 2000

TRIB. SPECIALE PER IL LIBANO (Camera di appello), Interlocutory Decision on the applicable law: terrorism, conspiracy, homicide, perpetration, cumulative charging (STL-11-01/1/AC/R176bis), 16 febbraio 2011

CGCE, A. Ahlström Osakeyhtiö and others v Commission of the European Communities, case C-89/85 (joined cases 'wood pulp'), Sentenza, 27 settembre 1988, ECLI:EU:C:1988:447

CGCE, A. Racke GmbH & Co. v Hauptzollamt Mainz, case C-162/96, Reference for a preliminary ruling: Bundesfinanzhof - Germany, Sentenza, 16 giugno 1998, ECLI:EU:C:1998:293

CGCE, Antonio Muñoz y Cia SA e Superior Fruiticola SA v Frumar Ltd e Redbridge Produce Marketing Ltd, case C-253/00, Sentenza, 17 settembre 2002, ECLI:EU:C:2002:497

CGCE, Arblade and Others, joined cases C-369/96, C-376/96, Sentenza, 23 novembre 1999, ECLI:EU:C:1999:575

CGCE, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v Minister for Transport, Energy and Communications, Ireland and the Attorney General, case C-84/95, Sentenza, 30 luglio 1996, ECLI:EU:C:1996:312

CGCE, Conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs, case C-162/96, 4 dicembre 1997, ECLI:EU:C:1997:582, in European Court Reports 1998 I-03655

CGCE, Conclusioni dell'Avvocato generale Poirares Maduro, case C-402/05 P, 16 gennaio 2008, ECLI:EU:C:2008:11, in European Court Reports 2008 I-06351

CGCE, Conclusioni riunite dell'Avvocato generale Mengozzi, joined cases C-354/04 e C-355/04 P, 26 ottobre 2006, ECLI:EU:C:2006:667, in European Court Reports 2007 I-01579

CGCE, Federal Republic of Germany v Council of the European Union, case C-280/93, Sentenza, 5 ottobre 1994, ECLI:EU:C:1994:367

CGCE, Fediol v Commission of the European Communities, case C-70/87, Sentenza, 22 giugno 1989, ECLI:EU:C:1989:254

CGCE, Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A., Reference for a preliminary ruling: Bundesfinanzhof (Germany), case 104/81, Sentenza, 26 ottobre 1982, ECLI:EU:C:1982:362

CGCE, International Fruit Company NV and others v Produktschap voor Groenten en Fruit, Reference for a preliminary ruling: College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Netherlands), joined cases 21-24/72, Sentenza, 12 dicembre 1972, ECLI:EU:C:1972:115

CGCE, Nakajima All Precision Co. Ltd v Council of the European Communities, case C-69/89, Sentenza, 7 maggio 1991, ECLI:EU:C:1991:186

CGCE, Nederlandse Antillen v Council of the European Union, case C-452/98, Sentenza, 22 novembre 2001, ECLI:EU:C:2001:623

CGCE, Plaumann & Co. v Commission of the European Economic Community, case 25-62, Sentenza, 15 luglio 1963, ECLI:EU:C: 1963:17

CGCE, Portuguese Republic v Council of the European Union, case C-149/96, Sentenza, 23 novembre 1999, ECLI:EU:C:1999:574

CGCE, Poulsen et Diva Navigation, case C-286/90, Sentenza, 24 novembre 1992, ECLI:EU:C:1992:453

CGCE (Grand Chamber), Commission of the European Communities v Council of the European Union, case C-91/05, Sentenza, 20 maggio 2008, ECLI:EU:C:2008:288

CGCE (Grand Chamber), Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) and Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC (C-120/06 P), Giorgio Fedon & Figli SpA and Fedon America, Inc. (C-121/06 P) v Council of the European Union and Commission of the European Communities, joined cases C-120/06 P, C-121/06 P, Sentenza, 9 settembre 2008, ECLI:EU:C:2008:476

CGCE (Grand Chamber), Léon Van Parys NV v Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB), Reference for a preliminary ruling: Raad van State – Belgium, case C-377/02, Sentenza, 1 marzo 2005, ECLI:EU:C:2005:121

CGCE (Grand Chamber), Segi, Araitz Zubimendi Izaga and Aritz Galarraga v Council of the European Union, case C-355/04 P, Sentenza, 27 febbraio 2007, ECLI:EU:C:2007:116

CGCE (Grand Chamber), Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities, joined cases C-402/05 P e C-415/05 P, Sentenza, 3 settembre 2008, ECLI:EU:C:2008:461

CGCE (Decima sezione), Confédération suisse v Commission des Communautés européennes, case C-70/04, Ordinanza, 14 giugno 2005, ECLI:EU:C:2005:468

CGCE (Prima sezione), PKK and KNK v. Council of the European Union, case C-229/05 P, Sentenza, 18 gennaio 2007, ECLI:EU:C:2007:32

CGCE (Seduta Plenaria), Biret International SA v Council of the European Union, case C-93/02 P, Sentenza, 30 settembre 2003, ECLI:EU:C:2003:517

CGUE, Conclusioni dell'Avvocato generale Y. Bot, Parere 1/17, 29 gennaio 2019, ECLI:EU:C:2019:72

CGUE, Conclusioni dell'Avvocato generale Gerard Hogan, case C-124/20, 12 maggio 2021, ECLI:EU:C:2021:386, in Court Reports - general – ‘Information on unpublished decisions’ section

CGUE, Conclusioni dell'Avvocato generale G. Hogan, case C-872/19, 20 gennaio 2021, ECLI:EU:C:2021:37

CGUE, Conclusioni dell'Avvocato generale M. Wathelet, case C-72/15, 31 maggio 2016, ECLI:EU:C:2016:381

CGUE, Conclusioni dell'Avvocato generale Michal Bobek, case C-348/20 P, 6 ottobre 2021, ECLI:EU:C:2021:831

CGUE (Grand Chamber), Abdulbasit Abdulrahim v Council of the European Union and European Commission, case C-239/12 P, Sentenza, 28 maggio 2013, ECLI:EU:C:2013:331

CGUE (Grand Chamber), Bank Melli Iran v. Telekom Deutschland GmbH, case C-124/20, Request for a preliminary ruling under Article 267 TFEU from the Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg, Sentenza, 21 dicembre 2021, ECLI:EU:C:2021:1035

CGUE (Grand Chamber), Bank Refah Kargaran v Council of the European Union, case C-134/19 P, Sentenza, 6 ottobre 2020, ECLI:EU:C:2020:793

CGUE (Grand Chamber), Bolivarian Republic of Venezuela v Council of the European Union, case C-872/19 P, Sentenza, 22 giugno 2021, ECLI:EU:C:2021:507

CGUE (Grand Chamber), Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve v Moussa Abdida, case C-562/13, Sentenza, 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2453

CGUE (Grand Chamber), Criminal proceedings against E. and F., Reference for a preliminary ruling: Oberlandesgericht Düsseldorf – Germany, case C-550/09, Sentenza, 29 giugno 2010, ECLI:EU:C:2010:382

CGUE (Grand Chamber), Data Protection Commissioner v Facebook Ireland Limited and Maximillian Schrems, case C-311/18, Request for a preliminary ruling from the High Court (Ireland), Sentenza, 16 luglio 2020, ECLI:EU:C:2020:559

CGUE (Grand Chamber), *European Commission and Others v Yassin Abdullah Kadi (Kadi II)*, joined cases C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, Sentenza, 18 luglio 2013, ECLI:EU:C:2013:518

CGUE (Grand Chamber), *European Commission v Republic of Poland*, case C-619/18, Sentenza, 24 giugno 2019, ECLI:EU:C:2019:531

CGUE (Grand Chamber), *European Parliament v Council of the European Union*, case C-658/11, Sentenza, 24 giugno 2014, ECLI:EU:C:2014:2025

CGUE (Grand Chamber), *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v European Parliament and Council of the European Union*, case C-583/11 P, Sentenza, 3 ottobre 2013, ECLI:EU:C:2013:625

CGUE (Grand Chamber), *Issam Anbouba v Council of the European Union*, case C-605/13 P, Sentenza, 21 aprile 2015, ECLI:EU:C:2015:248

CGUE (Grand Chamber), *Maximillian Schrems v Data Protection Commissioner*, case C-362/14, Sentenza, 6 ottobre 2015, ECLI:EU:C:2015:650

CGUE (Grand Chamber), *Melli Bank v. Council of the European Union*, case C-380/09 P, Sentenza, 13 marzo 2012, ECLI:EU:C:2012:137

CGUE (Grand Chamber), *Melli Bank v. Council of the European Union*, case C-548/09 P, Sentenza, 16 novembre 2011, ECLI:EU:C:2011:735

CGUE (Grand Chamber), *National Iranian Oil Company v Council*, case C-440/14 P, Sentenza, 10 marzo 2016, ECLI:EU:C:2016:128

CGUE (Grand Chamber), *OJSC ROSNEFT Oil Company v. HM Treasury; the Secretary of State for Business, Innovation, and Skills; the Financial Conduct Authority*, case C-72/15, materia PESC, Sentenza, 28 marzo 2017, ECLI:EU:C:2017:236

CGUE (Grand Chamber), *Ruska Federacija v I.N.*, case C-897/19 PPU, Request for a preliminary ruling from the Vrhovni sud, Sentenza, 2 aprile 2020, ECLI:EU:C:2020:262

CGUE (Grand Chamber), *Safa Nicu Sepahan Co. v Council of the European Union*, case C-45/15 P, Sentenza, 30 maggio 2017, ECLI:EU:C:2017:402

CGUE (Grand Chamber), *Sky Österreich GmbH v Österreichischer Rundfunk*, case C-283/11, Request for a preliminary ruling from the Bundeskommunikationssenat, Sentenza, 22 gennaio 2013, ECLI:EU:C:2013:28

CGUE (Grand Chamber), *Unibet (London) Ltd and Unibet (International) Ltd v Justitiekanslern*, case C-432/05, Reference for a preliminary ruling: *Högsta domstolen – Sweden*, Sentenza, 13 marzo 2007, ECLI:EU:C:2007:163

CGUE (Grand Chamber), *WS v Bundesrepublik Deutschland*, case C-505/19, Request for a preliminary ruling from the Verwaltungsgericht Wiesbaden, Sentenza, 12 maggio 2021, ECLI:EU:C:2021:376

CGUE (Ottava sezione), *Oleksandr Viktorovych Yanukovych v Council of the European Union*, case C-599/16 P, Sentenza, 19 ottobre 2017, ECLI:EU:C:2017:785

CGUE (Ottava sezione), *Viktor Fedorovych Yanukovych v Council of the European Union*, case C-598/16 P, Sentenza, 19 ottobre 2017, ECLI:EU:C:2017:786

CGUE (Prima sezione), *Adusbef and Others v Banca d'Italia and Others*, case C-686/18, Sentenza, 16 luglio 2020, ECLI:EU:C:2020:567

CGUE (Quarta sezione), *Mykola Yanovych Azarov v Council of the European Union*, case C-530/17, Sentenza, 19 dicembre 2018, ECLI:EU:C:2018:1031

CGUE (Quinta sezione), *Ahmed Abdelaziz Ezz and Others v Council of the European Union*, case C-220/14 P, Sentenza, 5 marzo 2015, ECLI:EU:C:2015:147

CGUE (Quinta sezione), *Council of the European Union v. Bank Mellat*, case C-176/13 P, Sentenza, 18 febbraio 2016, ECLI:EU:C:2016:96

CGUE (Quinta sezione), *Council of the European Union v Fulmen and Fereydoun Mahmoudian*, case C-280/12 P, Sentenza, 28 novembre 2013, ECLI:EU:C:2013:775

CGUE (Quinta sezione), *Council v Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, case C-348/12 P, Sentenza, 28 novembre 2013, ECLI:EU:C:2013:776

CGUE (Quinta sezione), *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) and Others and Athesia Energy Srl and Others v Ministero dello Sviluppo Economico and Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA*, joined cases C-798/18, C-799/18, Requests for a preliminary ruling from the Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sentenza, 15 aprile 2020, ECLI:EU:C:2021:280

CGUE (Quinta sezione), *Herbert Schaible v Land Baden-Württemberg*, case C-101/12, Request for a preliminary ruling from the Verwaltungsgericht Stuttgart, Sentenza, 17 October 2013, ECLI:EU:C:2013:661

CGUE (Seconda sezione), Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd v Distillerie Bonollo SpA and Others, case C-461/18 P, Sentenza, 3 dicembre 2020, ECLI:EU:C:2020:979

CGUE (Seconda sezione), Lidl GmbH & Co. KG v Freistaat Sachsen, case C-134/15, Sentenza, 17 giugno 2016, ECLI:EU:C:2016:498

CGUE (Seconda sezione), OPR-Finance s.r.o. v GK, case C-679/18, Request for a preliminary ruling from the Okresní soud v Ostravě, Sentenza, 5 marzo 2020, ECLI:EU:C:2020:167

CGUE (Seconda sezione), Polkomtel sp. z o.o. v Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, case C-277/16, Request for a preliminary ruling from the Sąd Najwyższy, Sentenza, 20 December 2017, ECLI:EU:C:2017:989

CGUE (Seduta Plenaria), Parere 2/15, 16 maggio 2017, ECLI:EU:C:2017:376

CGUE (Sesta sezione), Deutsche Bahn and Others v European Commission, Case C-264/16 P, Sentenza, 1° febbraio 2018, ECLI:EU:C:2018:60

CGUE (Settima sezione), Mykola Yanovych Azarov v. Council of the European Union, case C-416/18 P, Sentenza, 11 luglio 2019, ECLI:EU:C:2019:602

CGUE (Settima sezione), ROSNEFT Oil Company PAO and Others v. Council of the European Union, case C-732/18 P, Sentenza, 17 settembre 2020, ECLI:EU:C:2020:727

CGUE (Terza sezione), Artogodan GmbH v European Commission, case C-221/10 P, Sentenza, 19 aprile 2012, ECLI:EU:C:2012:216

CGUE (Terza sezione), Federal Republic of Germany v Esso Raffinage, case C-471/18 P, Sentenza, 21 gennaio 2021, ECLI:EU:C:2021:48, testo rettificato con Ordinanza del 4 marzo 2021

TRIB. DELL'UE (Nona sezione), Andriy Klyuyev v Council of the European Union, case T-340/14, Sentenza, 15 settembre 2016, ECLI:EU:T:2016:496

TRIB. DELL'UE (Nona sezione), Andriy Portnov v Council of the European Union, case T-290/14, Sentenza, 26 ottobre 2015, ECLI:EU:T:2015:806

TRIB. DELL'UE (Nona sezione), Arkady Romanovich Rotenberg v. Council of the European Union, case T-717/14, Ordinanza, 14 novembre 2014, ECLI:EU:T:2014:982

TRIB. DELL'UE (Nona sezione), Arkady Romanovich Rotenberg v. Council of the European Union, case T-720/14, Sentenza, 30 novembre 2016, ECLI:EU:T:2016:689

TRIB. DELL'UE (Nona sezione), Dmitrii Konstantinovich Kiselev v Council of the European Union, case T-262/15, Sentenza, 15 giugno 2017, ECLI:EU:T:2017:392

TRIB. DELL'UE (Nona sezione), Mykola Yanovych Azarov v. Council of the European Union, case T-331/14, Sentenza, 28 gennaio 2016, ECLI:EU:T:2016:49

TRIB. DELL'UE (Nona sezione), Oleksandr Viktorovych Yanukovych v Council of the European Union, case T-348/14, Sentenza, 15 settembre 2016, ECLI:EU:T:2016:508

TRIB. DELL'UE (Nona Sezione) Syria International Islamic Bank v Council of the European Union, case T-293/12, Sentenza, 11 giugno 2014, ECLI:EU:T:2014:439

TRIB. DELL'UE (Nona sezione), Viktor Fedorovych Yanukovych v Council of the European Union, case T-346/14, Sentenza, 15 settembre 2016, ECLI:EU:T:2016:497

TRIB. DELL'UE (Nona sezione ampliata), Google LLC, formerly Google Inc. and Alphabet, Inc. v European Commission, case T-612/17, Sentenza, 21 novembre 2021, ECLI:EU:T:2021:763

TRIB. DELL'UE (Ottava sezione), Mehdi Ben Tijani Ben Haj Hamda Ben Haj Hassen Ben Ali v. Council of the European Union, case T-200/14, Sentenza, 14 aprile 2016, ECLI:EU:T:2016:216

TRIB. DELL'UE (Ottava sezione), Nord Stream 2 AG v European Parliament and Council of the European Union, case T-526/19, Ordinanza, 20 maggio 2020, ECLI:EU:T:2020:210

TRIB. DELL'UE (Ottava sezione), Nord Stream AG v European Parliament and Council of the European Union, case T-530/19, Ordinanza, 20 maggio 2020, ECLI:EU:T:2020:213

TRIB. DELL'UE (Prima Sezione), Aliaksei Mikhalchanka v Council of the European Union, joined cases T-196/11, T-542/12, Sentenza, 23 settembre 2014, ECLI:EU:T:2014:801

TRIB. DELL'UE (Prima Sezione), Aliaksei Mikhalchanka v Council of the European Union, case T-693/13, Sentenza, 10 maggio 2016, ECLI:EU:T:2016:283

TRIB. DELL'UE (Prima Sezione), Anatoly Ternavsky v Council of the European Union, case T-163/12, Sentenza, 12 maggio 2015, ECLI:EU:T:2015:271

TRIB. DELL'UE (Prima Sezione), Safa Nicu Sepahan Co. v Council of the European Union, case T-384/11, Sentenza, 25 novembre 2014, ECLI:EU:T:2014:986

TRIB. DELL'UE (Prima sezione ampliata), Republic of Poland v European Commission, case T-883/16, Sentenza, 10 settembre 2019, ECLI:EU:T:2019:567

TRIB. DELL'UE (Quarta sezione ampliata), Bolivarian Republic of Venezuela v Council of the European Union, case T-65/18, Sentenza, 20 settembre 2019, ECLI:EU:T:2019:649

TRIB. DELL'UE (Quarta sezione), Fulmen v. Council of the European Union, joined cases T-439/10, T-440/10, Sentenza, 21 marzo 2012, ECLI:EU:T:2012:142

TRIB. DELL'UE (Quarta sezione), Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran v. Council of the European Union, case T-509/10, Sentenza, 25 aprile 2021, ECLI:EU:T:2021:201

TRIB. DELL'UE (Quinta sezione), Kingdom of Cambodia and Cambodia Rice Federation (CRF) v European Commission, Ordinanza, Case T-246/19, Ordinanza, 10 settembre 2020, ECLI:EU:T:2020:415

TRIB. DELL'UE (Seconda sezione ampliata), Jose Maria Sison v Council of the European Union, case T-341/07, Sentenza, 23 novembre 2011, ECLI:EU:T:2011:687

TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), DENIZBANK v Council, case T-798/14, Sentenza, 13 settembre 2018, ECLI:EU:T:2018:546

TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), GAZPROM Neft PAO v Council, joined cases T-735/14, T-799/14, Sentenza, 13 settembre 2018, ECLI:EU:T:2018:548

TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), Joint-Stock Company 'Almaz-Antey' Air and Space Defence Corp. v Council of the European Union, case T-515/15, Sentenza, 13 settembre 2018, ECLI:EU:T:2018:545

TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), Mykola Yanovych Azarov v. Council of the European Union, case T-215/15, Sentenza, 7 luglio 2017, ECLI:EU:T:2017:479

TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), Mykola Yanovych Azarov v Council of the European Union, case T-286/18, Sentenza, 11 settembre 2019, ECLI:EU:T:2019:577

TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), Oleksandr Viktorovych Yanukovych v Council of the European Union, joined cases T-245/16, T-286/17, Sentenza, 11 luglio 2019, ECLI:EU:T:2019:505

TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), Oleksandr Viktorovych Yanukovych v Council of the European Union, case T-301/18, Sentenza, 24 settembre 2019, ECLI:EU:T:2019:676

TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), PAO ROSNEFT Oil Company and Others v Council, case T-715/14, Sentenza, 13 settembre 2018, ECLI:EU:T:2018:544

TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), PSC PROMINVESTBANK, Joint-Stock Commercial Industrial & Investment Bank v Council of the European Union, case T-739/14, Sentenza, 13 settembre 2018, ECLI:EU:T:2018:547

TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), SBERBANK of Russia OAO v Council of the European Union, case T-732/14, Sentenza, 13 settembre 2018, ECLI:EU:T:2018:541

TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), Viktor Feodorovych Yanukovych v Council of the European Union, joined cases T-244/16, T-285/17, Sentenza, 11 luglio 2019, ECLI:EU:T:2019:502

TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), Viktor Feodorovych Yanukovych v Council of the European Union, case T-300/18, Sentenza, 24 settembre 2019, ECLI:EU:T:2019:685

TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), VNESHECONOMBANK v Council of the European Union, case T-737/14, Sentenza, 13 settembre 2018, ECLI:EU:T:2018:543

TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), VTB Bank PAO v Council of the European Union, case T-734/14, Sentenza, 13 settembre 2018, ECLI:EU:T:2018:542

TRIB. DELL'UE (Sesta sezione), Yuriy Ivanyushchenko v EC, case T-246/15, Sentenza, 8 novembre 2017, ECLI:EU:T:2017:789

TRIB. DELL'UE (Settima sezione), Yassin Abdullah Kadi v European Commission (Kadi II), case T-85/09, Sentenza, 30 settembre 2010, ECLI:EU:T:2010:418

TRIB. DELL'UE (Settima sezione ampliata), Intel Corp. v European Commission, case T-286/09, Sentenza, 12 giugno 2014, ECLI:EU:T:2014:547

TRIB. DELL'UE (Terza sezione), Ahmed Abdelaziz Ezz and Others v Council of the European Union, case T-256/11, Sentenza, 27 febbraio 2014, ECLI:EU:T:2014:93

TRIB. DI I GRADO, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities, case T-306/01, Ordinanza del Presidente, 7 maggio 2002, ECLI:EU:T:2002:113

TRIB. DI I GRADO (Grande Sezione), Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) and Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies, Inc. (FIAMM Technologies) v Council of the European

Union and Commission of the European Communities, case T-69/00, Sentenza, 14 dicembre 2005, ECLI:EU:T:2005:449

TRIB. DI I GRADO (Quinta Sezione ampliata), Gencor Ltd v Commission of the European Communities, case T-102/96, Sentenza, 25 marzo 1999, ECLI:EU:T:1999:65

TRIB. DI I GRADO (Seconda sezione), Melli Bank v. Council of the European Union, case T-390/08, Sentenza, 14 ottobre 2009, ECLI:EU:T:2009:401

TRIB. DI I GRADO (Seconda sezione), Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Council of the European Union, case T-228/02, Sentenza, 12 dicembre 2006, ECLI:EU:T:2006:384

TRIB. DI I GRADO (Seconda sezione), Segi and Others v Council of the European Union, case T-338/02, Ordinanza, 7 giugno 2004, ECLI:EU:T:2004:171

TRIB. DI I GRADO (Seconda sezione ampliata), Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities, case T-315/01, Sentenza, 21 settembre 2005, ECLI:EU:T:2005:332

TRIB. DI I GRADO (Settima sezione), Omar Mohammed Othman v Council of the European Union and Commission of the European Communities, case T-318/01, Sentenza, 11 giugno 2009, ECLI:EU:T:2009:187

CORTE EDU (Chamber), Cantoni v. France, ric. n°17862/91, Judgment, 15 novembre 1996

CORTE EDU (Chamber), Gradinger v. Austria, ric. n° 15963/90, Judgment, 23 ottobre 1995

CORTE EDU (Chamber), Schmutz v. Austria, ric. n°15523/89, Judgment, 23 ottobre 1995

CORTE EDU (Grand Chamber), Al-Dulimi and Montana Management inc. v. Switzerland, ric. n°5809/08, Judgment, 21 giugno 2016

CORTE EDU (Grand Chamber), Al-Jedda v. The United Kingdom, ric. n°27021/08, Judgment, 7 luglio 2011

CORTE EDU (Grand Chamber), Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland, ric. n°45036/98, Judgment, 30 giugno 2005

CORTE EDU (Grand Chamber), Cyprus v. Turkey, ric. n°25781/94, Judgment, 10 maggio 2001

CORTE EDU (Grand Chamber), Nada v. Switzerland, ric. n°10593/08, Judgment, 12 settembre 2012

CORTE EDU (Grand Chamber), Nada v. Switzerland, ric. n°10593/08, Judgment (concurring opinion of Judge Malinverni) 12 settembre 2012

CORTE EDU (Plenary), Engel and others v. the Netherlands (article 50), ric. nn°5100/71, 5101/71, 5102 /71, 5354/72, 5370/72, Judgment (Merits), 8 giugno 1976

CORTE EDU (Seconda sezione), A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italy, ric. n°43509/08, Judgment, 27 settembre 2011

CORTE EDU (Seconda sezione), Al-Dulimi and Montana Management inc. v. Switzerland, ric. n°5809/08, Judgment, 26 novembre 2013

CORTE EDU (Terza sezione), Democratic Republic of the Congo v. Belgium, ric. n°16554/19, Decision on admissibility, 6 ottobre 2020

CPA, Aeroport Belbek LLC and Mr. Igor Valerievich Kolomoisky v. The Russian Federation, case n°2015-07, data di inizio del procedimento: 13 gennaio 2015

CPA, Copper Mesa Mining Corp. v. Republic of Ecuador, case n°2012-2, Award, 15 marzo 2016

CPA, Everest Estate LLC et al. v. The Russian Federation, case n°2015-36, Award, 2 maggio 2018

CPA, Financial Performance Holdings B.V. (the Netherlands) v. The Russian Federation, case n°2015-02, Award, 27 settembre 2016

CPA, (i) NJSC Naftogaz of Ukraine (Ukraine) and Others v. The Russian Federation, case n°2017-16, data di inizio del procedimento: 17 ottobre 2016

CPA, Island of Palmas case (Netherlands v. U.S.A.), Award, 4 Aprile 1928, in RIAA, vol. II, pp. 829-871

CPA, JSC CB PrivatBank v. The Russian Federation, case n°2015-21, data di inizio del procedimento, 13 gennaio 2015

CPA, Oschadbank v. Russian Federation, case n°2016-14, data di inizio del procedimento: 18 gennaio 2016, Award, 26 novembre 2018

CPA, PJSC Ukrafta v. The Russian Federation, case n°2015-34, data di inizio del procedimento: 15 giugno 2015, Award, 12 aprile 2019

CPA, Stabil, LLC and Others v the Russian Federation, case n°2015-35, data di inizio del procedimento: 15 giugno 2015, Award, 12 aprile 2019

EU-UKRAINE AA, Restrictions applied by Ukraine on exports of certain wood products to the European Union (Ukraine – Wood Products), Final Report of the Arbitration Panel, Lugano (CH), 11 dicembre 2020

ICC, case n°1782, Award, 1973, in *Clunet* 1975, pp. 923 ss.

ICC, case n°2478, Award, 1974, in *YCA*, 1978, p. 222 ss.

ICC, Shipyard, AB Götaverken (Sweden) v Libyan General Maritime Transport Organization (GMTO) (Libya), General National Maritime Transport Company (GMTC) (successor First Defendant) (Libya), cases nn°2977, 2978, 3033, Award, 1978, in *YCA*, 1981, pp. 133 ss.

ICSID, Bear Creek Mining Corp. v. Republic of Peru, case n°Arb/14/21, Award, 30 novembre 2017

ICSID, CMS Gas Transmission Company v. The Republic of Argentina, case n°Arb/01/8, Annulment proceeding, 25 settembre 2007

ICSID, CMS Gas Transmission Company v. The Republic of Argentina, case n°Arb/01/8, Award, 12 maggio 2005

ICSID, Continental Casualty Co. v. Argentine Republic, case n°Arb/03/9, Award, 5 settembre 2008

ICSID, El Paso Energy Int'l Co. v. Argentine Republic, case n°Arb/03/15, Award, 31 ottobre 2011

ICSID, Enron Corporation and Ponderosa Assets, L.P. v. Argentine Republic, case n°Arb/01/3, Annulment proceeding, 25 settembre 2007

ICSID, Enron Corporation and Ponderosa Assets, L.P. v. Argentine Republic, case n°Arb/01/3, Award, 22 maggio 2007

ICSID, LG&E Energy Corp. v. Argentine Republic, case n°Arb/02/1, Decision on liability, 3 ottobre 2006

ICSID, Sempra Energy International v. The Argentine Republic, case n°Arb/02/16, Award, 28 settembre 2007

IRAN-U.S. CLAIMS TRIBUNAL, Anaconda Iran Ltd. v. Iran, in *Iran-U.S. C.T.R.*, 13 (1986), pp. 199 ss.

TRIBUNALE ARBITRALE, Case concerning the Air Service Agreement of 27 March 1946 between the United States of America and France, sentenza arbitrale, 9 dicembre 1978, in *UN Reports of International Arbitral Awards*, 2006, vol. XVIII, pp. 417-493

TRIBUNALE ARBITRALE, Cysne Case (Germany v Portugal), Award, 30 giugno 1930, in *UN Reports of International Arbitral Awards*, vol. II (Sales No. 1949.V.1), p. 1035

TRIBUNALE ARBITRALE, Portuguese Colonies case (Naulilaa incident), Award, 31 luglio 1928, in *UN Reports of International Arbitral Awards*, vol. II (Sales No. 1949.V.1), p. 1011

• **Organi internazionali**

GATT, Report del panel, United States – Trade Measures affecting Nicaragua, L/60533 (unadopted), 13 ottobre 1986

GATT, Report del panel, US – Sugar Quota, L/5607, 2 marzo 1984

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, DS188: Nicaragua – Measures Affecting Imports from Honduras and Colombia (panel established, 18 maggio 2000)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, DS38: United States – The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (mandato del panel scaduto il 22 aprile 1998)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, DS462: Russian Federation – Recycling Fee on Motor Vehicles (panel established but not yet composed, 25 novembre 2013)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, DS474: European Union – Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia (panel established but not yet composed, 22 luglio 2014)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, DS521: European Union – Anti-Dumping Measures on Certain Cold-Rolled Flat Steel Products from Russia (panel composed, 16 marzo 2020)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, DS604: Russian Federation — Certain Measures Concerning Domestic and Foreign Products and Services (panel composed, 24 febbraio 2022)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS163: Korea – Measures Affecting Government Procurement, WT/DS163/R, 1° maggio 2000 (adopted, 19 giugno 2000)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS308: Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages, WT/DS308/R, 7 ottobre 2005 (adopted, 24 marzo 2006)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS316: European Communities and Certain member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, WT/DS316/R, 30 giugno 2010 (adopted, 1 giugno 2011)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS353: United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft – Second Complaint, WT/DS353/R, 31 marzo 2011 (adopted, 23 marzo 2012)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS371: Thailand – Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines, WT/DS371/R, 15 novembre 2010 (adopted, 15 luglio 2011)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS430: India – Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products, WT/DS430/R, 14 ottobre 2014 (adopted, 19 giugno 2015)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS431: China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum, WT/DS431/R, WT/DS432/R, WT/DS433/R, 26 marzo 2014 (adopted, 29 agosto 2014)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS467: Australia – Certain Measures Concerning Trademarks, Geographical Indications and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packaging, WT/DS435/R, WT/DS441/R, WT/DS458/R, WT/DS467/R, 28 giugno 2018 (adopted, 27 agosto 2018)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS475: Russian Federation – Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union, WT/DS475/R, 19 agosto 2016 (adopted, 21 marzo 2017)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS476: European Union and its Member States – Certain Measures Relating to the Energy Sector, WT/DS476/R, 10 agosto 2018 (under appeal, 21 settembre 2018)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS485: Russia – Tariff Treatment of Certain Agricultural and Manufacturing Products, WT/DS485/R, 12 agosto 2016 (adopted, 26 settembre 2016)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS494: European Union – Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia – Second complaint, WT/DS494/R, 24 luglio 2020 (under appeal, 28 agosto 2020)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit, WT/DS 512/R, 5 aprile 2019 (adopted, 26 aprile 2019)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS518: India – Certain Measures on Imports of Iron and Steel Products, WT/DS518/R, 6 novembre 2018 (under appeal, 14 dicembre 2018)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS567: Saudi Arabia – Measures concerning the Protection of Intellectual Property Rights, WT/DS567/R, 16 giugno 2020 (under appeal, 28 luglio 2020)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report del panel, DS58: United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/R, 15 maggio 1998 (adopted, 6 novembre 1998)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS135: European Communities – Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos, WT/DS135/AB/R, 12 marzo 2001 (adopted, 5 aprile 2001)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS2: United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/AB/R, 29 aprile 1996

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS213: United States – Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany, WT/DS213/AB/R, 28 novembre 2002 (adopted, 19 dicembre 2002)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS231: European Communities – Trade Description of Sardines, WT/DS231/AB/R, 26 settembre 2002 (adopted, 23 ottobre 2002)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS268: United States – Sunset Reviews of Anti-Dumping Measures on Oil Country Tubular Goods from Argentina, WT/DS268/AB/R, 29 novembre 2004 (adopted, 17 dicembre 2004)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS308: Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages, WT/DS308/AB/R, 6 marzo 2006 (adopted, 24 marzo 2006)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS316: European Communities and Certain member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, WT/DS316/AB/R, 18 maggio 2011 (adopted, 1 giugno 2011)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS320: United States – Continued Suspension of Obligations in the EC - Hormones Dispute, WT/DS320/AB/R, 16 ottobre 2008 (adopted, 14 novembre 2008)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS33: United States – Measures Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses from India, WT/DS33/AB/R, 25 aprile 1997 (adopted, 23 maggio 1997)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS332: Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres, WT/DS332/AB/R, 3 dicembre 2007 (adopted, 17 dicembre 2007)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS344: United States – Final Anti-Dumping Measures on Stainless Steel from Mexico, WT/DS344/AB/R, 30 aprile 2008 (adopted, 20 maggio 2008)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS353: United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft – Second Complaint, WT/DS353/AB/R, 12 marzo 2012 (adopted, 23 marzo 2012)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS371: Thailand – Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines, WT/DS371/AB/R, 17 giugno 2011 (adopted, 15 luglio 2011)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS394: Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R, 30 gennaio 2012 (adopted, 22 febbraio 2012)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS430: India – Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products, WT/DS430/AB/R, 4 giugno 2015 (adopted, 19 giugno 2015)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS431: China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum, WT/DS431/AB/R, WT/DS432/AB/R, WT/DS433/AB/R, 7 agosto 2014 (adopted, 29 agosto 2014)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS456: India – Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules, WT/DS456/AB/R, 16 settembre 2016 (adopted, 14 ottobre 2016)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS475: Russian Federation – Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union, 23 febbraio 2017, WT/DS475/AB/R (circulated, 24 febbraio 2017; compliance proceedings, 21 novembre 2018; authority for panel lapsed, 28 January 2021)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS479: Russia – Anti-Dumping Duties on Light Commercial Vehicles from Germany and Italy, WT/DS479/AB/R, 22 marzo 2018 (adopted, 9 aprile 2018)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS496: Indonesia – Safeguard on Certain Iron or Steel Products, WT/DS490/AB/R, WT/DS496/AB/R, 15 agosto 2018 (adopted, 27 agosto 2018)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS58: United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R, 12 ottobre 1998 (adopted, 6 novembre 1998)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS62: European Communities – Customs Classification of Certain Computer Equipment, WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R, WT/DS68/AB/R, 5 giugno 1998 (adopted, 22 giugno 1998)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Report dell'Organo d'appello, DS8: Japan – Taxes on Alcoholic Beverages, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, 4 ottobre 1996 (adopted, 1 novembre 1996)

c. Atti e documenti

AAWH, Denial of Food and Medicine: The Impact of the U.S. Embargo on the Health and Nutrition in Cuba, Washington, marzo 1997

AMERICAN LAW INSTITUTE, Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law of the United States, 2018

AMERICAN LAW INSTITUTE, Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States, 1987

AMERICAN LAW INSTITUTE AND NATIONAL CONFERENCE OF COMMISSIONERS ON UNIFORM STATE LAWS, US Uniform Commercial Code (U.C.C.), 2002

AMNESTY INTERNATIONAL, Abuses and Crimes by the Aidar Volunteer Battalion in North Luhansk Region, in Amnesty International Briefing, 8 settembre 2014

AMNESTY INTERNATIONAL, Annual Report 2011 – Cuba, 13 maggio 2011

AMNESTY INTERNATIONAL, Israel and Occupied Palestinian Territories 2021, in AMNESTY INTERNATIONAL, Report 2021/2022. The State of the World's Human Rights, Peter Benenson House, Londra, 2022

AMNESTY INTERNATIONAL, HUMAN RIGHTS WATCH, You Don't Exist - Arbitrary Detentions, Enforced Disappearances, and Torture in Eastern Ukraine, Amnesty International, Londra, 2016

ASIL, Extraterritorial Application of U.S. Export Controls—The Siberian Pipeline, in Proceedings of the Annual Meeting, 1983, vol. 77, pp. 241-271

CENTRO STUDI PER LA PACE, Posizione comune del Consiglio 931/2001 del 27 dicembre 2001 (con aggiornamenti) relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo – Sommario, ult. agg. 12 marzo 2008

COMMISSION ON EUROPEAN CONTRACT LAW, Principles of European Contract Law (PECL), parti I e II – 1998 e parte III – 2002, <https://www.jus.uio.no/lm/eu.contract.principles.parts.1.to.3.2002>

CSEF, Применение Практики «Двойных Стандартов» как Фактор Возникновения Конфликтов в Современном Мире [The Use of the Practice of “Double Standards” as a Factor in the Emergence of Conflicts in the Modern World], in Центр Стратегических Оценок и Прогнозов [Center for Strategic Assessments and Forecasts], 14 novembre 2015, consultabile on-line sul sito: <http://csef.ru/ru/oborona-i-bezopasnost/340/primenenie-praktiki-dvojnyh-standartov-kak-faktor-vozniknoveniya-konfliktov-v-sovremennom-mire-6438>

EUR-LEX, I metodi comunitari e intergovernativi, in Glossario delle sintesi, ult. cons. 14 febbraio 2022

FOREST TRENDS, Timber Legality Risk Dashboard: Ukraine, settembre 2021

HARVARD LAW SCHOOL, Draft Convention on Jurisdiction with Respect to Crime, in AJIL, 1935, vol. 29, n°1, supp. Research in International Law, pp. 439-442

HARVARD LAW SCHOOL, Introductory comment on the Harvard Draft Convention on Jurisdiction with Respect to Crime, in in AJIL, 1935, vol. 29, n° 1, supp. Research in International Law, pp. 443-445

ICC, Force Majeure Clause 2003 – Hardship Clause 2003, ICC Publishing, Parigi, febbraio 2003, consultabile on-line sul sito: <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2017/02/ICC-Force-Majeure-Hardship-Clause.pdf>

ICC, Force Majeure Clause 2020 – Hardship Clause 2020, ICC Publishing, Parigi, marzo 2020, consultabile on-line sul sito: <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2020/03/icc-forcemajeure-hardship-clauses-march2020.pdf>

ICC ITALIA, La Corte Internazionale di Arbitrato di ICC riconosciuta Istituzione Arbitrale Permanente in Russia, in ICC Italia – Home, 25 maggio 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.iccitalia.org/la-corte-internazionale-di-arbitrato-di-icc-riconosciuta-istituzione-arbitrale-permanente-in-russia>

IDI (IIL), The Extraterritorial Jurisdiction of States, Rapporteur: M. François Rigaux, in IIL Yearbook, vol. 69, 2000-2001 (Session of Vancouver, 2001 - Preparatory Work and Deliberations of the Institute), pp. 87-118

IDI (IIL), Resolution – Obligations erga omnes in International Law (Krakow Session 2005), Rapporteur: M. Giorgio Gaja, 27 agosto 2005, consultabile on-line sul sito: https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2005_kra_01_en.pdf

IHRC, Economic Sanctions as Human Rights Violations: International Law and the Right to Life, in Briefings, 14 maggio 2013, consultabile on-line sul sito: <https://www.ihrc.org.uk/economic-sanctions-as-human-rights-violations-international-law-and-the-right-to-life>

IPO, Appeal against sanctions, Submission to the COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Forty-eighth session (5-30 August 1996), Ginevra, 15 agosto 1996, consultabile on-line sul sito: <https://i-p-o.org/sanct.htm>

ISPI, Il Partenariato Orientale dell'UE tra potenzialità e debolezze, in Osservatorio di politica internazionale, n°5, Senato della Repubblica Italiana, dicembre 2009

NAFTOGAZ GROUP, Naftogaz files arbitration against Russia to recover \$2.6 billion for stolen Crimea assets, 19 ottobre 2016, consultabile on-line sul sito: <https://www.naftogaz.com/en/news/naftogaz-pozyvaetsya-do-rosii-z-vymogoyu-vidshkoduvaty-2-6-mlrd-dol-za-vkradeni-aktyvy-v-krymu>

RES, Политика Двойных Стандартов США и Стран Запада в Подходах к Ключевым Проблемам Международных Отношений [The Policy of Double Standards of the USA and Western Countries in Approaches to Key Problems of International Relations], in Аналитика [Analytics], 25 aprile 2021

ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, The League and the Application of Article 16 of the Covenant, in Bulletin of International News, 1935, vol. 12, nn°2-10

THE ASIAN-AFRICAN LEGAL CONSULTATIVE ORGANIZATION (AALCO), Extraterritorial Application of National Legislation: Sanctions Imposed Against Third Parties, doc. AALCO/53/TEHRAN/2014/SD/S 6, 2014

THE ASIAN-AFRICAN LEGAL CONSULTATIVE ORGANIZATION (AALCO), Resolution on half-day special meeting on “extraterritorial application of national legislation: sanctions imposed against third parties” (Deliberated), AALCO/RES/52/SP 2, 12 settembre 2013

THE ASIAN-AFRICAN LEGAL CONSULTATIVE ORGANIZATION (AALCO), The Extraterritorial Application of National Legislation: Sanctions Imposed Against Third Parties, Secretariat Report, 2003

- **Istituzioni e organismi nazionali**

AGENZIA ICE (IT), Misure Restrittive Federazione Russa e Sanzioni Unione Europea, ICE, Mosca, maggio 2018

BGER (CH), Communiqué de presse du Tribunal fédéral, Arrêts du 16 octobre 2018 (4A_396/2017, 4A_398/2017), Losanna, 16 ottobre 2018

- BNETZA (DE), Certification procedure for Nord Stream 2 suspended, in Press, 16 novembre 2021, consultabile on-line sul sito: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/20211116_NOS2.html
- BNETZA (DE), No derogation from regulation for Nord Stream 2, in Press, 15 maggio 2020, consultabile on-line sul sito: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/20200515_NordStream2.html
- CANADA, Foreign Extraterritorial Measures Act (FEMA), R.S.C. (1985), cf. F-29
- CANADA, Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law), S.C. 2017, c. 21
- CANADA, DEPARTMENT OF JUSTICE, Foreign Extraterritorial Measures Act (FEMA), in Fact Sheets - Update on the Helms-Burton Act and Canadians doing business in Cuba, ult. agg. 16 luglio 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/fema.html>
- CHINESE EMBASSY IN THE UNITED STATES OF AMERICA, Taiwan - an Inalienable Part of China, in Taiwan issue, ult. cons. 14 maggio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://www.mfa.gov.cn/ce/ceus/eng/zt/99999999/36717.htm>
- COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, PARLIAMENT, Autonomous Sanctions Amendment (Magnitsky-style and Other Thematic Sanctions) Bill 2021, 2 dicembre 2021
- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ley de protección al comercio y la inversión de normas extranjeras que contravengan el derecho internacional, in Diario Oficial de la Federación, 23 ottobre 1996
- FAS (RUS), Решение от 02.03.2018, №АП/14552/18, Дело № 1-11-18/00-22-17 [Resheniye ot 02.03.2018, № ATS/14552/ 18, Delo № 1-11-18/00-22-17], 2 marzo 2018
- GOVERNMENT OF INDIA, MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS, India-Russia Relations, in Foreign Relations, giugno 2020, consultabile on-line sul sito: https://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/India_Russia_Jun_2020.pdf
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Law of the Russian Federation on International Commercial Arbitration, No 5338-1, in vigore dal 7 luglio 1993 ed emendata il 3 dicembre 2008 e il 29 dicembre 2015, consultabile on-line (in lingua inglese – trad. non ufficiale) sul sito: <https://newyorkconvention1958.org/pdf/jurisdictions/1993-07-07-RF-Law-on-International-Commercial-Arbitration-en.pdf>
- GOVERNMENT OF RUSSIA, “Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях” от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 09.11.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.12.2021) [“Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh” ot 30.12.2001 № 195-FZ (red. ot 01.07.2021, s izm. ot 09.11.2021) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.12.2021)], 30 dicembre 2001 (e successive modifiche)
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства Российской Федерации от 06.07.2018 № 788 “Об утверждении ставок ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных товаров, страной происхождения которых являются Соединенные Штаты Америки” [Postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 06.07.2018 № 788 “Ob utverzhdenii stavok vvozykh tamozhennykh poshlin v otnoshenii otdel'nykh tovarov, stranoy proiskhozhdeniya kotorykh yavlyayutsya Soyedinennyye], 6 luglio 2018
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства РФ от 07.08.2014 № 778 (ред. от 17.11.2021) “О мерах по реализации указов Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560, от 24 июня 2015 г. № 320, от 29 июня 2016 г. № 305, от 30 июня 2017 г. № 293, от 12 июля 2018 г. № 420, от 24 июня 2019 г. № 293, от 21 ноября 2020 г. № 730 и от 20 сентября 2021 г. N 534” [Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 07.08.2014 № 778 (red. ot 17.11.2021) “O merakh po realizatsii ukazov Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 6 avgusta 2014 g. № 560, ot 24 iyunya 2015 g. № 320, ot 29 iyunya 2016 g. № 305, ot 30 iyunya 2017 g. № 293, ot 12 iyulya 2018 g. № 420, ot 24 iyunya 2019 g. № 293, ot 21 noyabrya 2020 g. № 730 i ot 20 sentyabrya 2021 g. № 534”] [Resolution n°778, “On Measures to Implement the Russian President’s Executive Orders No. 560 dated 6 August 2014 (No. 320 dated 24 June 2015, No. 305 dated 29 June 2016, No. 293 dated 30 June 2017, No. 420 dated 12 July 2018, No. 293 dated 24 June 2019, No. 730 dated 21 November 2020 and No. 534 dated 20 September 2021)], 7 agosto 2014 (e successive modifiche – ult. agg. 17 novembre 2021)
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 № 791 “Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, и (или) услуг по прокату таких товаров в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд” [Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 11.08.2014 № 791 “Ob ustanovlenii zapreta na dopusk tovarov legkoy promyshlennosti, proiskhodyashchikh iz inostrannykh gosudarstv, i (ili) uslug po prokату takikh tovarov v tselyakh osushchestvleniya zakupok dlya obespecheniya federal'nykh nuzhd, nuzhd sub'yektov Rossiyskoy Federatsii i munitsipal'nykh nuzhd”], 11 agosto 2014 (e successive modifiche)

- GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 № 656 “Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд” [Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 14.07.2014 № 656 “Ob ustanovlenii zapreta na dopusk otdel'nykh vidov tovarov mashinostroyeniya, proiskhodyashchikh iz inostrannykh gosudarstv, dlya tseley osushchestvleniya zakupok dlya obespecheniya, 14 luglio 2014 (e successive modifichie)
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства РФ от 19.08.2014 № 826 “О введении временного запрета на вывоз кожевенного полуфабриката с территории Российской Федерации” [Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 19.08.2014 № 826 “O vvedenii vremennogo zapreta na vyvoz kozhevennogo polufabrikata s territorii Rossiyskoy Federatsii”], 19 agosto 2014
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства РФ от 20 августа 2014 г. № 830 “О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 7 августа 2014 г. № 778” [Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 20 avgusta 2014 g. № 830 “O vnesenii izmeneniy v postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 7 avgusta 2014 g. № 778”], 20 agosto 2014
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2018 года № 1300 “О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22 октября 2018 г. № 592”, [Postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 1 noyabrya 2018 goda № 1300 “O merakh po realizatsii Ukaza Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 22 oktyabrya 2018 g. № 592”] 1 novembre 2018.
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2018 № 1656 “О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2018 г. № 1300” [Postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 25.12.2018 № 1656 “O vnesenii izmeneniy v postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 1 noyabrya 2018 g. № 1300”], 25 dicembre 2018
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2018 г. № 1716-83 “О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22 октября 2018 г. № 592” [Postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 29 dekabrya 2018 g. № 1716-83 “O merakh po realizatsii Ukaza Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 22 oktyabrya 2018 g. № 592”], 29 dicembre 2018 (e successive modifichie)
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2015 г. № 774 “Об утверждении Правил уничтожения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, включенных в перечень сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых являются Соединенные Штаты Америки, страны Европейского союза, Канада, Австралия, Королевство Норвегия, Украина, Республика Албания, Черногория, Республика Исландия, Княжество Лихтенштейн и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и которые по 31 декабря 2022 г. запрещены к ввозу в Российскую Федерацию” [Postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 31 iyulya 2015 g. № 774 “Ob utverzhdenii Pravil unichtozheniya sel'skokhozyaystvennoy produktsii, syr'ya i prodovol'stviya, vklyuchennykh v perechen' sel'skokhozyaystvennoy produktsii, syr'ya i prodovol'stviya, stranoy proiskhozhdeniya kotorykh yavlyayutsya Soyedinennyye Shtaty Ameriki, strany Yevropeyskogo soyuza, Kanada, Avstraliya, Korolevstvo Norvegiya, Ukraina, Respublika Albaniya, Chernogoriya, Respublika Islandiya, Knyazhestvo Likhtenshteyn i Soyedinennoye Korolevstvo Velikobritanii i Severnoy Irlandii i kotoryye po 31 dekabrya 2022 g. zapreshcheny k vvozu v Rossiyskuyu Federatsiyu”], 31 luglio 2015 (e successive modifichie).
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральный закон от 04.06.2018 г. № 127-ФЗ “О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств” [Federal'nyy zakon ot 04.06.2018 g. № 127-FZ “O merakh vozdeystviya (protivodeystviya) na nedruzhestvennyye deystviya Soyedinennykh Shtatov Ameriki i inykh inostrannykh gosudarstv”], 4 giugno 2018
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральный закон от 08.06.2020 № 171-ФЗ “О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в целях защиты прав физических и юридических лиц в связи с мерами ограничительного характера, введенными иностранным государством, государственным объединением и (или) союзом и (или) государственным (межгосударственным) учреждением иностранного государства или государственного объединения и (или) союза” [Federal'nyy zakon ot 08.06.2020 № 171-FZ “O vnesenii izmeneniy v Arbitrazhnyy protsessual'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii v tselyakh zashchity prav fizicheskikh i yuridicheskikh lits v svyazi s merami ogranichitel'nogo kharaktera, vvedennyimi inostrannym gosudarstvom, gosudarstvennym ob'yedineniem i (ili) soюзом и (или) gosudarstvennym (mezhgosudarstvennym) uchrezhdeniem inostrannogo gosudarstva ili gosudarstvennogo ob'yedineniya i (ili) soюза”] [Federal'nyy zakon ot 08.06.2020 № 171-FZ “O vnesenii izmeneniy v Arbitrazhnyy protsessual'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii v tselyakh zashchity prav fizicheskikh i yuridicheskikh lits v svyazi s merami ogranichitel'nogo kharaktera,

- vvedennymi inostrannym gosudarstvom, gosudarstvennym ob’’yedineniyem i (ili) soyuzom i (ili) gosudarstvennym (mezhhgosudarstvennym) uchrezhdeniyem inostrannogo gosudarstva ili gosudarstvennogo ob’’yedineniya i (ili) soyuza’’, 8 giugno 2020.
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральний закон от 08.12.2003 г. № 164-ФЗ “Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности” [Federal’nyy zakon ot 08.12.2003 g. № 164-FZ “Ob osnovakh gosudarstvennogo regulirovaniya vneshnetorgovoy deyatel’nosti’], 8 dicembre 2003
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральний закон от 12 ноября 2012 № 190-ФЗ “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации” [Federal’nyy zakon ot 12 noyabrya 2012 № 190-FZ “O vnesenii izmeneniy v Ugolovnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii i v stat’yu 151 Ugolovno-protsessual’nogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii’], 12 novembre 2012
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральний закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” [Federal’nyy zakon ot 15.08.1996 № 114-FZ “O poryadke vyyezda iz Rossiyskoy Federatsii i v’’yezda v Rossiyskuyu Federatsiyu’], 15 agosto 1996
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральний Закон от 21 июля 2012 № 121-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента” [Federal’nyy Zakon ot 21 iyulya 2012 № 121-FZ “O vnesenii izmeneniy v otdel’nyye zakono-datel’nyye акты Rossiyskoy Federatsii v chasti regulirovaniya deyatel’nosti nekommercheskikh organizatsiy, vypolnyayushchikh funktsii inostrannogo agenta’], 21 luglio 2012
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральний закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ “О рынке ценных бумаг” [Federal’nyy zakon ot 22.04.1996 № 39-FZ “O rynke tsennykh bumag’], 22 aprile 1996 (e successive modifiche)
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральний закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ “О защите конкуренции” [Federal’nyy zakon ot 26.07.2006 № 135-FZ “O zashchite konkurentsii’], 26 luglio 2006 (e successive modifiche)
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральний закон от 30.12.2020 № 481-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности” [Federal’nyy zakon ot 30.12.2020 № 481-FZ “O vnesenii izmeneniy v otdel’nyye zakonodatel’nyye акты Rossiyskoy Federatsii v chasti ustanovleniya dopolnitel’nykh mer protivodeystviya ugrozam natsional’noy bezopasnosti’], 30 dicembre 2020
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральний закон от 31.12.2017 № 482-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” [Federalnyy zakon ot 31.12.2017 № 482-FZ “O vnesenii izmeneniy v otdel’nyye zakonodatel’nyye акты Rossiyskoy Federatsii’], 31 dicembre 2020
- GOVERNMENT OF RUSSIA, Федеральний закон от 30.12.2006 г. № 281-ФЗ “О специальных экономических мерах” [Federal’nyy zakon ot 30.12.2006 g. № 281-FZ “O spetsial’nykh ekonomicheskikh merakh’], 31 dicembre 2006
- HOUSE OF COMMONS, STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT, Minutes of Proceedings: evidence session 15:30, n°032, Parliament of Canada, 14 novembre 2016
- HOUSE OF COMMONS, STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT, Minutes of Proceedings: evidence session 15:30, n°030, Parliament of Canada, 31 ottobre 2016
- MEF, DIPARTIMENTO DEL TESORO (IT), Contrasto al Finanziamento del Terrorismo, ult. cons. 10 gennaio 2020, consultabile on-line sul sito: http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/contrasto_finanziamento_terrorismo
- MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI [DELLA REPUBBLICA ITALIANA], Nota dazi USA-UE, in Informazioni sui mercati esteri, ult. cons. 26 ottobre 2020, consultabile on-line sul sito: https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/diploma_ziaeconomica/informazioni-sui-mercati-esteri/nota-dazi-usa
- MINISTRY OF COMMERCE OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, Order No. 1 of 2021 on Rules on Counteracting Unjustified Extraterritorial Application of Foreign Legislation and Other Measures, 9 gennaio 2021, consultabile on-line sul sito: <http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/announcement/202101/20210103029708.shtml>
- MINISTRY OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION, Special economic zones in Russia – which and where, ult. cons. 25 marzo 2020, consultabile on-line sul sito: <http://www.ved.gov.ru/eng/investing/sez>
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, Foreign Ministry Spokesperson announces sanctions on relevant EU entities and personnel, in Press and Media Service, 22 marzo 2021, consultabile on-line sul sito: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1863106.shtml

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference, 29 aprile 2022, consultabile on-line sul sito: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202204/t20220429_10680765.html

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, President Xi Jinping Held Talks with Russian President Vladimir Putin, 4 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202202/t20220204_10638923.html

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION, Foreign Ministry Spokeswoman Maria Zakharova's answer to a media question about sanctions against three Russian research institutes, in Foreign Policy, 28 agosto 2020

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION, Foreign Minister Sergey Lavrov's opening remarks during talks with Foreign Minister of the People's Republic of China Wang Yi, № 1039-26-05-2017, 26 Maggio 2017

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION, Foreign Ministry statement on Russia's response measures to more EU sanctions, in Official Statements, 30 aprile 2021

NATIONAL PEOPLE'S CONGRESS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, Anti-Foreign Sanctions Law of the People's Republic of China. Adopted at the 29th meeting of the Standing Committee of the 13th National People's Congress, 10 giugno 2021, consultabile on-line sul sito: <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202106/d4a714d5813c4ad2ac54a5f0f78a5270.shtml>

NATIONAL PEOPLE'S CONGRESS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, Export Control Law of the People's Republic of China, Order of the President of the People's Republic of China, n°58, 17 ottobre 2020 (in vigore dal 1° dicembre 2020), consultabile on-line sul sito: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/c23934/202112/63aff482fece44a591b45810fa2c25c4.shtml>

OFAC (USA), Basic Information on OFAC and Sanctions, in OFAC Consolidated Frequently Asked Questions, § 921, ult. agg. 20 agosto 2021, consultabile on-line sul sito: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/frequently-asked-questions/ofac-consolidated-frequently-asked-questions>

OFAC (USA), Directive 1 as Amended Under Executive Order 13662, 29 settembre 2017

OFAC (USA), Directive 3 Under Executive Order 13662, 12 settembre 2014

OFAC (USA), Directive 2 as Amended Under Executive Order 13662, 29 settembre 2017

OFAC (USA), Directive 4 Under Executive Order 13662, 31 ottobre 2017

OFAC (USA), Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN) Human Readable Lists, in Resource Center, ult. agg. 17 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/sdn-list/pages/default.aspx>

PERMANENT MISSION OF THE RUSSIAN FEDERATION TO OSCE, Выступление Постоянного Представителя Российской Федерации А. К. Лукашевича на Заседании Постоянного Совета ОБСЕ [Statement by the Permanent Representative of the Russian Federation A. K. Lukashovich at the Meeting of the OSCE Permanent Council], doc. PC.DEL/1608/21, 21 ottobre 2021

PERMANENT MISSION OF THE RUSSIAN FEDERATION TO THE UNITED NATIONS, Initiative to adopt a UN General Assembly Declaration on Solidarity in Countering COVID-19, in News, 27 marzo 2020, consultabile on-line sul sito: https://russiaun.ru/en/news/covid19_270320

PRESIDENT OF RUSSIA, Address by President of the Russian Federation, in Events, 18 marzo 2014

PRESIDENT OF RUSSIA, Address by the President of the Russian Federation, in Events, 21 febbraio 2022

PRESIDENT OF RUSSIA, Direct Line with Vladimir Putin, in News, 17 aprile 2014

PRESIDENT OF RUSSIA, Executive Order on Extending certain Special Economic Measures to Ensure the Russian Federation's Security, in Documents, 24 giugno 2019

PRESIDENT OF RUSSIA, Meeting of the Valdai International Discussion Club, in Events, 24 ottobre 2014

PRESIDENT OF RUSSIA, On Russia's strategic course with respect to the CIS member States, 14 settembre 1995

PRESIDENT OF RUSSIA, Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy, in Events, 10 febbraio 2007

PRESIDENT OF RUSSIA, Statement on the Situation in South Ossetia, in Kremlin.ru, 8 agosto 2008

PRESIDENT OF RUSSIA, The Foreign Policy Concept of the Russian Federation, 12 gennaio 2008

PRESIDENT OF RUSSIA, Александр Калашников освобождён от должности директора ФСИН, Указ «О Калашникове А.П.» [Aleksandr Kalashnikov osvobozhdiion ot dolzhnosti direktora FSIN, Ukaz «O Kalashnikove A.P.»], n°674, 25 novembre 2021

- PRESIDENT OF RUSSIA, Совместное Заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о Международных Отношениях, Вступающих в Новую Эпоху, и Глобальном Устойчивом Развитии [Joint Statement by the Russian Federation and the People's Republic of China on International Relations Entering a New Era and Global Sustainable Development], 4 febbraio 2022
- PRESIDENT OF RUSSIA, Указ Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 “О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации” [Presidential Executive Order n°560, On the application of certain special economic measures to ensure the security of the Russian Federation (dated August 6, 2014 and extended under Presidential executive orders No. 320 of June 24, 2015, No. 305 of June 29, 2016, No. 293 of June 30, 2017 and No. 420 of June 12, 2018)], 6 agosto 2014 (e successive modifiche – ult. agg. 15 novembre 2021)
- PRESIDENT OF RUSSIA, Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400 “О Стратегии Национальной Безопасности Российской Федерации” [Decree of the President of the Russian Federation of July 2, 2021 No. 400 ‘On the National Security Strategy of the Russian Federation’], 2 luglio 2021
- PRESIDENT OF RUSSIA, Указ Президента Российской Федерации от 20.09.2021 № 534, “О продлении действия отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации” [Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 20.09.2021 № 534 “O prodlenii deystviya otdel’nykh spetsial’nykh ekonomicheskikh mer v tselyakh obespecheniya bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii”], 20 settembre 2021
- PRESIDENT OF RUSSIA, Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 2018 года № 592 “О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Украины в отношении граждан и юридических лиц Российской Федерации” [Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 22 oktyabrya 2018 goda № 592 “O primenenii spetsial’nykh ekonomicheskikh mer v svyazi s nedruzhestvennymi deystviyami Ukrainy v otnoshenii grazhdan i yuridicheskikh lits Rossiyskoy Federatsii”], 22 ottobre 2018
- REPUBBLICA ITALIANA, Decreto-Legge 17 marzo 2020, n°18: Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, in G.U., n°70, 17 marzo 2020
- REPUBBLICA ITALIANA, Decreto-Legge 23 febbraio 2020, n°6: Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, in G.U., n°45, 23 febbraio 2020
- REPUBBLICA ITALIANA, Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n°96”, in G.U., n°102, 5 maggio 2003
- REPUBBLICA ITALIANA, Legge 15 dicembre 2001, n°438: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2001, n°374, recante disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale, in G.U., n°293, 18 dicembre 2001
- REPUBBLICA ITALIANA, Legge 27 novembre 2001, n°415: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 settembre 2001, n°353, recante disposizioni sanzionatorie per le violazioni delle misure adottate nei confronti della fazione afghana dei Talibani, in G.U., n°277, 28 novembre 2001
- ROSPOTREBNADZOR (RUS), Контроль и Надзор (tras.: Kontrol' i Nadzor; trad.: Control and Supervision), ult. cons. 24 settembre 2020, consultabile on-line sul sito: https://www.rospotrebnadzor.ru/control_nadzor
- ROSSELKHOZNADZOR (RUS), Ввоз. Вывоз. Транзит – Ограничения на ввоз (tras.: Vvoz. Vyvoz. Tranzit – Ogranicheniya na vvoz; trad.: Import. Export. Transit – Import restrictions), ult. cons. 24 settembre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://fsvps.gov.ru/fsvps/importExport>
- RUSSIAN FEDERATION, The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by the President of the Russian Federation V. Putin, 28 giugno 2000, consultabile on-line sul sito: <https://nuke.fas.org/guide/russia/doctrine/econcept.htm>
- SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, Documentazione per le Commissioni – Riunioni Inter-parlamentari, in Atti parlamentari – XVII Legislatura (dossier n°33/AP), 1° aprile 2014
- SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, Risoluzione della 3ª Commissione permanente (Affari esteri, emigrazione), in Atti parlamentari – XVIII Legislatura (doc. XXIV n°16), 11 febbraio 2020
- THE STATE DUMA (RUSSIAN FEDERATION), Актуальные Международно-Правовые проблемы XXI Века. Материалы «Круглого Стола» [Actual International Legal Problems of XXI Century. Materials of “Round Table”], Mosca, 2015, consultabile on-line sul sito: <http://duma.gov.ru/media/files/irq2DRCU1KkICWAafw0VHBn1SeUS61Pp.pdf>
- THE STATE DUMA (RUSSIAN FEDERATION), Новый текст Конституции с поправками 2020 [Novyy tekst Konstitutsii s popravkami 2020], in News, 3 luglio 2020, consultabile on-line sul sito: <http://duma.gov.ru/news/48953>

THE WHITE HOUSE (USA), Executive Order 13660 – Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine, 6 marzo 2014, in Federal Register, vol. 79, n°46, pp. 13491-13495

THE WHITE HOUSE (USA), Executive Order 13661 – Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine, 16 marzo 2014, in Federal Register, vol. 79, n°53, pp. 15533-15538

THE WHITE HOUSE (USA), Executive Order 13662 – Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine, 20 marzo 2014, in Federal Register, vol. 79, n°56, pp. 16167-16171

THE WHITE HOUSE (USA), Executive Order 13685 – Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions with Respect to the Crimea Region of Ukraine, 19 dicembre 2014, in Federal Register, vol. 79, n°247, pp. 77357-77359

THE WHITE HOUSE (USA), Executive Order 13692 – Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela, 8 marzo 2015, in Federal Register, vol. 80, n° 47, pp. 12747-12751

THE WHITE HOUSE (USA), Executive Order 13808 – Imposing Additional Sanctions with Respect to the Situation in Venezuela, 24 agosto 2017, in Federal Register, vol. 82, n°166, pp. 41155-41156

THE WHITE HOUSE (USA), Executive Order 13827 – Taking Additional Steps to Address the Situation in Venezuela, 19 marzo 2018, in Federal Register, vol. 83, n°55, pp. 12469-12470

THE WHITE HOUSE (USA), Executive Order 13835 Prohibiting Certain Additional Transactions with Respect to Venezuela, 21 maggio 2018, in Federal Register, vol. 83, n°101, pp. 24001-24002

THE WHITE HOUSE (USA), Executive Order 13849 – Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act, 20 settembre 2018, in Federal Register, vol. 83, n°184, pp. 48195-48200

THE WHITE HOUSE (USA), Executive Order 13850 – Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Venezuela, 1° novembre 2018, in Federal Register, vol. 83, n°213, pp. 55243-55245

THE WHITE HOUSE (USA), Executive Order 13857 – Taking Additional Steps to Address the National Emergency with Respect to Venezuela, 25 gennaio 2019, in Federal Register, vol. 84, n°20, pp. 509-510

THE WHITE HOUSE (USA), Executive Order 13883 – Administration of Proliferation Sanctions and Amendment of Executive Order 12851, 1° agosto 2019, in Federal Register, vol. 84, n°179, pp. 48704-48705

THE WHITE HOUSE (USA), Executive Order 13884 – Blocking Property of the Government of Venezuela, 5 agosto 2019, in Federal Register, 7 agosto 2019, vol. 84, n°152, pp. 38843-38845

THE WHITE HOUSE (USA), Executive Order 14039 – Blocking Property with Respect to Certain Russian Energy Export Pipelines, 20 agosto 2021, in Federal Register, vol. 86, n°161, pp. 47205-47207

THE WHITE HOUSE (USA), Executive Order on the President’s Continuation of the National Emergency with Respect to Ukraine, in Foreign Policy, 2 marzo 2018, consultabile on-line sul sito: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-presidents-continuation-national-emergency-respect-ukraine>

THE WHITE HOUSE (USA), Joint Leaders Statement on AUKUS, 15 settembre 2021

THE WHITE HOUSE (USA), Message to the Congress on the Continuation of the National Emergency with Respect to Ukraine, in Foreign Policy, 25 febbraio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/message-congress-continuation-national-emergency-respect-ukraine>

THE WHITE HOUSE (USA), President Donald J. Trump Is Taking A Stand For Democracy and Human Rights In the Western Hemisphere, in Fact Sheets, 17 aprile 2019, consultabile on-line sul sito: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-taking-stand-democracy-human-rights-western-hemisphere>

THE WHITE HOUSE (USA), Proclamation on Recognizing the Golan Heights as Part of the State of Israel, in Foreign Policy, 25 marzo 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-golan-heights-part-state-israel>

THE WHITE HOUSE (USA), The National Security Strategy of the United States of America (President George W. Bush), settembre 2002, consultabile on-line sul sito: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002>

THE WHITE HOUSE (USA), Statement by the Press Secretary on Ukraine, in Statements & releases, 16 marzo 2014, consultabile on-line sul sito: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/03/16/statement-press-secretary-ukraine>

THE WHITE HOUSE (USA), Text of a Notice on the Continuation of the National Emergency with Respect to Ukraine, in Foreign Policy, 4 marzo 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/text-notice-continuation-national-emergency-respect-ukraine>

UK, Criminal Finances Act 2017 (c. 22), 27 aprile 2017

UK, Proceeds of Crime Act 2002 (c. 29)

UK, Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018 (c. 13)

UK, Sanctions policy after 31 December 2020, in Embargoes and Sanctions, 31 gennaio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.gov.uk/government/publications/sanctions-policy-after-31-december-2020>

UK, The Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021, UK Statutory Instruments, n°488, 26 aprile 2021

UK, The Global Human Rights Sanctions Regulations, UK Statutory Instruments, n°680, 6 luglio 2020

UKRAINE, Law 2860-IV, On Elements of the State Regulation of Business Operators' Activities Related to the Sale and Export of Timber, 8 settembre 2005

UKRAINE, Law n°325-VIII, On Amendments to the Law of Ukraine On Elements of the State Regulation of Business Operators' Activities Related to the Sale and Export of Timber Concerning the Temporary Export Ban for Unprocessed Timber, 9 aprile 2015

U.S., Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act of 1991 (CBW), 22 U.S.C., Ch. 65, §§ 5601 ss., P. L. 102-182, title III, § 302, Dec. 4, 1991, 105 Stat. 1245

U.S., Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA), P. L. 115-44, firmato dal Presidente USA il 2 agosto 2017

U.S., Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act of 2017, S. 1221, 6 giugno 2017

U.S., Cuban Assets Control Regulations [CACR], C.F.R., Title 31, Sub. B, Chapter V, Part 515, in Federal Register, 1963, vol. 28, n°132, pp. 6974 ss.

U.S., Cuban Democracy Act (Torricelli-Graham Bill) [Oct. 23, 1992], 22 U.S.C., ch. 69, §§ 6001 ss., P. L. 102-484, 106 Stat. 2315

U.S., Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1995 [1996], 22 U.S.C., ch. 69A, §§ 6021-6091, P. L. 104-114, 110 Stat. 785

U.S., Foreign Sovereign Immunities Act of 1976 (FSIA), P. L. 94-583, 90 Stat. 2891, 28 U.S.C., §§ 1330, 1332(a), 1391(f) and 1601-1611

U.S., Foreign Assistance Act of 1961 [Sept. 4, 1961], 22 U.S.C., ch. 32, §§ 2151 ss., P. L. 87-195, 75 Stat. 424-2

U.S., Global Magnitsky Human Rights Accountability Act (S. 284, April 18, 2016), signed into law on December 23, 2016 as Sections 1261-1265, Subtitle F, P. L. 114-328, of the FY17 National Defense Authorization Act

U.S., Iran and Libya Sanctions Act of 1996, 50 U.S.C. ch. 35 §§ 1701 ss., P. L. 104-172

U.S., Iran Freedom and Counter-Proliferation Act (IFCA), passed as part of National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013, P. L. 112-239

U.S., National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993, Cuban Democracy Act [of 1992] (CDA), 22 U.S.C., ch. 69, §§ 6001 ss., P. L. 102-484, 106 Stat. 2315

U.S., Protecting Europe's Energy Security Act of 2019 (PEESA), title LXXV, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020 (FY2020 NDAA), P. L. 116-92, as amended on January 1, 2021 by the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021 (FY2021 NDAA), P. L. 116-283 [PEESA (Sec. 7503 of FY2020 NDAA), as amended (by FY2021 NDAA Sec. 1242)]

U.S., Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012, 22 U.S.C., §§ 5811 ss., P. L. 112-208, title IV, 14 dicembre 2012

U. S., Support for the Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act of 2014, 22 U.S.C., §§ 8901 ss., P. L. 113-95, 128 STAT. 1088, 3 aprile 2014

U.S., The Jackson-Vanik ("freedom-of-emigration") amendment of the Trade Act of 1974, P. L. 93-618, title IV, §§ 402 ss., 88 Stat. 2056, 3 gennaio 1975

U.S., Trading with the Enemy Act of 1917 (TWEA), ch. 106, P. L. 65-91, 40 STAT. 411, 6 ottobre 1917

U.S., Uganda Embargo Act of 1978, 22 U.S.C., sec. 2151, 1978 [e atti esecutivi in Federal Register, 1978, vol. 43, n°242, pp. 5871 ss.]

U.S., Ukraine freedom support Act of 2014 (To impose sanctions with respect to the Russian Federation, to provide additional assistance to Ukraine, and for other purposes), 22 U.S.C., §§ 2151, 2198, 2751, 2778, 2794, 8511, P. L. 113-272, 18 dicembre 2014

U.S., Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act of 2014, S. 2142, P. L. 113-278, 50 U.S.C. §§ 1701 ss., 18 dicembre 2014

U.S., CIA, Country comparison: GDP (Purchasing Power Parity), in The World Factbook – Central Intelligence Agency, ult. agg. dati 2017, consultabile on-line sul sito: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-fact-book/fields/208rank.html>

- U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, Amendments of Sections 376.12, 379.8 and 385.2 of the Export Administration Regulations (pursuant to Section 6 of the Export Administration Act of 1979), 22 giugno 1982, in Federal Register, 1982, vol. 47, n°3, pp. 27251 ss.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, BNP Paribas Sentenced for Conspiring to Violate the International Emergency Economic Powers Act and the Trading with the Enemy Act, in Office of Public Affairs, 1° maggio 2015, consultabile on-line sul sito: <https://www.justice.gov/opa/pr/bnp-paribas-sentenced-conspiring-violate-international-emergency-economic-powers-act-and>
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2014 Country Reports on Human Rights Practices – Ukraine, 25 giugno 2015, consultabile on-line sul sito: <https://www.refworld.org/docid/559bd52e28.html>
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, Bulletin, 1982, vol. 82
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, CAATSA – Russia-related Designations, in Specially Designated Nationals List Update, ult. cons. 14 gennaio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210119>
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, Determinations Regarding Use of Chemical Weapons by Russia Under the Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act of 1991, Public Notice: 10519, doc. 2018-18503, in Federal Register, vol. 83, n°166, 27 agosto 2018, pp. 43723-43724
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, Imposition of Further Sanctions in Connection with Nord Stream 2, in Press Statement – A. J. Blinken, Secretary of State, 22 novembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.state.gov/imposition-of-further-sanctions-in-connection-with-nord-stream-2>
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, Protecting Europe’s Energy Security Act (PEESA), in Bureau of Energy Resources, 20 ottobre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://2017-2021.state.gov/protecting-europes-energy-security-act-peesa/index.html>
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, Protecting Europe’s Energy Security Act (PEESA), as Amended, in Bureau of Energy Resources, 9 aprile 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.state.gov/protecting-europes-energy-security-act-peesa>
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, U.S. Sanctions and Other Measures Imposed on Russia in Response to Russia’s Use of Chemical Weapons, in Press releases, 2 marzo 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.state.gov/u-s-sanctions-and-other-measures-imposed-on-russia-in-response-to-russias-use-of-chemical-weapons>
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, Second Round of Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act Sanctions on Russia, in Press releases, 2 agosto 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.state.gov/second-round-of-chemical-and-biological-weapons-control-and-warfare-elimination-act-sanctions-on-russia/index.html>
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, Secretary of State Michael R. Pompeo’s Remarks to the Press, in Press Release, 17 aprile 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2019/04/291174.htm>
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, Tackling the Crisis and Seizing the Opportunity: America’s Global Climate Leadership. Speech by Antony J. Blinken, Secretary of State, in Press Releases, 19 aprile 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-remarks-to-the-chesapeake-bay-foundation-tackling-the-crisis-and-seizing-the-opportunity-americas-global-climate-leadership>
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, Updated CAATSA Section 232 Guidance, 15 luglio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/07/Updated-CAATSA-Section-232-Guidance-July-15-2020.pdf>
- U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, Announcement of Additional Treasury Sanctions on Russian Government Officials and Entities, in Press Center, 28 aprile 2014, consultabile on-line sul sito: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/j12369>
- U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, Public Circular n°18, March 30, 1942, in Federal Register, 1° aprile 1942, vol. 7, pp. 2503-2054
- U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, Remarks of Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence David Cohen before the New York University School of Law on “The Law and Policy of Iran Sanctions”, in Press center, 9 dicembre 2012, consultabile on-line sul sito: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/tg1706.aspx>
- U.S., DEPARTMENT OF THE TREASURY, Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and BNP Paribas SA, in OFAC Recent Actions, 30 giugno 2014, consultabile on-line sul sito: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20140630>

- U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, Treasury Designates Russian Oligarchs, Officials, and Entities in Response to Worldwide Malign Activity, in Press releases, 6 aprile 2018, consultabile on-line sul sito: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0338>
- U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, Ukraine-/Russia-related Sanctions, in Policy issues, ult. agg. 24 gennaio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/programs/pages/ukraine.aspx>
- U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, Russia, ult. agg. 13 dicembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.eia.gov/international/analysis/country/RUS>
- U.S. MISSION TO INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN GENEVA, Statement as delivered by Ambassador Dennis Shea Deputy U.S. Trade Representative and U.S. Permanent Representative to the WTO, WTO General Council, 8 maggio 2018, consultabile on-line sul sito: <https://geneva.usmission.gov/2018/05/08/ambassador-dennis-sheas-statement-at-the-wto-general-council>
- USTR (USA), 2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report, Office of the United States Trade Representative, Washington D.C., febbraio 2020, consultabile on-line sul sito: [https://ustr.gov/sites/default/files/2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2020%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202019%20Annual%20Report.pdf)
- USTR (USA), Notice of Determination and Action Pursuant to Section 301: Enforcement of U.S. WTO Rights in Large Civil Aircraft Dispute, in Federal Register, 9 ottobre 2019, vol. 84, n°196, pp. 54245-54264

- **Istituzioni e organismi internazionali**

- CEE, Comments of the European Community on the Amendments of 22 June 1982 to the U.S. Export Regulations, Delegation of the European Commission, Washington DC, in European Community News, n°23/1982, 12 agosto 1982, consultabile on-line sul sito: http://aei.pitt.edu/1768/1/US_dispute_comments_1982.pdf
- CEE, CONSIGLIO, Regolamento (CEE) n°596/82, 15 marzo 1982, amending the import arrangements for certain products originating in the USSR, in OJEU, L 72, 16 marzo 1982
- CGCE, La Corte annulla il regolamento del Consiglio che congela i capitali del sig. Kadi e della Al Barakaat Foundation, in Comunicato stampa, N°60/08, 3 settembre 2008
- CGUE, Advocate General Bobek: Nord Stream 2 AG can challenge before the EU Courts the directive extending the scope of the Gas Directive to pipelines connecting the EU with third countries, in Press release, n°179/21, 6 ottobre 2021
- CGUE, Bank Melli Iran v. Telekom Deutschland GmbH, case 124/20, sintesi della Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 21 dicembre 2021, ECLI:EU:C:2021:1035
- CGUE, La Corte respinge le impugnazioni proposte contro la sentenza «Kadi II» del Tribunale, in Comunicato stampa, n°93/13, 18 luglio 2013
- CGUE, The Court of Justice confirms the freezing of funds of Mr Viktor Yanukovich, former President of Ukraine, and of his son Oleksandr for the period from 6 March 2015 until 6 March 2016, in Press Release, n°108/17, 19 ottobre 2017
- CGUE, The restrictive measures adopted by the Council in response to the crisis in Ukraine against certain Russian undertakings, including ROSNEFT, are valid, in Press Release, n°34/17, 28 marzo 2017
- CHAIR OF THE COORDINATING BUREAU OF THE NON-ALIGNED MOVEMENT (NAM), Political Declaration of New York, 20 settembre 2017, consultabile on-line sul sito: https://un.mfa.gov.by/docs/joint_statement_of_the_non_aligned_movement.pdf
- CONSIGLIO D'EUROPA, APCE, Resolution 1990 (2014) – Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation, 10 aprile 2014
- CONSIGLIO D'EUROPA, APCE, Resolution 2034 (2015) – Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the delegation of the Russian Federation, 28 gennaio 2015
- CONSIGLIO D'EUROPA, APCE, Resolution 2063 (2015) – Consideration of the annulment of the previously ratified credentials of the delegation of the Russian Federation (follow-up to paragraph 16 of Resolution 2034 (2015)), 24 giugno 2015
- CONSIGLIO D'EUROPA, APCE, Resolution 2132 (2016) – Political consequences of the Russian aggression in Ukraine, 12 ottobre 2016
- CONSIGLIO D'EUROPA, APCE, Resolution 2252 (2019) – Sergei Magnitsky and beyond – fighting impunity by targeted sanctions, 22 gennaio 2019, § 1

CONSIGLIO D'EUROPA, COMITATO DEI MINISTRI, Resolution (68) 17 – Model Plan for the Classification of Documents Concerning State Practice in the Field of Public International Law, 28 giugno 1968

CONSIGLIO D'EUROPA, COMMITTEE ON LEGAL AFFAIRS AND HUMAN RIGHTS, United Nations Security Council and European Union Blacklists, report PACE, doc. 11454, 16 novembre 2007

CORTE EDU, Extra-territorial jurisdiction of States Parties to the European Convention on Human Rights, in Press Unit – ECtHR Factsheet, luglio 2018, consultabile on-line sul sito: https://www.echr.coe.int/documents/fs_extra-territorial_jurisdiction_eng.pdf

CORTE EDU, Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial (criminal limb), ult. agg. 31 agosto 2019, consultabile on-line sul sito: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf

CPA, Arbitration between Aeroport Belbek LLC and Mr. Igor Valerievich Kolomoisky as claimants and the Russian Federation, in PCA Press Release, 6 gennaio 2016

FMI, EXECUTIVE BOARD, Decision n°144-(52/51), Payments Restrictions for Security Reasons: Fund Jurisdiction, 14 agosto 1952

FMI, MONETARY AND FINANCIAL SYSTEMS AND LEGAL DEPARTMENTS, Article VIII Acceptance by IMF Members: Recent Trends and Implications for the Fund, 26 maggio 2006

FRA, TITLE VII – General provisions, in EU Charter of Fundamental Rights, ult. cons. 15 agosto 2020, consultabile on-line sul sito: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter>

G7, Statement of G-7 Leaders on Ukraine, 12 marzo 2014, consultabile on-line sul sito: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/12/statement-g-7-leaders-ukraine>

G7, The Hague declaration, doc. EUCO 73/14, 24 marzo 2014, consultabile on-line sul sito: <http://www.g7.toronto.ca/summit/2014brussels/hague-declaration.pdf>

GATT, CONSIGLIO, Decision concerning Article XXI of the General Agreement, 30 novembre 1982

GATT, CONSIGLIO, Minutes of Meeting held on 12 July 1983 (C/M/170), 10 agosto 1983

GATT, CONSIGLIO, Minutes of Meeting held on 31 October 1975 (C/M/109), 10 novembre 1975

GATT, Ghana – Ban on imports of Portuguese goods (SR.19/12), 21 dicembre 1961

GATT, Ministerial Declaration Adopted during the Thirty-eighth Session of the Contracting Parties (doc. L/5424), 29 novembre 1982

GATT, Relations of GATT with the United Nations, doc. L/4306/Add.1, 14 aprile 1976

GATT, Sweden – Import Restrictions on Certain Footwear (doc. L/42/50), 17 novembre 1975

ICAO, Report on the Shooting Down of Two U.S.-Registered Private Civil Aircraft by Cuban Military Aircraft on 24 February 1996, C-WP/10441, 20 giugno 1996, UNSC doc. S/1996/509, 1° luglio 1996

ICC, Rules of Arbitration (2017 & 2021) - Compared Version, consultabile on-line sul sito: <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2020/12/icc-2021-2017-arbitration-rules-compared-version.pdf>

LCIA, Arbitration Rules (2014), 1° ottobre 2014, consultabile on-line sul sito: https://www.lcia.org/dispute_resolution_services/lcia-arbitration-rules-2014.aspx

LEAGUE OF NATIONS, Report of the Council under Art. 15, par. 4 of the Covenant, 7 ottobre 1935 (VII, 16)

LEAGUE OF NATIONS, The Covenant of the League of Nations (including amendments adopted to December, 1924), 28 giugno 1919

NATO, NATO Secretary General condemns moves to incorporate Crimea into Russian Federation, in Press release, 18 marzo 2014, consultabile on-line sul sito: https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_108100.htm

NATO, North Atlantic Council statement on the situation in Ukraine, in Press release, 033, 2 marzo 2014, consultabile on-line sul sito: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_107681.htm

NATO, Partnership for Peace programme, ult. agg. 23 maggio 2020, consultabile on-line sul sito: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50349.htm

OCSE, Coronavirus: The world economy at risk, in OECD Interim Economic Assessment, 2 marzo 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.oecd.org/berlin/publikationen/Interim-Economic-Assessment-2-March-2020.pdf>

OCSE, Security-Related Terms in International Investment Law and in National Security Strategies, maggio 2009, consultabile on-line sul sito: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/42701587.pdf>

OCSE, Statement by the OECD regarding the status of the accession process with Russia & co-operation with Ukraine, 13 marzo 2014, consultabile on-line sul sito: <https://www.oecd.org/newsroom/statement-by-the-oecd-regarding-the-status-of-the-accession-process-with-russia-and-co-operation-with-ukraine.htm>

OMC, A unique contribution, in Understanding the WTO: settling disputes, ult. cons. 14 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm

OMC, Accessions, Belarus, ult. agg. 11 luglio 2019, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_belarus_e.htm

OMC, Article XX – General Exceptions, in WTO Analytical Index, ult. cons. 26 giugno 2020, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art20_e.pdf

OMC, Article XXI – Security Exceptions, in WTO Analytical Index, ult. cons. 26 giugno 2020, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art21_gatt47.pdf

OMC, GATT 1947 and GATT 1994: what's the difference?, in WTO legal, ult. cons. 14 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legalexplgatt1947_e.htm

OMC, Legal issues arising in WTO dispute settlement proceedings, Dispute Settlement System Training Module: Chapter 10, § 10.6 (Burden of proof), ult. cons. 1° maggio 2020, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c10s6p1_e.htm

OMC, Request by the European Communities and their member States for the establishment of a panel (WT/DS38/2 and Corr.1), 3 ottobre 1996

OMC, Status of Panel and Appellate Body Reports, in Repertory of Appellate Body Reports, ult. cons. 14 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/repertory_e/s8_e.htm

OMC, The process — Stages in a typical WTO dispute settlement case, Dispute settlement system training module: Chapter 6, § 6.4 (Adoption of panel reports), ult. cons. 14 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c6s4p1_e.htm

OMC, Trade Set to Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economy, in Press Release, 855, 8 aprile 2020, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr_855_e.htm

OMC, WTO Agreement – Preamble (Jurisprudence), in WTO analytical index, ult. agg. dicembre 2021, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/wto_agree_preamble_jur.pdf

OMC, WTO Bodies involved in the dispute settlement process, Dispute settlement system training module: Chapter 3, § 3.1 (The Dispute Settlement Body – DSB), ult. cons. 14 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c3s1p1_e.htm

OMC, WTO disputes reach 400 mark (Director-General Pascal Lamy), in Press Releases, 578, 6 novembre 2009, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/news_e/pres09_e/pr578_e.htm

OMC, COUNCIL FOR TRADE IN GOODS, Communication from Ukraine with regard to trade-restrictive measures from the Russian Federation (G/C/W/726), 11 luglio 2016

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, China – Rare Earths (DS431), in One-Page Case Summaries, ult. agg. 3 dicembre 2015, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds431_sum_e.pdf

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Disputes by Member, in The Disputes, ult. cons. 14 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, DS38: United States - The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act - Reservation of Third-Party Rights - Note by the Secretariat, WT/DS38/4, 24 febbraio 1997

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Russia's first written submission nel caso DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit (citato nel Report del panel WT/DS512/R)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, DS574: United States – Measures relating to trade in goods and services. Request for consultations by Venezuela, WT/DS574/1, G/L/1289, S/L/420, 28 dicembre 2018

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, DS574: United States – Measures relating to trade in goods and services. Request for the establishment of a panel by Venezuela, WT/DS574/2, 14 marzo 2021

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, DS608: Russian Federation – Measures Concerning the Exportation of Wood Products (consultations requested, 20 gennaio 2022)

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, European Union's third-party submission nel caso DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit, 8 novembre 2017, consultabile on-line sul sito: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156602.pdf

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, India – Agricultural products (DS430), in One-Page Case Summaries, ult. agg. 3 aprile 2020, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1page_sum_e/ds430sum_e.pdf

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard, WT/DSB/M/24, 16 ottobre 1996

OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Minutes of the Meeting Held in the Centre William Rappard, WT/DSB/M/403, 23 ottobre 2017

- OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Union – Communication from the Panel, WT/DS475/24, 31 gennaio 2020
- OMC, DISPUTE SETTLEMENT, Russia – Pigs (EU) (DS475), in One-Page Case Summaries 1995-2016, ult. cons. 14 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds475sum_e.pdf
- OMC, GENERAL COUNCIL, Communication from the European Union, China, Canada, India, Norway, New Zealand, Switzerland, Australia, Republic of Korea, Iceland, Singapore and Mexico to the General Council (WT/GC/W/752), 26 novembre 2018
- OSCE, War crimes of the armed forces and security forces of Ukraine: torture and inhumane treatment, Second report (PC.SHDM.NGO/17/16), 15 aprile 2016, consultabile on-line sul sito: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/7/233896.pdf>
- UE, Direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 13 luglio 2009, concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC, in OJEU, L 211/94, 14 agosto 2009
- UE, Direttiva (UE) 2019/692 del Parlamento europeo e del Consiglio, 17 aprile 2019, amending Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas, in OJEU, L 177/1, 3 maggio 2019
- UE, EU sanctions map, ult. cons. 1° febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://sanctionsmap.eu>
- UE, EU-China Summit Joint statement, Bruxelles, 9 aprile 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/media/39020/euchina-joint-statement-9april2019.pdf>
- UE, European Union's Third-Party Written Submission in the World Trade Organization Panel Proceedings DS512: Russia - Measures Concerning Traffic in Transit, Ref. Ares(2017)5434182, 8 novembre 2017
- UE, Joint statement on Crimea by the President of the European Council, Herman Van Rompuy, and the President of the European Commission, José Manuel Barroso, in Press release 16 marzo 2014, consultabile on-line sul sito: https://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-71_en.htm
- UE, Regolamento (UE) n°1219/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, 12 dicembre 2012, establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries, in OJEU, L 351/40, 20 dicembre 2012
- UE, Regolamento (UE) n°182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, 16 febbraio 2011, laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers, in OJEU, L 55/13, 28 febbraio 2011
- UE, Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, 30 giugno 2021, establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law') in OJEU, L 243/1, 9 luglio 2021
- UE, Regolamento (UE) n°2021/167, 10 febbraio 2021, amending Regulation (EU) No 654/2014, concerning the exercise of the Union's rights for the application and enforcement of international trade rules, in OJEU, L 49/1, 12 febbraio 2021
- UE, Regolamento (UE) n°37/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 gennaio 2014, amending certain regulations relating to the common commercial policy as regards the procedures for the adoption of certain measures, in OJEU, L 18/1, 21 gennaio 2014
- UE, Regolamento (CE) n°593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, 17 giugno 2008, on the law applicable to contractual obligations (Rome I), in OJEU, L 177/6, 4 luglio 2008
- UE, Regolamento (UE) n°648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, 4 luglio 2012, on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories, in OJEU, L 201, 27 luglio 2012
- UE, Regolamento (UE) n°654/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 maggio 2014, concerning the exercise of the Union's rights for the application and enforcement of international trade rules and amending Council Regulation (EC) No 3286/94 laying down Community procedures in the field of the common commercial policy in order to ensure the exercise of the Community's rights under international trade rules, in particular those established under the auspices of the World Trade Organization, in OJEU, L 189/50, 27 giugno 2014
- UE, Third Party Oral Statement by the European Union in the World Trade Organization Panel proceedings DS512: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit, 25 gennaio 2018
- UE, COMMISSIONE CEE, Communication to the Council and European Parliament – A Concept for European Community Support for Security Sector Reform, COM(2006) 253, Bruxelles, 24 maggio 2006

- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Answer given by Vice-President Borrell on behalf of the European Commission, doc. E-002880/2019, 4 febbraio 2020
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Cambodia loses duty-free access to the EU market over human rights concerns, in Press corner, 12 agosto 2020, consultabile on-line sul sito: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1469
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Commission Guidance note on the implementation of certain provisions of Regulation (EU) No 833/2014, Commission Notice C(2015) 6477 final, 25 settembre 2015
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l'apertura, la forza e la resilienza, COM(2021) 32 final, 19 gennaio 2021
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Consultazione pubblica, Sanzioni extraterritoriali illegittime – una risposta più forte da parte dell'UE (modifica del Regolamento di Blocco), 9 settembre 2021 - 4 novembre 2021, doc. Ares(2021)7829130
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, EU enlargement, in Policies, ult. cons. 25 novembre 2021, consultabile on-line sul sito: https://ec.europa.eu/info/policies/eu-enlargement_en
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, EU position in world trade, ult. cons. 14 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-position-world-trade_en
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, EU-U.S. Joint Statement of 25 July: European Union imports of U.S. Liquefied Natural Gas (LNG) are on the rise, in Press release, Bruxelles, 9 agosto 2018, consultabile on-line sul sito: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4920
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union, 25 settembre 2018, consultabile on-line sul sito: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157412.pdf
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Joint U.S.-EU Statement following President Juncker's visit to the White House, in Press corner, 25 luglio 2018, consultabile on-line sul sito: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_18_4687
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Lettera d'intenti al Presidente David Maria Sassoli e alla Cancelliera Angela Merkel, Stato dell'Unione 2020, Bruxelles, 16 settembre 2020, consultabile on-line sul sito: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/state_of_the_union_2020_letter_of_intent_it.pdf
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Nota di orientamento - Domande e risposte: adozione dell'aggiornamento del Regolamento di Blocco (2018/C 277 I/03), in OJEU, CI 277/4, 7 agosto 2018
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Public consultation on the review of the blocking statute (Council Regulation (EC) No. 2271/96) - summary of responses, 17 dicembre 2021, consultabile on-line sul sito: https://ec.europa.eu/info/files/2021-blocking-statute-review-summary-of-responses_en
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa all'articolo 7, lettera a), del regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio ("Regolamento di Blocco"), COM(2021) 535 final, 3 settembre 2021
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, sull'applicazione del Regolamento (UE) n°1219/2012 che stabilisce disposizioni transitorie per gli accordi bilaterali conclusi tra Stati membri e paesi terzi in materia di investimenti, COM(2020) 134 final, 6 aprile 2020, consultabile on-line sul sito: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2020\)134](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2020)134)
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento (CE) n°1190/2008, 28 novembre 2008, amending for the 101st time Council Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, in OJEU, L 322/25, 2 dicembre 2008
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento d'esecuzione (UE) n°2018/1101, 3 agosto 2018, laying down the criteria for the application of the second paragraph of Article 5 of Council Regulation (EC) No 2271/96 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom, in OJEU, LI 199/7, 7 agosto 2018
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento delegato (UE) n°2018/1100, 6 giugno 2018, amending the Annex to Council Regulation (EC) No 2271/96 protecting against the effects of extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom, in OJEU, LI 199/1, 7 agosto, 2018
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Sanctions or Restrictive measures, primavera 2008, consultabile on-line sul sito: https://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/sanctions/docs/index_en.pdf
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Third energy package, ult. agg. 20 agosto 2019, consultabile on-line sul sito: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/markets-and-consumers/market-legislation/third-energy-package>

- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Trade for all – Towards a more responsible trade and investment policy, ottobre 2015, consultabile on-line sul sito: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Un Green Deal europeo. Puntare a essere il primo continente a impatto climatico zero, in Priorities 2019-2024, ult. cons. 22 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Una politica commerciale rinnovata per un'Europa più forte: Nota di consultazione, 16 giugno 2020, consultabile on-line sul sito: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158869.pdf
- UE, COMMISSIONE EUROPEA Using EU Trade Policy to promote fundamental human rights: Current policies and practices, Non-paper, doc. 149064, febbraio 2012, consultabile on-line sul sito: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/february/tradoc_149064.pdf
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, Valutazione d'impatto iniziale: Sanzioni extraterritoriali illegittime – una risposta più forte da parte dell'UE (modifica del Regolamento di Blocco), doc. Ares(2021)4911405, 2 agosto 2021, consultabile on-line sul sito: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13129-Unlawful-extra-territorial-sanctions-a-stronger-EU-response-amendment-of-the-Blocking-Statute-it>
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, WTO Appellate Body rules against Chinese restrictions on access to rare earths and other raw materials, in Press release, 7 agosto 2014, consultabile on-line sul sito: https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/IP_14_912
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, WTO modernization Introduction to future EU proposals. Concept paper, settembre 2018, consultabile on-line sul sito: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf
- UE, COMMISSIONE EUROPEA, WT/DS475 - Russian Federation - Measures on the importation of live pigs, pork and other pig products from the EU, in WTO disputes - Cases involving the EU, ult. cons. 28 gennaio 2021, consultabile on-line sul sito: https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/dispute-settlement/wto-dispute-settlement/wto-disputes-cases-involving-eu/wtds475-russian-federation-measures-importation-live-pigs-pork-and-other-pig-products-eu_en
- UE, COMMISSIONE EUROPEA E ALTO RAPPRESENTANTE DELL'UE PER LA PESC, Joint Communication on EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024 (JOIN(2020) 6 final, 2020/0047 (NLE)), 25 marzo 2020
- UE, CONSIGLIO, Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions) (10198/1/04), 7 giugno 2004, consultabile on-line sul sito: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf>
- UE, CONSIGLIO, Belarus: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the presidential elections, in Press release, 11 agosto 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/08/11/belarus-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-presidential-elections>
- UE, CONSIGLIO, Belarus: EU imposes sanctions for repression and election falsification, in Press release, 2 ottobre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/10/02/belarus-eu-imposes-sanctions-for-repression-and-election-falsification>
- UE, CONSIGLIO, Belarus: EU prolongs arms embargo and sanctions against 4 individuals for one year, in Press release, 17 febbraio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu>
- UE, CONSIGLIO, Brexit, in Policies, ult. agg. 20 ottobre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-uk-after-referendum>
- UE, CONSIGLIO, Common approach on the use of political clauses, doc. 10491/1/09 REV 1 EXT 2, 25 aprile 2013
- UE, CONSIGLIO, COREPER II, in Preparatory bodies, ult. cons. 26 novembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/coreper-ii>
- UE, CONSIGLIO, Council Conclusions on the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024 (doc. 12848/20), 18 novembre 2020
- UE, CONSIGLIO, Council extends sanctions on Venezuela until 14 November 2021, in Press releases, 12 novembre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/12/council-extends-sanctions-on-venezuela-until-14-november-2021>
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2011/299/PESC, 23 maggio 2011, amending Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive measures against Iran, in OJEU, L 136/65, 24 maggio 2011
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/119/PESC, 5 marzo 2014, concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine, in OJEU, L 66/26, 6 marzo 2014

- UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/145/PESC, 17 marzo 2014, concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 78/16, 17 marzo 2014
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/265/PESC, 12 maggio 2014, amending Decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 137/9, 12 maggio 2014
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/308/PESC, 28 maggio 2014, amending Decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 160/33, 29 maggio 2014
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/386/PESC, 23 giugno 2014, concerning restrictions on goods originating in Crimea or Sevastopol, in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol, in OJEU, L 183, 24 giugno 2014
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/455/PESC, 11 luglio 2014, amending Decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 205/22, 12 luglio 2014
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/475/PESC, 18 luglio 2014, amending Decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 214/28, 19 luglio 2014
- UE, CONSIGLIO, Decisione, 2014/499/PESC, 25 luglio 2014, amending Decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 221/15, 25 luglio 2014
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/507/PESC, 30 luglio 2014, amending Decision 2014/386/CFSP concerning restrictions on goods originating in Crimea or Sevastopol, in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol, in OJEU, L 226/20, 30 luglio 2014
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/508/PESC, 30 luglio 2014, amending Decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 226/23, Annex - List of persons and entities referred to in article 1, 30 luglio 2014
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/512/PESC, 31 luglio 2014, concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, in OJEU, L 229/13, 31 luglio 2014
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/658/PESC, 8 settembre 2014, amending Decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 271/47, 12 settembre 2014
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/659/PESC, 8 settembre 2014, amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, in OJEU, L 271/54, 12 settembre 2014
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2014/872/PESC, 4 dicembre 2014, amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, and Decision 2014/659/CFSP amending Decision 2014/512/CFSP, in OJEU, L 349/58, 5 dicembre 2014
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2015/364/PESC, 5 marzo 2015, amending Decision 2014/119, in OJEU, L 62/25, 6 marzo 2015
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2016/318/PESC, 4 marzo 2016, amending Decision 2014/119/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine, in OJEU, L 60/76, 5 marzo 2016
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2017/2074/PESC, 13 novembre 2017, concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela, in OJEU, L 295/60, 14 novembre 2017
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2017/381/PESC, 3 marzo 2017, amending Decision 2014/119/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine, in OJEU, L 58/34, 4 marzo 2017
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2018/1544/PESC, 15 ottobre 2018, concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons, in OJEU, L 259/25, 16 ottobre 2018
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2018/333/PESC, 5 marzo 2018, amending Decision 2014/119/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine, in OJEU, L 63/48, 6 marzo 2018

- UE, CONSIGLIO, Decisione 2019/415/PESC, 14 marzo 2019, amending Decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 73/110, 15 marzo 2019
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2019/416/PESC, 14 marzo 2019, amending Decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 73/117, 15 marzo 2019
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2019/797/PESC, 17 maggio 2019, concerning restrictive measures against cyber-attacks threatening the Union or its Member States, in OJEU, LI 129/13, 17 maggio 2019
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2020/120/PESC, 28 gennaio 2020, amending Decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, LI 22/5, 28 gennaio 2020
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2020/1368/PESC, 1 ottobre 2020, amending Decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 318/5, 1 ottobre 2020
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2020/1482/PESC, 14 ottobre 2020, amending Decision 2018/1544/CFSP, concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons, in OJEU, L 341/9, 15 ottobre 2020
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2020/1700/PESC, 12 novembre 2020, amending Decision 2017/2074/CFSP, concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela, in OJEU, L 381/24, 13 novembre 2020
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2020/1999/PESC, 7 dicembre 2020, concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses, in OJEU, LI 410/13, 7 dicembre 2020
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2021/1965/PESC, 11 novembre 2021, amending Decision (CFSP) 2017/2074 concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela, in OJEU, L 400/148, 12 novembre 2021
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2021/2197/PESC, 13 dicembre 2021, amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses, in OJEU, LI 445/17, 13 dicembre 2021
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2021/372/PESC, 2 marzo 2021, amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses, in OJEU, LI 71/6, 2 marzo 2021
- UE, CONSIGLIO, Decisione 2021/481/PESC, 22 marzo 2021, amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses, in OJEU, LI 99/25, 22 marzo 2021
- UE, CONSIGLIO, Decisione d'esecuzione 2014/151/PESC, 21 marzo 2014, implementing Decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 86/30, 21 marzo 2014
- UE, CONSIGLIO, Decisione d'esecuzione 2014/216/PESC, 14 aprile 2014, implementing Decision 2014/119/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine, in OJEU, L 111/91, 15 aprile 2014
- UE, CONSIGLIO, Decisione d'esecuzione 2014/238/PESC, 28 aprile 2014, implementing Decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 126/55, 29 aprile 2014
- UE, CONSIGLIO, Declaration by the High Representative on behalf of the EU on Crimea, in Press releases, 16 marzo 2015, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases>
- UE, CONSIGLIO, Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the full activation of the Helms-Burton (Libertad) Act by the United States, in Press releases, 2 maggio 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/02/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-full-activation-of-the-helms-burton-libertad-act-by-the-united-states>
- UE, CONSIGLIO, Dichiarazione dell'Alto rappresentante a nome dell'UE sull'adesione di taluni paesi terzi in relazione alle misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, in Comunicati stampa, 28 luglio 2015, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/07/28/alignment-ukraine>
- UE, CONSIGLIO, Dichiarazione dell'Alto rappresentante a nome dell'Unione europea sull'adesione di taluni paesi in relazione a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani, in Comunicati stampa, 13 gennaio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/01/13/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-alignment-of-certain-countries-concerning-restrictive-measures-against-serious-human-rights-violations-and-abuses>

UE, CONSIGLIO, EU imposes further sanctions over serious violations of human rights around the world, in Press releases, 22 marzo 2021, consultabile on-line: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/03/22/eu-imposes-further-sanctions-over-serious-violations-of-human-rights-around-the-world>

UE, CONSIGLIO, EU relations with Belarus, in Eastern Partnership, ult. agg. 2 ottobre 2020, consultabile on-line: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/belarus>

UE, CONSIGLIO, EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine, ult. agg.: 19 gennaio 2022, consultabile on-line: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis>

UE, CONSIGLIO, EU restrictive measures in view of the situation in Eastern Ukraine and the illegal annexation of Crimea, Background note, Bruxelles, 29 luglio 2014

UE, CONSIGLIO, European Council meeting (21 and 22 March 2019) – Conclusions, EUCO 1/19, Bruxelles, 22 marzo 2019, consultabile on-line: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2019-INIT/en/pdf>

UE, CONSIGLIO, Foreign Affairs Council meeting, Council conclusions on Ukraine, 15 agosto 2014, consultabile on-line: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/144314.pdf

UE, CONSIGLIO, Foreign Affairs Council meeting, Council conclusions on the EU’s comprehensive approach, 12 maggio 2014, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/media/28344/142552.pdf>

UE, CONSIGLIO, Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy (6749/05 PESC 159 FIN 80), 1 dicembre 2005

UE, CONSIGLIO, Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy (doc. 11205/12), 25 giugno 2012

UE, CONSIGLIO, Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy (doc. 15579/03), 3 dicembre 2003

UE, CONSIGLIO, Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy (doc. 5664/18), 8 dicembre 2003 – ult. agg. 18 dicembre 2017, 4 maggio 2018

UE, CONSIGLIO, Misappropriation of Ukrainian state funds: EU prolongs restrictive measures, in Press release, 4 marzo 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/04/misappropriation-of-ukrainian-state-funds-eu-prolongs-restrictive-measures>

UE, CONSIGLIO, Monitoring and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of CFSP - Establishment of a ‘Sanctions’ formation of the Foreign Relations Counsellors Working party (RELEX/Sanctions) (5603/04), Bruxelles, 22 gennaio 2004, consultabile on-line sul sito: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5603-2004-INIT/en/pdf>

UE, CONSIGLIO, Posizione comune 2001/931/PESC, 27 dicembre 2001, on the application of specific measures to combat terrorism, in OJEC, L 344/93, 28 dicembre 2001

UE, CONSIGLIO, Posizione comune 2007/140/PESC, 27 febbraio 2007, concerning restrictive measures against Iran, in OJEC, L 61/49, 28 febbraio 2007

UE, CONSIGLIO, Regime globale di sanzioni dell’UE in materia di diritti umani - Riesame annuale dell’allegato, in Comunicati stampa, 6 dicembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/12/06/eu-global-human-rights-sanctions-regime-annual-review-of-annex>

UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°139/2004, 20 gennaio 2004, on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation), in OJEU, L 024, 29 gennaio 2004

UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°2201/2003, 27 novembre 2003, Concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, in OJEU, L 338, 23 dicembre 2003 (cd. Regolamento Bruxelles II-bis)

UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°2217/96, 22 novembre 1996, protecting against the effects of the extraterritorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom, in OJEU, L 309, 29 novembre 1996

UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°428/2009, 5 maggio 2009, setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items, in OJEU, L 134/1, 29 maggio 2009

UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°467/2001, 6 marzo 2001, prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, and repealing Regulation (EC) n°337/2000, in OJEU, L 067, 09 marzo 2001

UE, CONSIGLIO, Regolamento (CE) n°881/2002, 27 maggio 2002, imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the

Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, in OJEU, L 139, 29 maggio 2002

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) 2020/1480, 14 ottobre 2020, implementing Regulation (EU) 2018/1542 concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons, in OJEU, L 341/1, 15 ottobre 2020

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) 2021/2195, 13 dicembre 2021, implementing Regulation (EU) 2020/1998 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses, in OJEU, LI 445/10, 13 dicembre 2021

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) 2021/371, 2 marzo 2021, implementing Regulation (EU) 2020/1998 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses, in OJEU, LI 71/1, 2 marzo 2021

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) 2021/478, 22 marzo 2021, implementing Regulation (EU) 2020/1998 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses, in OJEU, LI 99/1, 22 marzo 2021

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°1586/2019, 26 settembre 2019, implementing Regulation (EU) 2017/2063 concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela, in OJEU, L248/1, 27 settembre 2019

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°284/2014, 21 marzo 2014, implementing Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 86/27, 21 marzo 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°311/2016, 4 marzo 2016, implementing Regulation (EU) No 208/2014, in OJEU, L 60/1, 5 marzo 2016

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°357/2015, 5 marzo 2015, implementing Regulation No 208/2014, in OJEU, L 62/1, 6 marzo 2015

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°374/2017, 3 marzo 2017, implementing Regulation (EU) No 208/2014, in OJEU, L 58/1, 4 marzo 2017

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°381/2014, 14 aprile 2014, implementing Regulation (EU) No 208/2014 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine, in OJEU, L 111/33, 15 aprile 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°433/2014, 28 aprile 2014, implementing Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 126/48, 29 aprile 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°477/2014, 12 maggio 2014, implementing Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 137/3, 12 maggio 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°503/2011, 23 maggio 2011, implementing Regulation (EU) No 961/2010 on restrictive measures against Iran, in OJEU, L 136/26, 24 maggio 2011

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°577/2014, 28 maggio 2014, implementing Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 160/7, 29 maggio 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°753/2014, 11 luglio 2014, implementing Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 205/7, 12 luglio 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°810/2014, 25 luglio 2014, implementing Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 221/1, 25 luglio 2015

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°826/2014, 30 luglio 2014, implementing Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 226/16, 30 luglio 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento d'esecuzione (UE) n°961/2014, 8 settembre 2014, implementing Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 271/8, 12 settembre 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°1290/2014, 4 dicembre 2014, amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, and amending Regulation (EU) No 960/2014 amending Regulation (EU) No 833/2014, in OJEU, L 349/20, 5 dicembre 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°138/2015, 29 gennaio 2015, amending Regulation (EU) No 208/2014 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine, in OJEU, L 24/1, 30 gennaio 2015

UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°1998/2020, 7 dicembre 2020, concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses, in OJEU, LI 410/1, 7 dicembre 2020

UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°2063/2017, 13 novembre 2017, concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela, in OJEU, L 295/21, 14 novembre 2017

UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°208/2014, 5 marzo 2014, concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine, in OJEU, L 66/1, 6 marzo 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°269/2014, 17 marzo 2014, concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 78/16, 17 marzo 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°796/2019, 17 maggio 2019, concerning restrictive measures against cyber-attacks threatening the Union or its Member States, in OJEU, LI 129/1, 17 maggio 2019

UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°476/2014, 12 maggio 2014, amending Regulation (EU) n°269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 137/1, 12 maggio 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°692/2014, 23 giugno 2014, concerning restrictions on the import into the Union of goods originating in Crimea or Sevastopol, in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol, in OJEU, L 183/9, 24 giugno 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°783/2014, 18 luglio 2014, amending Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 214/2, 19 luglio 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°811/2014, 25 luglio 2014, amending Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 221/11, 25 luglio 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°825/2014, 30 luglio 2014, amending Regulation (EU) No 692/2014 concerning restrictions on the import into the Union of goods originating in Crimea or Sevastopol, in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol, in OJEU, L 226/2, 30 luglio 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°833/2014, 31 luglio 2014, concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, in OJEU, L 229/1, 31 luglio 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°959/214, 8 settembre 2014, amending Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, in OJEU, L 271/1, 12 settembre 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°960/2014, 8 settembre 2014, amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, in OJEU, L 271/3, 12 settembre 2014

UE, CONSIGLIO, Regolamento (UE) n°961/2010, 25 ottobre 2010, on restrictive measures against Iran and repealing Regulation (EC) No 423/2007, in OJEU, L 281/1, 27 ottobre 2010

UE, CONSIGLIO, Restrictive measures (Sanctions) – Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures (8519/18), 4 maggio 2018

UE, CONSIGLIO, Russia: EU renews economic sanctions over the situation in Ukraine for further six months, in Press release, 13 gennaio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/01/13/russia-eu-renews-economic-sanctions-over-the-situation-in-ukraine-for-further-six-months>

UE, CONSIGLIO, Russia: Dichiarazione dell'Alto rappresentante a nome dell'UE sull'imposizione di misure restrittive nei confronti di otto cittadini dell'UE, in Comunicati stampa, 1° maggio 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/05/01/russia-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-imposition-of-restrictive-measures-against-eight-eu-nationals>

UE, CONSIGLIO, Sanctions Guidelines – update (doc. 5664/18), 4 maggio 2018

- UE, CONSIGLIO, Timeline – EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine, ult. agg.: 18 gennaio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis>
- UE, CONSIGLIO, Ucraina: l'UE risponde all'escalation nello Stretto di Kerch e nel Mar d'Azov e proroga le sanzioni per azioni contro l'integrità territoriale dell'Ucraina, in Comunicati stampa, 15 marzo 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/03/15/ukraine-eu-responds-to-escalation-at-the-kerch-straits-and-the-azov-sea-and-renews-sanctions-over-actions-against-ukraine-s-territorial-integrity>
- UE, CONSIGLIO, Venezuela: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union, in Press releases, 6 gennaio 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/01/06/venezuela-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-situation>
- UE, CONSIGLIO, Venezuela: the Council's response to the crisis, in Policies, ult. agg. 20 ottobre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/venezuela>
- UE, CONSIGLIO, Visti: il Consiglio adotta un regolamento sulla liberalizzazione dei visti per i cittadini ucraini, in Comunicati stampa, 11 maggio 2017, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/05/11/visa-liberalisation-ukraine>
- UE, CONSIGLIO EUROPEO, Joint statement on Crimea by the President of the European Council, Herman Van Rompuy, and the President of the European Commission, José Manuel Barroso, EUCO 58/14, PRESSE 140 PR PCE 53, Bruxelles, 16 marzo 2014, consultabile on-line sul sito: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/141566.pdf
- UE, CONSIGLIO EUROPEO, Joint statement on Crimea by President of the European Council Herman Van Rompuy and President of the European Commission José Manuel Barroso, EUCO 63/14, PRESSE 163 PR PCE 56, Bruxelles, 18 marzo 2014, consultabile on-line sul sito: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141628.pdf
- UE, CONSIGLIO EUROPEO, Russia: Joint Statement by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the President of the European Parliament on the imposition of restrictive measures against eight EU nationals, in Press releases, 30 aprile 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/04/30/russia-joint-statement-by-the-president-of-the-european-council-the-president-of-the-european-commission-and-the-president-of-the-european-parliament-on-the-imposition-of-restrictive-measures-against-eight-eu-nationals>
- UE, EUROSTAT, From where do we import energy?, in Energy Statistics, 2021, consultabile on-line sul sito: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>
- UE, EXTERNAL ACTION, Belarus: violence must stop and regime must change, in News stories, 13 agosto 2020, consultabile on-line sul sito: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/84053/belarus-violence-must-stop-and-regime-must-change_en
- UE, EXTERNAL ACTION, Implications of COVID-19 for the external action of the EU: remarks by HR/VP Josep Borrell at the AFET-SEDE-DROI Committee, in Press Material, 20 aprile 2020, consultabile on-line sul sito: https://www.eeas.europa.eu/eeas/implications-covid-19-external-action-eu-remarks-hrvp-josep-borrell-afet-sede-droi-committee_en
- UE, PARLAMENTO EUROPEO, Recommendation to the Council on a consistent policy towards regimes against which the EU applies restrictive measures, when their leaders exercise their personal and commercial interests within EU borders (2011/2187(INI)) [P7_TA(2012)0018], 2 febbraio 2012, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0018_EN.pdf
- UE, PARLAMENTO EUROPEO, Resolution of 24 April 2008 on 'Towards a reform of the World Trade Organization' (2007/2184(INI)) [P6_TA(2008)0180], 24 aprile 2008
- UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione su Guantánamo: sciopero della fame dei prigionieri (2013/2654(RSP)) [P7_TA(2013)0231], 23 maggio 2013
- UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione "La Russia, il caso di Alexei Navalny, l'escalation militare ai confini con l'Ucraina e l'attacco russo nella Repubblica Ceca" (2021/2642(RSP)) [P9_TA(2021)0159], 29 aprile 2021
- UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione su "L'Unione europea e l'Iraq" - Quadro per l'impegno (2004/2168(INI)) [P6_TA(2005)0288], 6 luglio 2005
- UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione su un regime europeo di sanzioni per le violazioni dei diritti umani (2019/2580(RSP)) [P8_TA(2019)0215], 14 marzo 2019
- UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sui territori georgiani occupati a 10 anni dall'invasione russa (2018/2741(RSP)) [P8_TA(2018)0266], 14 giugno 2018

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sul caso di Ahmed Mansoor, difensore dei diritti umani, negli Emirati arabi uniti (2021/2873(RSP)) [P9_TA(2021)0390], 16 settembre 2021

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sul lavoro forzato e la situazione degli uiguri nella regione autonoma uigura dello Xinjiang (2020/2913(RSP)) [P9_TA(2020)0375], 17 dicembre 2020

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Relazione sul presunto uso dei paesi europei da parte della CIA per il trasporto e la detenzione illegali di prigionieri (2006/2200(INI)) [A6-0020/2007], 30 gennaio 2007

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sul presunto uso dei paesi europei da parte della CIA per il trasporto e la detenzione illegali di prigionieri (2006/2200(INI)) [P6_TA(2007)0032], 14 febbraio 2007

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sul regime globale di sanzioni dell'UE in materia di diritti umani (EU Magnitsky Act) (2021/2563(RSP)) [P9_TA(2021)0349], 8 luglio 2021

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sul seguito dato alla risoluzione del Parlamento europeo dell'11 febbraio 2015 sulla relazione del Senato USA sul ricorso alla tortura da parte della CIA (2016/2573(RSP)) [P8_TA(2016)0266], 8 giugno 2016

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sull'Arabia Saudita, le sue relazioni con l'UE e il suo ruolo in Medio Oriente e Nord Africa (2013/2147(INI)) [P7_TA(2014)0207], 11 marzo 2014

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sull'uccisione del giornalista Jamal Khashoggi nel consolato saudita a Istanbul (2018/2885(RSP)) [P8_TA(2018)0434], 25 ottobre 2018

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla Cina, in particolare la situazione delle minoranze reli-giose ed etniche (2019/2690(RSP)) [P8_TA(2019)0422], 18 aprile 2019

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla decisione del governo israeliano di espandere gli insediamenti in Cisgiordania (2012/2911(RSP)) [P7_TA(2012)0506], 13 dicembre 2012

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla pressione esercitata dalla Russia sui paesi del Partenariato orientale, in particolare la destabilizzazione dell'Ucraina orientale (2014/2699(RSP)) [P7_TA(2014)0457], 17 aprile 2014

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla relazione 2018 della Commissione concernente la Turchia (2018/2150 (INI)) [P8_TA(2019)0200], 13 marzo 2019

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla relazione annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo nel 2015 e sulla politica dell'Unione europea in materia (2016/2219(INI)) [P8_TA(2016)0502], 14 dicembre 2016

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla relazione del Senato USA sul ricorso alla tortura da parte della CIA (2014/2997(RSP)) [P8_TA(2015)0031], 11 febbraio 2015

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla repressione dell'opposizione democratica a Hong Kong (2021/2505 (RSP)) [P9_TA(2021)0027], 21 gennaio 2021

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla revisione della politica commerciale dell'UE (2020/2761(RSP)) [P9_TA(2020)0337], 26 novembre 2020

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla situazione degli uiguri in Cina ("China Cables") (2019/2945(RSP)) [P9_TA(2019)0110], 19 dicembre 2019

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla situazione dei diritti umani in Turchia, in particolare il caso di Selahattin Demirtas e di altri prigionieri di coscienza (2021/2506(RSP)) [P9_TA(2021)0028], 21 gennaio 2021

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla situazione dei diritti umani nel Regno del Bahrein, in particolare i casi dei detenuti condannati alla pena capitale e dei difensori dei diritti umani (2021/2578(RSP)) [P9_TA(2021)0086], 11 marzo 2021

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla situazione dei giornalisti in Turchia (2016/2935(RSP)) [P8_TA(2016)0423], 27 ottobre 2016

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla situazione in Georgia (2008/2622(RSP)) [P6_TA(2008)0396], 3 settembre 2008

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla situazione in Turchia, segnatamente la revoca di sindaci eletti (2019/2821(RSP)) [P9_TA(2019)0017], 19 settembre 2019

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla situazione nel Mar d'Azov (2018/2870(RSP)) [P8_TA(2018)0435], 25 ottobre 2018

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla situazione nella Striscia di Gaza (2009/2504(RSP)) [P6_TA(2009)0025], 15 gennaio 2009

UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulla situazione umanitaria e politica nello Yemen (2021/2539 (RSP)) [P9_TA(2021)0053], 11 febbraio 2021

- UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulle controsanzioni cinesi nei confronti di entità dell'UE, di deputati al Parlamento europeo e di deputati nazionali (2021/2644(RSP)) [P9_TA(2021)0255], 20 maggio 2021
- UE, PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sulle relazioni UE-Turchia (2016/2993(RSP)) [P8_TA(2016)0450], 24 novembre 2016
- UE, PARLAMENTO EUROPEO, The European Economic Area (EEA), Switzerland and the North, in Fact Sheets on the European Union, ult. cons. 25 novembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/169/lo-spazio-economico-europeo-see-la-svizzera-e-il-nord>
- UE, PARLAMENTO EUROPEO, The evaluation of EU sanctions as part of the EU's actions and policies in the area of human rights (2008/2031(INI)) [P6_TA(2008)0405], 4 settembre 2008
- UN, G-20 summit provides chance to rally strongly against coronavirus threat: UN chief, in UN News, 24 marzo 2020, consultabile on-line sul sito: <https://news.un.org/en/story/2020/03/1060142>
- UN, Lessons of Iraq war underscore importance of UN Charter – Annan, in UN News, 16 settembre 2004, consultabile on-line sul sito: <https://news.un.org/en/story/2004/09/115352-lessons-iraq-war-underscore-importance-un-charter-annan>
- UN, Question whether compliance by a Member State with sanctions against Rhodesia could be treated as a contribution to a “peace-keeping” operation, the cost thereof being levied against all Member States in the form of compulsory budgetary assessments (15 giugno 1976), in 1976 UN Juridical Yearbook, pp. 203-205
- UN, Unanimously Adopting Resolution 2202 (2015), Security Council Calls on Parties to Implement Accords Aimed at Peaceful Settlement in Eastern Ukraine, in Meetings coverage and press releases (SC/11785), 17 febbraio 2015, consultabile on-line sul sito: <https://www.un.org/press/en/2015/sc11785.doc.htm>
- UN, ECOSOC, Admissibility of Comprehensive Economic Sanctions, IPO Statement (W. A. J. HAMERMAN), doc. E/CN.4/Sub.2/1991/SR.10, 20 agosto 1991
- UN, ECOSOC, Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 (1997), The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights (E/C.12/1997/8), 12 dicembre 1997
- UN, ECOSOC, Joint written statement / submitted by the Afro-Asian Peoples' Solidarity Organization, the International Institute for Non-Aligned Studies and the Union of Arab Jurists, and by the International Progress Organization. doc. E/CN.4/Sub.2/1996/NGO/34, 21 agosto 1996
- UN, ECOSOC, Official records (1998), doc. E/1998/22-E/C.12/1997/10, supp. n°2
- UN, ECOSOC, Resolution 1235 (XLII), 6 giugno 1967
- UN, ECOSOC, Resolution 1503 (XLVIII), 27 maggio 1970
- UN, ECOSOC, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment – Thirty-Third Meeting of Commission A (E/PC/T/A/PV/33), 24 luglio 1947
- UN, ECOSOC, The Adverse Consequences of Economic Sanctions, Working Paper (M. BOSSUYT), doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 giugno 2000
- UN, ECOSOC, COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Follow-up to the World Conference on Human Rights. The Present Situation of Human Rights in Iraq, doc. E/CN.4/2005/4, 9 giugno 2004
- UN, ECOSOC, COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, Resolution 1982/26, Report of the Commission on Human Rights, 38th sess., 1° febbraio-12 marzo 1982, in ECOSOC official records 1982, Supp. n°2, doc. E/1982/12
- UN, HRC, Draft resolution A/HRC/46/L.4, The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, 12 marzo 2021
- UN, HRC, Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the obligation to ensure accountability and justice – Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, doc. A/HRC/49/25, 23 febbraio 2022
- UN, HRC, Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan – Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, doc. A/HRC/49/85, 21 febbraio 2022
- UN, HRC, Negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, Report of the Special Rapporteur (A/HRC/42/46), 5 luglio 2019
- UN, HRC, Negative impact of unilateral coercive measures: priorities and road map, Report of the Special Rapporteur (A/HRC/45/7), 21 luglio 2020

UN, HRC, Preliminary research-based report on human rights and unilateral coercive measures (A/HRC/AC/13/CRP.2), 30 luglio 2014

UN, HRC, Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, doc. A/HRC/31/52, 1° febbraio 2016

UN, HRC, Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights (A/HRC/39/54), 30 agosto 2018

UN, HRC, Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights on his mission to the European Union (A/HRC/39/54/Add.1), 17 luglio 2018

UN, HRC, Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, on his mission to the Russian Federation (A/HRC/36/44/Add.1), 27 luglio 2017

UN, HRC, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, doc. A/HRC/49/45, 28 febbraio 2022

UN, HRC, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, Addendum, Study on the phenomena of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in the world, including an assessment of conditions of detention, doc. A/HRC/13/39/Add.5, 5 febbraio 2010

UN, HRC, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, doc. A/HRC/ 12/22, 2 settembre 2009

UN, HRC, Report on the human rights situation in Ukraine 16 November 2018 to 15 February 2019, doc. A/HRC/40/CRP.3, 21 marzo 2019

UN, HRC, Resolution 27/21, Human rights and unilateral coercive measures (A/HRC/RES/27/21), 26 settembre 2014 (e A/HRC/RES/27/21/Corr.1)

UN, HRC, Resolution 30/2, Human rights and unilateral coercive measures (A/HRC/RES/30/2), 1° ottobre 2015

UN, HRC, Resolution 36/10, Human rights and unilateral coercive measures (A/HRC/RES/36/10), 28 settembre 2017

UN, HRC, Resolution 37/21, Human rights and unilateral coercive measures (A/HRC/RES/37/21), 23 marzo 2018

UN, HRC, Resolution 40/3, The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights (A/HRC/RES/40/3), 21 marzo 2019

UN, HRC, Resolution 43/15, The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights (A/HRC/RES/43/15), 22 giugno 2020

UN, HRC, Resolution 46/5, The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights (A/HRC/RES/46/5), 23 marzo 2021

UN, HRC, Special Rapporteur on Unilateral Coercive Measures to the Human Rights Council: the Overwhelming Majority of Unilateral Measures Applied Today are Illegal under International Law, in News and Press Release, 15 settembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://reliefweb.int/report/world/special-rapporteur-unilateral-coercive-measures-human-rights-council-overwhelming>

UN, ILC, 43rd Sess., Third Report on State Responsibility, by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz, Special Rapporteur, Document A/CN.4/440, 29 aprile - 19 luglio 1991

UN, ILC, 52nd Sess., State responsibility. Draft articles provisionally adopted by the Drafting Committee on second reading, A/CN.4/L.600, 21 agosto 2000, consultabile on-line sul sito: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G00/632/25/PDF/G0063225.pdf>

UN, ILC, 52nd Sess., Third report on State responsibility, by Mr. James Crawford, Special Rapporteur, Agenda item 3, Document A/CN.4/507 and Add. 1-4, 15 marzo - 15 giugno - 10-18 luglio e 4 agosto 2000, consultabile on-line sul sito: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_507.pdf

UN, ILC, 53rd Sess., Fourth report on State responsibility, by Mr. James Crawford, Special Rapporteur, Agenda item 2, Document A/CN.4/517 and Add.1, 2-3 aprile 2001, consultabile on-line sul sito: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_517.pdf

UN, ILC, 58th Sess., Draft articles on Diplomatic Protection, 2006, in Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 10 (A/61/10), consultabile on-line sul sito: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_8_2006.pdf

UN, ILC, Addendum - Eighth report on State responsibility by Mr. Roberto Ago, Special Rapporteur - the internationally wrongful act of the State, source of international responsibility (part 1), 29 February, 10 and 19 June 1980, Doc. A/CN.4/318/Add.5-7. Extract from the YBILC, 1980, vol. II, n°1

UN, ILC, Doc. A/CN.4/515 and Add. 1-3, Comments and observations received from Governments, 19 marzo, 3 aprile, 1 maggio e 28 giugno 2001

UN, ILC, Doc. A/CN.4/SER.A/1996/Add.1 (Part 2) (1998), Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session, 6 May-26 July 1996, Doc. A/51/10. Extract from the YBILC, 1996, vol. II, n°2

UN, ILC, Doc. A/CN.4/SER.A/2000, Summary records of the meetings of the fifty-second session, 1 May-9 June and 10 July-18 August 2000, Extract from the YBILC, 2000, vol. I

UN, ILC, Doc. A/CN.4/SR.2672, Summary record of the 2672nd meeting, Extract from the YBILC, 2001, vol. I

UN, ILC, Documents of the forty-seventh session, Doc. A/CN.4/SER.A/1995/Add.1 (Part 1), in YBILC, 1995, vol. II(1)

UN, ILC, Documents of the forty-seventh session, Doc. A/CN.4/SER.A/1995/Add.1 (Part 2), in YBILC, 1995, vol. II(2)

UN, ILC, Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries, in YBILC, vol. II, Part Two, 2011

UN, ILC, Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, in YBILC, vol. II, Part Two, 2001

UN, ILC, Extraterritorial Jurisdiction, Report of the Commission on the work of the 58th session, in YBILC, vol. II, Part. Two, Doc. A/CN.4/SER.A/2006/Add.1/Part 2 – UNGA A/61/10, 2006, Annex V, pp. 229-237

UN, ILC, Fourth report on State responsibility, by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz, Special Rapporteur, Document A/CN.4/444 and Add.1-3, in YBILC, 1992, vol. I(1)

UN, ILC, Part 1 of the draft articles adopted by the commission on first reading at its thirty-second session, in 1980, and titles and texts of parts 2 and 3 of the draft articles as provisionally adopted by the Drafting Committee on first reading at the forty-eighth session, in 1996, Doc. A/CN.4/L.524 and Corr.2, in YBILC, 1996, vol. I

UN, ILC, Report of the Commission to the General Assembly on the work of its thirty-second session, Doc. A/CN.4/SER.A/1980/Add.1 (Part 2), in YBILC, 1980, vol. II, Part Two

UN, ILC, Seventh Report on State Responsibility, by Mr. Arangio-Ruiz, Special Rapporteur, Document A/CN.4/469 and Add.1-2, in YBILC, 1995, vol. II(1)

UN, ILC, Sixth report on the content, forms and degrees of international responsibility (part 2 of the draft articles); and “Implementation” (mise en oeuvre) of international responsibility and the settlement of disputes (part 3 of the draft articles), by Mr. Willem Riphagen, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/389, Extract from YBILC, 1985, vol. II(1)

UN, ILC, Summary records of the first part of the fifty-third session (2682nd meeting-30 May 2001), in YBILC, 2001, vol. I

UN, ILC, Summary records of the meetings of the forty-seventh session 2 May-21 July 1995, Doc. A/CN.4/SER.A/1995, in YBILC, 1995, vol. I

UN, ILC, Summary records of the meetings of the thirty-first session 14 May-3 August 1979, Doc. A/CN.4/SER.A/1979, in YBILC, 1979, vol. I

UN, ILC, YBILC, vol. II, part 2, 1980

UN, OCHA, Ukraine, Situation report n°7, 15 agosto 2014, consultabile on-line sul sito: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SitRep-Ukraine_20140815.pdf

UN, OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, Framework of Analysis for Atrocity Crimes – A Tool for Prevention, United Nations, New York, 2014

UN, OHCHR, Accountability for killings in Ukraine from January 2014 to May 2016. consultabile on-line sul sito: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/OHCHRThematicReportUkraineJan2014-May2016_EN.pdf

UN, OHCHR, End of visit statement of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns Ukraine: Lives lost in an accountability vacuum, in Statements - Special procedures, 18 settembre 2015, consultabile on-line sul sito: <https://www.ohchr.org/en/statements/2015/09/end-visit-statement-special-rapporteur-extrajudicial-summary-or-arbitrary>

UN, OHCHR, High Commissioner calls for critical re-evaluation of the human rights impact of unilateral sanctions, in Statements, 16 settembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.ohchr.org/en/2021/09/high-commissioner-calls-critical-re-evaluation-human-rights-impact-unilateral-sanctions>

UN, OHCHR, High Commissioner to Human Rights Council: Sanctions Can Create Severe and Undue Suffering for Individuals who have Neither Perpetrated Crimes nor Otherwise Borne Responsibility for Improper

Conduct, in Meeting summaries, 16 settembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.ungeneva.org/en/news-media/meeting-summary/2021/09/mme-bachelet-demande-aux-pays-concernes-de-reevaluer-leur>

UN, OHCHR, Opening remarks by UN High Commissioner for Human Rights Navi Pillay at a press conference during her mission to Zimbabwe, in Press Releases, 25 maggio 2012, consultabile on-line sul sito: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2012/05/opening-remarks-un-high-commissioner-human-rights-navi-pillay-press>

UN, OHCHR Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights (A/HRC/33/48), 2 agosto 2016, consultabile on-line sul sito: <https://undocs.org/A/HRC/33/48>

UN, OHCHR, Report on the human rights situation in Ukraine, 15 novembre 2014, consultabile on-line sul sito: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OHCHR_seventh_reportUkraine20.11.14.pdf

UN, OHCHR, Report on the human rights situation in Ukraine, 16 August to 15 November 2016, consultabile on-line sul sito: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/UAReport16th_EN.pdf

UN, OHCHR, Report on the human rights situation in Ukraine, 16 February to 15 May 2016, consultabile on-line sul sito: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/Ukraine_14th_HRMMU_Report.pdf

UN, OHCHR, Report on the human rights situation in Ukraine, 16 November 2016 to 15 February 2017, consultabile on-line sul sito: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/UAReport17th_EN.pdf

UN, OHCHR, Resolution on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights (A/HRC/40/L.5), in News and Events, 21 marzo 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=24389>

UN, OHCHR, Special Rapporteur on Torture [Theo van Boven] seriously Concerned by Reports of Abuse of Iraqi Prisoners by Coalition Forces, in Statements - Special Procedures, 3 maggio 2004, consultabile on-line sul sito: <https://www.ohchr.org/en/statements/2009/10/special-rapporteur-torture-seriously-concerned-reports-abuse-iraqi-prisoners>

UN, OHCHR, Transforming Our World: Human Rights in the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015, consultabile on-line sul sito: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/MDGs/Post2015/HRAndPost2015.pdf>

UN, OHCHR, UN expert says “collective persecution” of Julian Assange must end now, in Press releases - Special Procedures, 31 maggio 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/05/un-expert-says-collective-persecution-julian-assange-must-end-now>

UN, OHCHR, US sanctions violate human rights and international code of conduct, UN expert says, in United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 6 maggio 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.ohchr.org/en/news/2019/05/us-sanctions-violate-human-rights-and-international-code-conduct-un-expert-says>

UN, OHCHR, Venezuela sanctions harm human rights of innocent people, UN expert warns, in United Nations Human Rights Office of the High Commissioner – News and Events, 31 gennaio 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/01/venezuela-sanctions-harm-human-rights-innocent-people-un-expert-warns>

UNCITRAL, Model Law on International Commercial Arbitration (1985), with amendments as adopted in 2006, UN Publication, Vienna, 2008, consultabile on-line sul sito: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/19-09955_e_ebook.pdf

UNCITRAL, Origin, Mandate and Composition, in About UNCITRAL, ult. cons. 25 aprile 2020, consultabile on-line sul sito: <https://uncitral.un.org/en/about>

UNEP, Ukraine’s Donbas bears the brunt of toxic armed conflict, in News, Stories & Speeches, 25 luglio 2018, consultabile on-line sul sito: <https://www.unep.org/news-and-stories/story/ukraines-donbas-bears-brunt-toxic-armed-conflict>

UNEP, WCMC, Country overview: Belarus (Restrictions on Timber Trade), ult. agg. aprile 2020, consultabile on-line sul sito: <https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/Belarus%20-%20Country%20overview%2019.04.2020.pdf>

UNGA, 54th Sess., Supp. n°10 (A/74/10), Report of the International Law Commission, Seventy-first session, 29 April–7 June and 8 July - 9 August 2019, Official Records of the General Assembly, Extract from the YBILC, 2019, vol. II, Advance version, 20 agosto 2019

UNGA, 55th Sess., Supp. n°10, Doc. A/55/10 (2000), Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session, 1 May - 9 June and 10 July - 18 August 2000, Official Records of the General Assembly. Extract from the YBILC, 2000, vol. II, n°2

UNGA, 56th Sess., Supp. n°10, Doc. A/56/10 (2001), Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, 23 April - 1 June and 2 July - 10 August 2001, Official Records of the General Assembly. Extract from the YBILC, 2001, vol. II, n°2

UNGA, Adopting Annual Resolution, Delegates in General Assembly Urge Immediate Repeal of Embargo on Cuba, especially amid Global Efforts to Combat COVID-19 Pandemic, in Meetings Coverage and Press Releases, 23 giugno 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.un.org/press/en/2021/ga12341.doc.htm>

UNGA, Human rights and unilateral coercive measures, Report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, Idriss Jazairy (A/71/287), 4 agosto 2016

UNGA, Note by the Secretary-General, Negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights (A/73/175), 17 luglio 2018

UNGA, Problem of the militarization of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine, as well as parts of the Black Sea and the Sea of Azov (draft resolution A/73/L.47), 5 dicembre 2018

UNGA, Problem of the militarization of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine, as well as parts of the Black Sea and the Sea of Azov (A/RES/73/194), 17 dicembre 2018

UNGA, Problem of the militarization of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine, as well as parts of the Black Sea and the Sea of Azov (A/RES/74/17), 9 dicembre 2019

UNGA, Problem of the militarization of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine, as well as parts of the Black Sea and the Sea of Azov (A/RES/75/29), 7 dicembre 2020

UNGA, Problem of the militarization of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine, as well as parts of the Black Sea and the Sea of Azov (A/RES/76/70), 9 dicembre 2021

UNGA, Relations of GATT with the United Nations, doc. A/AC.179/5, 9 marzo 1976

UNGA, Report of the Special Rapporteur, Alena Douhan, Negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights in the coronavirus disease pandemic (A/75/209), 21 luglio 2020

UNGA, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, doc. A/59/324, 1° settembre 2004

UNGA, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Ukraine from 15 April to 29 August 2014, doc. A/HRC/27/75, 19 settembre 2014

UNGA, Resolution 1000 (ES-I) (A/RES/1000 (ES-I)), 5 novembre 1956

UNGA, Resolution 1803 (XVII), Permanent sovereignty over natural resources, 14 dicembre 1962

UNGA, Resolution 2131 (XX), Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty, 21 dicembre 1965

UNGA, Resolution 217A (III), The Universal Declaration of Human Rights (Udhr), 10 dicembre 1948

UNGA, Resolution 2625 (XXV), Declaration on Principles of International Law concerning friendly relations and co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, 24 ottobre 1970

UNGA, Resolution 3281 (XXIX), Charter of Economic Rights and Duties of States, 12 dicembre 1974

UNGA, Resolution 3314 (XXIX), Definition of Aggression, 14 dicembre 1974

UNGA, Resolution 36/103, Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States (A/RES/36/103), 9 dicembre 1981

UNGA, Resolution 375 (IV), Draft Declaration on Rights and Duties of States (A/RES/375), 6 dicembre 1949

UNGA, Resolution 377 A (V), Uniting for peace, 3 novembre 1950

UNGA, Resolution 41/128, Declaration on the Right to Development (A/RES/41/128), 4 dicembre 1986

UNGA, Resolution 44/215, Unilateral Economic Measures as a Means of Political and Economic Coercion Against Developing Countries (A/RES/44/215), 22 dicembre 1989

UNGA, Resolution 46/210, Economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries (A/RES/46/210), 20 dicembre 1991

UNGA, Resolution 47/19, Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba (A/RES/47/19), 14 novembre 1992

UNGA, Resolution 498 (V), Intervention of the Central People's Government of the People's Republic of China in Korea, 1° febbraio 1951

UNGA, Resolution 49/97, Strengthening international organizations in the area of multilateral trade (A/RES/49/97), 30 gennaio 1995

UNGA, Resolution 50/96, Economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries (A/RES/50/96), 20 dicembre 1995

UNGA, Resolution 51/22, Elimination of coercive economic measures as a means of political and economic compulsion (A/RES/51/22), 27 novembre 1996

UNGA, Resolution 51/103, Human rights and unilateral coercive measures (A/RES/51/103), 12 dicembre 1996

UNGA, Resolution 51/242, Supplement to an Agenda for Peace (A/RES/51/242), 15 settembre 1997

UNGA, Resolution 52/120, Human rights and unilateral coercive measures (A/RES/52/120), 12 dicembre 1997

UNGA, Resolution 52/162, Implementation of the provisions of the Charter of the United Nations related to assistance to third States affected by the application of sanctions (A/RES/52/162), 15 dicembre 1997

UNGA, Resolution 52/181, Unilateral Economic Measures as a Means of Political and Economic Coercion Against Developing Countries (A/RES/52/181), 18 dicembre 1997

UNGA, Resolution 56/83, Responsibility of States for internationally wrongful acts (A/RES/56/83 on the report of the Sixth Committee A/56/589 and Corr.1), 12 dicembre 2001

UNGA, Resolution 58/198, Unilateral economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries (A/RES/58/198), 23 dicembre 2003

UNGA, Resolution 59/38, United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property (A/RES/59/38), 2 dicembre 2004, in Official Records, Fifty-ninth Session, Supplement No. 49 (A/59/49), Annex

UNGA, Resolution 60/1, World Summit Outcome (A/RES/60/1), 16 settembre 2005

UNGA, Resolution 61/295, United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 13 settembre 2007

UNGA, Resolution 62/183, Unilateral economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries (A/RES/62/183), 19 dicembre 2007

UNGA, Resolution 64/170, Human rights and unilateral coercive measures, 18 dicembre 2009

UNGA, Resolution 67/170, Human rights and unilateral coercive measures, 20 dicembre 2012

UNGA, Resolution 68/262, Territorial integrity of Ukraine, 27 marzo 2014

UNGA, Resolution 69/180, Human rights and unilateral coercive measures (A/RES/69/180), 18 dicembre 2014

UNGA, Resolution 70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1), 25 settembre 2015

UNGA, Resolution 70/151, Human rights and unilateral coercive measures (A/RES/70/151), 17 dicembre 2015

UNGA, Resolution 71/193, Human rights and unilateral coercive measures (A/RES/71/193), 19 dicembre 2016

UNGA, Resolution 72/168, Human rights and unilateral coercive measures (A/RES/72/168), 19 dicembre 2017

UNGA, Resolution 73/167, Human rights and unilateral coercive measures (A/RES/73/167), 17 dicembre 2018

UNGA, Resolution 74/14, The Syrian Golan (A/RES/74/14), 3 dicembre 2019

UNGA, Resolution 74/154, Human rights and unilateral coercive measures (A/RES/74/154), 18 dicembre 2019

UNGA, Resolution 75/181, Human rights and unilateral coercive measures (A/RES/75/181), 16 dicembre 2020

UNGA, Resolution 75/289, Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba (A/RES/75/289), 23 giugno 2021

UNGA, Resolution 76/161, Human rights and unilateral coercive measures (A/RES/76/161), 16 dicembre 2021

UNGA, Responsibility of States for internationally wrongful acts (Agenda item 74), in Sixth Committee (Legal) – 71st session, ottobre-novembre 2016

UNGA, SECOND COMMITTEE (Economic and Financial), Unilateral Sanctions Impede Sustainable Development, Speakers Say, as Second Committee Debates Macroeconomic Policy, doc. GA/EF/3474, 5 ottobre 2017

UNGA, SIXTH COMMITTEE, Doc. A/C.6/55/SR.18, Summary record of the 18th meeting Held at Headquarters, New York, on Friday, 27 October 2000, at 3 p.m., 4 dicembre 2000

UNGA, SIXTH COMMITTEE, Doc. A/C.6/56/SR.11, Summary record of the 11th meeting Held at Headquarters, New York, on 29 October 2001, at 10 a.m., 9 novembre 2001

UNGA, UN DEPARTMENT FOR DISARMAMENT AFFAIRS, General and Complete Disarmament, Study on Concept of Security, Report of Secretary-General, doc. A/40/553, 26 agosto 1986

UNICEF, Esodo Venezuela, 4 milioni hanno lasciato il paese, in Progetti, 12 luglio 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.unicef.it/doc/9205/venezuela-4-milioni-di-profughi.htm>

UNICEF, Iraq surveys show ‘humanitarian emergency’, in Information Newslines, 12 agosto 1999, consultabile on-line sul sito: <https://www.unicef.org/newsline/99pr29.htm>

UNICEF, Results of the 1999 Iraq Child and Maternal Mortality Surveys, in Activities Research & Evaluation, 27 agosto 1999, consultabile on-line sul sito: <http://www.unicef.org/reseval/iraq.htm>

UNIDROIT, UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts, Roma, 2016, consultabile on-line sul sito: <https://www.unidroit.org/english/principles/contracts/principles2016/principles2016-e.pdf>

UNSC, 7253rd meeting (S/PV.7253), New York, 28 agosto 2014

UNSC, Doc. S/PV.4128 (2000), 4128th meeting, 17 aprile 2000

UNSC, Draft Resolution on Ukraine of the Security Council [not adopted] (S/2014/189), 15 marzo 2014

UNSC, Focal Point for De-listing, in Sanctions, ult. cons. 18 novembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/delisting>

UNSC, Letter dated 17 April 2012 from the Permanent Representative of Belarus to the United Nations addressed to the Secretary-General (A/66/775-S/2012/242), 19 aprile 2012

UNSC, Letter dated 24 March 2008 from the Permanent Representative of Cuba to the United Nations addressed to the Secretary-General (A/62/763-S/2008/199), 26 marzo 2008

UNSC, Letter dated 28 February 2014 from the Permanent Representative of Ukraine to the United Nations addressed to the President of the Security Council (S/2014/136), 28 febbraio 2014

UNSC, Monitoring Team – Work and mandate, ult. cons. 8 dicembre 2019

UNSC, Ombudsperson to the ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee, in Sanctions, ult. cons. 18 gennaio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://www.un.org/securitycouncil/ombudsperson>

UNSC, Report to the Secretary-General on humanitarian needs in Kuwait and Iraq in the immediate post-crisis environment by a mission to the area lead by Mr. Martti Ahtisaari, doc. S/22366, 20 marzo 1991

UNSC, Resolution 1022 (1995), S/RES/1022 (1995), 22 novembre 1995

UNSC, Resolution 1127 (1997), S/RES/1127 (1997), 28 agosto 1997

UNSC, Resolution 1132 (1997), S/RES/1132 (1997), 8 ottobre 1997

UNSC, Resolution 1189 (1998), S/RES/1189 (1998), 13 agosto 1998

UNSC, Resolution 1267 (1999), S/RES/1267 (1999), 15 ottobre 1999

UNSC, Resolution 1325 (2000), S/RES/1325 (2000), 31 ottobre 2000

UNSC, Resolution 1333 (2000), S/RES/1333 (2000), 19 dicembre 2000

UNSC, Resolution 1373 (2001), S/RES/1373 (2001), 28 settembre 2001

UNSC, Resolution 1390 (2002), S/RES/1390 (2002), 16 gennaio 2002

UNSC, Resolution 1439 (2002), S/RES/1439 (2002), 18 ottobre 2002

UNSC, Resolution 1452 (2002) – Threats to international peace and security caused by terrorist acts, S/RES/1452 (2002), 20 dicembre 2002

UNSC, Resolution 1456 (2003), S/RES/1456 (2003), 20 gennaio 2003

UNSC, Resolution 1483 (2003), S/RES/1483 (2003), 22 maggio 2003

UNSC, Resolution 1526 (2004), S/RES/1526 (2004), 30 gennaio 2014

UNSC, Resolution 1546 (2004), S/RES/1546 (2004), 8 giugno, 2004

UNSC, Resolution 1730 (2006), S/RES/1730 (2006), 19 dicembre 2006,

UNSC, Resolution 1737 (2006), S/RES/1737 (2006), 27 dicembre 2006

UNSC, Resolution 1904 (2009), S/RES/1904 (2009), 17 dicembre 2009

UNSC, Resolution 1988 (2011), S/RES/1988 (2011), 17 giugno 2011

UNSC, Resolution 1989 (2011), S/RES/1989 (2011), 17 giugno 2011

UNSC, Resolution 2083 (2012), S/RES/2083 (2012), 17 dicembre 2012

UNSC, Resolution 2161 (2014) – Threats to international peace and security caused by terrorist acts, S/RES/2161 (2014), 17 giugno 2014

UNSC, Resolution 2166 (2014), S/RES/2166 (2014), 21 luglio 2014

UNSC, Resolution 2170 (2014), S/RES/2170 (2014), 15 agosto 2014

UNSC, Resolution 2178 (2014), S/RES/2178 (2014), 24 settembre 2014

UNSC, Resolution 2199 (2015), S/RES/2199 (2015), 12 febbraio 2015

UNSC, Resolution 2202 (2015), S/RES/2202 (2015), 17 febbraio 2015

UNSC, Resolution 2253 (2015), S/RES/2253 (2015), 17 dicembre 2015

UNSC, Resolution 2255 (2015), S/RES/2255 (2015), 21 dicembre 2015

UNSC, Resolution 2368 (2017), S/RES/2368 (2017), 20 luglio 2017

UNSC, Resolution 242 (1967), S/RES/242 (1967), 22 novembre 1967

UNSC, Resolution 2610 (2021), S/RES/2610 (2021), 17 dicembre 2021

UNSC, Resolution 497 (1981), S/RES/497 (1981), 17 dicembre 1981

UNSC, Resolution 661 (1990), S/RES/661 (1990), 6 agosto 1990

UNSC, Resolution 678 (1990), S/RES/678 (1990), 29 novembre 1990

UNSC, Resolution 748 (1992), S/RES/748 (1992), 31 marzo 1992

UNSC, Resolution 757 (1992), S/RES/757 (1992), 30 maggio 1992

UNSC, Resolution 760 (1992), S/RES/760 (1992), 18 giugno 1992

UNSC, Resolution 787 (1992), S/RES/787 (1992), 16 novembre 1992

UNSC, Resolution 820 (1993), S/RES/820 (1993), 7 aprile 1993

UNSC, Resolution 841 (1993), S/RES/841 (1993), 16 giugno 1993

UNSC, Resolution 864 (1993), S/RES/864 (1993), 15 settembre 1993

UNSC, Resolution 873 (1993), S/RES/873 (1993), 13 ottobre 1993

UNSC, Resolution 917 (1994), S/RES/917 (1994), 6 maggio 1994

UNSC, Resolution 942 (1994), S/RES/942 (1994), 23 settembre 1994

UNSC, Sanctions, ult. cons. 17 novembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>

UNSC, Security Council Committee established pursuant to resolution 1988 (2011), in Sanctions, ult. cons. 1° luglio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1988>

UNSC, COMMITTEE 1267, Guidelines of the committee for the conduct of its work, 7 novembre 2002, ult. agg. 5 settembre 2018, consultabile on-line sul sito: https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/guidelines_of_the_committee_for_the_conduct_of_its_work_0.pdf

UNSG, Note A/48/535, Economic Measures as a Means of Political and Economic Coercion against Developing Countries, 25 ottobre 1993, consultabile on-line sul sito: <https://digitallibrary.un.org/record/176454>

UNSG, Report A/47/277-S/24111, An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, 17 giugno 1992, consultabile on-line sul sito: https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf

UNSG, Report A/52/459, Economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries, 14 ottobre 1997, consultabile on-line sul sito: <https://digitallibrary.un.org/record/245924>

UNSG, Report A/54/486, Unilateral economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries, 21 ottobre 1999, consultabile on-line sul sito: <https://digitallibrary.un.org/record/319796>

UNSG, Secretary-General's remarks at G-20 Virtual Summit on the COVID-19 Pandemic, in Statements, 26 marzo 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-03-26/secretary-generals-remarks-g-20-virtual-summit-the-covid-19-pandemic>

TRIB. DELL'UE, The General Court annuls the freezing of funds of seven members of the former Ukrainian ruling class, including Viktor Yanukovich, former President of Ukraine, in Press Release, n°93/2019, 11 luglio 2019, consultabile on-line sul sito: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-07/cp190093en.pdf>

TRIB. DELL'UE, The General Court annuls the freezing of the assets of five Ukrainians, including Mykola Yanovych Azarov and Sergej Arbutov, former Prime Ministers of Ukraine, for the period from 6 March 2014 to 5 March 2015, in Press Release, n° 7/16, 28 gennaio 2016, consultabile on-line sul sito: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-01/cp160007en.pdf>

TRIB. DELL'UE, The General Court confirms the fund-freezing measures imposed on Mr Arkady Rotenberg for the period 2015-2016, in Press Release, n°131/16, 30 novembre 2016, consultabile on-line sul sito: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-11/cp160131en.pdf>

TRIB. DELL'UE, The General Court of the European Union declares that the actions brought by Nord Stream AG and Nord Stream 2 AG against Directive 2019/692, which extends certain rules of the internal market in natural gas to pipelines from third countries, are inadmissible, in Press release, n°62/20, 20 maggio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200062en.pdf>

TRIB. DELL'UE, The General Court of the EU upholds restrictive measures adopted by the Council against a number of Russian banks and oil and gas companies in connection with the crisis in Ukraine, in Press Release, n°132/18, 13 settembre 2018, consultabile on-line sul sito: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-09/cp180132en.pdf>

TRIB. DELL'UE, The General Court sets aside the freeze on the funds of Andriy Portnov, one-time adviser to the former Ukrainian President Viktor Yanukovich, in Press Release, n°129/15, 26 ottobre 2015, consultabile on-line sul sito: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-10/cp150129en.pdf>

- **Accordi, convenzioni, intese, protocolli e trattati internazionali**

- Agreement between the Government of the Russian Federation and the Cabinet of Ministers of Ukraine on the Encouragement and Mutual Protection of Investments (Russia-Ukraine BIT), firmato il 27 novembre 1998, entrato in vigore il 27 gennaio 2000, consultabile on-line sul sito: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/bilateral-investment-treaties/2859/russian-federation---ukraine-bit-1998->
- Agreement on Partnership and Cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part (PCA), in OJEC, L 327, 28 novembre 1997, pp. 3-69
- Arrangements for Effective Cooperation with other Intergovernmental Organizations – Relations Between the WTO and the United Nations (in WT/GC/W/10, Communication from the Director-General), 15 novembre 1995
- Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, in OJEU, L 161/3, 29 maggio 2014, pp. 3-2137
- Canada-Cuba Joint Declaration on Cooperation on Political, Economic, and Social Issues, 22 gennaio 1997, in ILM., 1997, vol. 36, n°1, pp. 210-212
- CONFERENCE ON SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE, Final Act, Helsinki, 1975, consultabile on-line sul sito: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>
- CONSIGLIO D'EUROPA, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights), firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953
- CONSIGLIO D'EUROPA, Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, firmato il 20 marzo 1952 ed entrato in vigore il 18 maggio 1954
- Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, approvata e proposta per la firma e la ratifica o l'adesione tramite la Risoluzione UNGA 260 A (III) del 9 dicembre 1948. Entrata in vigore: 12 gennaio 1951, ai sensi dell'art. XIII
- Convention on the Rights of the Child (CRC), adottata e aperta alla firma, alla ratifica e all'adesione con la Risoluzione UNGA 44/25 del 20 novembre 1989 ed entrata in vigore il 2 settembre 1990, ai sensi dell'art. 49
- Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles Under 400 Grammes Weight (St Petersburg Declaration Declaration), 29 novembre / 11 dicembre 1868
- Dichiarazione [n°13] relativa alla Politica estera e di sicurezza comune, in Dichiarazioni allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007, A. Dichiarazioni relative a disposizioni dei Trattati, doc. 12008E/AFI/DCL/13, OJEU, n°115, 9 maggio 2008, p. 0343
- Dichiarazione [n°25] relativa agli articoli 75 e 215 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in Dichiarazioni allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007, A. Dichiarazioni relative a disposizioni dei Trattati, doc. 12008E/AFI/DCL/25, OJEU, n°115, 9 maggio 2008, p. 0346
- ECOWAS, Traité Révisé de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), 24 luglio 1993, consultabile on-line sul sito: <https://www.refworld.org/docid/492184022.html>
- EURASIAN ECONOMIC COMMISSION, Agreement on economic and trade cooperation between the Eurasian Economic Union and its member States, of the one part, and the People's Republic of China, of the other part (firmato il 17 maggio 2017 ed entrato in vigore nell'ottobre 2019)
- EURASIAN ECONOMIC COMMISSION, Eurasian Economic Integration: Facts and Figures, febbraio 2013, consultabile on-line sul sito: http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/broshura26Body_ENGL_final2013_2.pdf
- EURASIAN ECONOMIC COMMISSION, Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы [tras.: Dogovor o funktsionirovanii Tamozhennogo soyuza v ramkakh mnogostoronney trgovoy sistemy] (trad.: Agreement on the functioning of the Customs Union within the framework of the multilateral trading system), 19 maggio 2011, consultabile on-line sul sito: <http://www.tsouz.ru/MGS/MGS-15/Pages/P-87.aspx>
- European Union-United States: Memorandum of Understanding Concerning the U.S. Helms-Burton Act and the U.S. Iran and Libya Sanctions Act, 11 aprile 1997, in ILM, 1997, vol. 36, pp. 529 ss.
- FMI, Articles of Agreement of the International Monetary Fund (United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, 22 luglio 1944) in vigore dal 27 dicembre 1945, in UNTS, vol. 2, pp. 39 ss.
- Geneva Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, 12 agosto 1949, in UNTS, vol. 75, pp. 31 ss.

Geneva Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea, 12 agosto 1949, in UNTS, vol. 75, pp. 85 ss.

Geneva Convention (III) Relative to the Treatment of Prisoners of War, 12 agosto 1949, in UNTS, vol. 75, pp. 135 ss.

Geneva Convention (IV) Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, 12 agosto 1949, in UNTS, vol. 75, pp. 287 ss.

(The) Geneva Conventions of 1949 (I, II, III e IV, 12 agosto 1949) and Hague Convention No IV of 1907 (18 ottobre 1907), in The Library of Congress – Military Legal Resources, ult. cons. 23 aprile 2020, consultabile on-line sul sito: https://www.loc.gov/r/frd/Military_Law/pdf/ASubjScd-27-1_1975.pdf

Joint Communiqué of the 14th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China, 19 aprile 2016, consultabile on-line sul sito: <https://www.mfa.gov.cn/ce/cegh/eng/zgyw/t1356652.htm>

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, adottato l'11 dicembre 1997 ed entrato in vigore il 16 febbraio 2016 (artt. 25.1 e 25.3), in UNTS, vol. 2303, p. 162

OAS, Charter of the Organization of American States (A-41), firmata a Bogotà nel 1948 e modificata dal Protocollo di Buenos Aires nel 1967, dal Protocollo di Cartagena de Indias nel 1985, dal Protocollo di Washington nel 1992 e dal Protocollo di Managua nel 1993

OMC, Agreement establishing the WTO, Annex 1B, General Agreement on Trade in Services (GATS), consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.pdf

OMC, Agreement establishing the WTO, Annex 2, Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm

OMC, Protocols of accession for new members since 1995, including commitments in goods and services, ult. cons. 14 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm

OMC, The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement), consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm

OMC, Uruguay Round Agreement, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, concluso a Marrakech il 15 aprile 1994 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1995, sancendo la nascita dell'OMC, consultabile on-line sul sito: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm

Paris agreement (Accordo di Parigi), adottato il 12 dicembre 2015 (COP-21 UNFCCC) ed entrato in vigore il 4 novembre 2016 (art. 21.1), in UNTS, vol. 3156

Protocol (I) Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, 8 giugno 1977, in UNTS, vol. 1125, pp. 3 ss.

Protocol (II) Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts, 8 giugno 1977, in UNTS, vol. 1125, pp. 609 ss.

Rome Convention on the Law applicable to contractual obligations, aperta alla firma il 19 giugno 1980 (ed entrata in vigore il 1° aprile 1991), in OJEC, L 266/1, 9 ottobre 1980

Treaty Concerning the Reciprocal Encouragement and Protection of Investment, U.S.-Argentina, firmato a Washington il 14 novembre 1991

Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights between Iran and the United States of America, firmato a Teheran il 15 agosto 1955 ed entrato in vigore il 16 giugno 1957

Treaty on Friendship, Cooperation, and Partnership between Ukraine and the Russian Federation, firmato a Kiev il 31 maggio 1997 (rimasto in vigore tra 1° aprile 1999 e il 31 marzo 2019), in UNTS, vol. 3007, I-52240, pp. 117 ss.

UE, Charter of Fundamental Rights of the European Union (7 dicembre 2000 – 12 dicembre 2007), in OJEU, C 202/389, 7 giugno 2016

UN, United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property (UNCJISTP), UNGA A/RES/59/38, Annex, 2 dicembre 2004 in Official Records, Fifty-ninth Session, Supplement No. 49 (A/59/49) [non ancora in vigore]

UN, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), conclusa a New York il 9 maggio 1992, firmata nel contesto della UNCED (cd. Earth Summit, Rio de Janeiro 3-14 giugno 1992) ed entrata in vigore il 24 marzo 1994 (art. 23.1), in UNTS, vol. 1771, n°30822, pp. 107 ss.

UN, International Covenant on Civil and Political Rights, adottato dall'Assemblea Generale con la Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976, in UNTS, vol. 999, pp. 171 ss.

UN, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adottato dall'Assemblea Generale con la Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976, in UNTS, vol. 993, pp. 3 ss.

UN, Statuto delle Nazioni Unite (Charter of the United Nations), firmato il 26 giugno 1945 a San Francisco ed entrato in vigore il 24 ottobre 1945. Lo Statuto della Corte internazionale di Giustizia è parte integrante della Carta (Statute of the International Court of Justice), 26 giugno 1945

UNCITRAL, New York Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards, aperta alla firma il 10 giugno 1958 ed entrata in vigore il 7 giugno 1959, in UNTS, vol. 330, pp. 3 ss.

UNCITRAL, United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods, Vienna, adottata l'11 aprile 1980 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1988, consultabile on-line sul sito: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/19-09951_e_ebook.pdf

UNIONE AFRICANA, Constitutive Act of the African Union, adottato a Lomé (Togo) l'11 luglio 2000 ed entrato in vigore il 26 maggio 2001

Vienna Convention on Diplomatic Relations (18 aprile 1961), entrata in vigore il 24 aprile 1964, in UNTS, vol. 500, pp. 95 ss.

Vienna Convention on the Law of Treaties (23 maggio 1969), entrata in vigore il 27 gennaio 1980, in UNTS, vol. 1155, pp. 331 ss.

Договор о Евразийском экономическом союзе (Treaty of the Eurasian Economic Union), firmato ad Astana (Kazakhstan) il 29 maggio 2014 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2015

Договор о создании Союзного государства (Treaty on the Establishment of the Union State), firmato a Mosca dal Presidente russo Boris El'tsin e dal Presidente bielorusso Aleksandr Lukashenko l'8 dicembre 1999 ed entrato in vigore il 26 gennaio 2000

Договор о Союзе Беларуси и России (Treaty on the Union of Belarus and Russia), 2 aprile 1997

Устав Союза Беларуси и России (Charter of the Union of Belarus and Russia), 23 maggio 1997

d. Agenzie di stampa, quotidiani on-line e siti internet divulgativi

AGENZIA NOVA, USA: Democratici chiedono revisione gasdotto Keystone dopo sversamento greggio, 19 novembre 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.agenzianova.com/a/5dd498183eaa34.77491855/2699756/2019-11-19/usa-democratici-chiedono-revisione-gasdotto-keystone-dopo-sversamento-greggio>

AGI.IT, Come nasce la decisione del WTO sui dazi USA e quanto peserà sull'Italia?, 4 ottobre 2019, consultabile on-line sul sito: https://www.agi.it/fact-checking/dazi_usa_italia_prodotti_scenari-6291390/news/2019-10-04

AL JAZEERA, Russia closes 'crisis chapter' with Turkey, 29 giugno 2016

ANSA, Lukashenko a UE e USA, badate ai problemi in casa vostra, 19 agosto 2020, consultabile on-line sul sito: https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2020/08/19/lukashenko-a-ue-e-usa-badate-ai-problemi-in-casa-vostra_7fb7b943-9d2e-452f-8cd2-6591036b08b4.html

ANSA, Nel Donbass 170 camion umanitari russi, 8 febbraio 2015, consultabile on-line sul sito: http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2015/02/08/nel-donbass-170-camion-umanitari-russi_8269e264-88af-4d10-b2c9-3d028c5c50d7.html

ANSA, UE, Green Deal ci proteggerà da rischi forniture energia, 22 gennaio 2022, consultabile on-line sul sito: https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2022/01/22/ue-green-deal-ci-proteggera-da-rischi-forniture-energia_e70d271c-6233-47ff-b7d9-1cfeed80868f.html

CLEARY GOTTlieb STEEN & HAMILTON LLP, End of Suspension of Title III of the Helms-Burton Act: Authorization of Claims Under U.S. Law for "Trafficking" In Certain Cuban Properties (Updated), Alert Memorandum, 19 aprile 2019, consultabile on-line sul sito: https://www.clearygottlieb.com/-/media/files/alert-memos-2019/2019_04_19-end-of-suspension-of-title-iii-of-the-helms-burton-act-pdf.pdf

CLT, Natural Right: Notes on the Thought of Spinoza, 17 luglio 2013, consultabile on-line sul sito: <https://criticallegalthinking.com/2013/06/17/natural-right-notes-on-the-thought-of-spinoza>

BBC NEWS, MH17: Russia 'liable' for downing airliner over Ukraine, 25 maggio 2018

BBC NEWS, MH17 Ukraine plane crash: What we know, 26 febbraio 2020

BBC NEWS, Putin's new Crimea rail link condemned by EU, 23 dicembre 2019

BBC NEWS, Ukraine crisis: Timeline, 13 novembre 2014

DIZIONARI SIMONE, Pacta sunt servanda, ult. cons. 22 giugno 2021

ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR, #PolExt162: La OTAN en la tempestad de Ucrania, XXVIII, 2014, n°162

EURONEWS.COM, Court reinstates order for Russia to pay \$50 billion over YUKOS, 18 febbraio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.euronews.com/2020/02/18/court-reinstates-order-russia-pay-50-billion-over-yukos-n1137846>

FINANCIAL TRIBUNE, Russia to Launch Alternative to SWIFT, 12 novembre 2014, consultabile on-line sul sito: <https://financialtribune.com/archive/articles/world-economy/4527/russia-launch-alternative-swift>

IL FATTO QUOTIDIANO, SAIPEM crolla dell'11% in Borsa dopo lo stop al gasdotto South Stream, 2 dicembre 2014, consultabile on-line sul sito: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/12/02/saipem-crolla-dell11-in-borsa-dopo-stop-gasdotto-south-stream/1246433>

IL FATTO QUOTIDIANO, South Stream, dopo lo stop al gasdotto GAZPROM ricompra le quote di ENI, 29 dicembre 2014, consultabile on-line sul sito: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/12/29/south-stream-dopo-addio-gasdotto-gazprom-ricompra-quote-eni/1303734>

IL POST, Gli Stati Uniti hanno imposto un embargo totale al Venezuela, 6 agosto 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.ilpost.it/2019/08/06/stati-uniti-embargo-venezuela>

IL SOLE 24 ORE, Camion russi a Lugansk. L'UE: chiara violazione delle frontiere. La Casa Bianca: Mosca rimuova il convoglio, 22 agosto 2014

IL SOLE 24 ORE, Caso Skripal, Trump impone nuove sanzioni alla Russia, 3 agosto 2019

IL SOLE 24 ORE, ENI cede a GAZPROM la sua quota nel gasdotto South Stream (20%), 29 dicembre 2014

IL SOLE 24 ORE, Guerra e (Mc)Pace: la crisi ucraina e la fine della teoria McDonald's, 9 agosto 2014, consultabile on-line sul sito: <http://america24.com/news/guerra-mcpace-la-crisi-ucraina-la-fine-della-teoria-mcdonald>

IL SOLE 24 ORE, SAIPEM, accordo con GAZPROM: chiusa vertenza su South Stream, 18 aprile 2019

INTERFAX, Россия первой в мире зарегистрировала вакцину от коронавируса [Russia is the first in the world to register a vaccine against coronavirus], 11 agosto 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.interfax.ru/russia/721241>

INTERNATIONAL ARBITRATION, Collective Arbitration Against Russia by Ukrainian Businesses Expropriated in the Crimea, 12 gennaio 2015, consultabile on-line sul sito: <https://www.international-arbitration-attorney.com/collective-arbitration-against-russia-by-ukrainian-businesses-expropriated-in-the-crimea>

LA STAMPA – ECONOMIA, La Corte di Giustizia: valide le restrizioni a ROSNEFT contro l'ingerenza russa nella crisi ucraina, 28 marzo 2017

OFFSHORE TECHNOLOGIES, SAIPEM files \$823m claim against GAZPROM over Black Sea pipeline contract cancellation, 1° febbraio 2016, consultabile on-line sul sito: <https://www.offshore-technology.com/news/news/saipem-files-823m-claim-against-gazprom-over-black-sea-pipeline-contract-cancellation-4799217>

OPENACCESSGOVERNMENT, EU plans Green Deal “acceleration” to stop Russian oil dependency, 7 marzo 2022, consultabile on-line sul sito: <https://www.openaccessgovernment.org/eu-green-deal-stop-russian-oil-dependency/130982>

PAESIEMERGENTI.COM, Unione Economica Eurasiatica e ASEAN verso un'alleanza strategica che fa gola a Cina e Russia, 23 Giugno 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.paesiemergenti.com/unione-economica-eurasiatica-e-asean-verso-unalleanza-strategica-che-fa-gola-a-cina-e-russia>

PICO-ADVISER.COM, Il Rischio Politico, ult. cons. 8 giugno 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.pico-adviser.com/news-pico/credito-commerciale/2146-il-rischio-politico.html>

PYMNTS, Central Bank Of Russia: Electronic Money Could Render SWIFT Obsolete, 28 dicembre 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.pymnts.com/cryptocurrency/2020/central-bank-of-russia-electronic-money-could-render-swift-obsolete>

RAINEWS, Crisi Venezuela. È allarme cibo e medicine. Tanti in fuga, anche bimbi. Grido di Save the Children, 27 marzo 2018, consultabile on-line sul sito: <https://www.rainews.it/archivio-rainews/media/crisi-venezuela-allarme-cibo-e-medicine-tanti-in-fuga-anche-bimbi-allarme-save-the-children-faf96aaa-48c3-4726-a098-21aa99a51599.html>

RAINEWS, Il Consiglio d'Europa riammette la Russia: l'ira di Kiev, 25 giugno 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.rainews.it/archivio-rainews/articoli/consiglio-europa-riammette-la-russia-ira-di-kiev-4ca365da-a44e-499f-bde5-82b8c4279a69.html>

RAINEWS, USA, giudice blocca la costruzione del Keystone XL, l'oleodotto della discordia voluto da Trump, 16 aprile 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.rainews.it/archivio-rainews/media/Usa-giudice-blocca-la-costruzione-del-Keystone-XL-l-oleodotto-della-discordia-voluto-da-Trump-8608bc35-0b45-47a2-987a-839b9ec6a5f2.html>

RBK NEWS, Путин назвал основные вопросы к Зеленскому [Putin called the main questions to Zelensky], 27 aprile 2019

RBK NEWS, Путин пообещал снять контрсанкции в случае отмены ограничений ЕС [Putin vows to lift counter-sanctions if EU restrictions are lifted], 18 marzo 2019

RE, The McDonald's Peace Theory, in ROM Economics, 8 febbraio 2018, consultabile on-line sul sito: <https://www.romeconomics.com/the-mcdonalds-peace-theory>

REUTERS, Germany 'firmly rejects' U.S. sanctions on Nord Stream 2 firms, in Commodities News, 21 dicembre 2019

REUTERS, Russia, China hold large-scale joint military drills, 18 agosto 2021

REUTERS, Taiwan is part of China, Beijing tells U.S., 20 aprile 2022

REUTERS WORLD NEWS, Poland asks EU to complain to WTO over Russian embargo, 19 agosto 2014

RIA NOVOSTI, Минэнерго РФ получило письмо ЕК с претензиями по 'Южному потоку' [The Ministry of Energy of the Russian Federation received a letter from the EC with claims on the 'South Stream'], 6 dicembre 2013

RIA NOVOSTI, ФАС не заводит дела против компаний Запада, чтобы не ухудшать ситуацию [FAS does not open cases against Western companies so as not to worsen the situation], 23 settembre 2014

RINNOVABILI.IT, Russia, chiuse due ONG per i diritti umani e l'ambiente, 11 novembre 2019, consultabile on-line sul sito: <https://www.rinnovabili.it/ambiente/ong-russia-agenti-stranieri>

SCMP, China's home-grown cross-border yuan payments system aims to expand reach by end of 2021, 23 settembre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3149746/chinas-home-grown-cross-border-yuan-payments-system-aims>

SICUREZZA INTERNAZIONALE, Embargo a Cuba: dalla risoluzione delle Nazioni Unite alle proteste, 29 marzo 2021, consultabile on-line sul sito: <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2021/03/29/embargo-cuba-dalla-risoluzione-delle-nazioni-unite-alle-proteste>

SPUTNIK NEWS, Cremlino: discussa situazione in Bielorussia tra Putin e Lukashenko considerando pressioni esterne, 16 agosto 2020

SPUTNIK NEWS, "Interferenza negli affari interni": Germania critica sanzioni USA contro Nord Stream 2, 21 dicembre 2019

SPUTNIK NEWS, Mosca estende divieti ai rappresentanti UE di entrare in Russia in risposta a gesti ostili, 23 settembre 2020

SPUTNIK NEWS, Nord Stream 2, per il Cremlino la Russia ha le capacità tecniche per portare a termine il progetto, 26 dicembre 2019

SPUTNIK NEWS, SAIPEM-GAZPROM, raggiunto accordo sul contenzioso per il South Stream, 18 aprile 2019

SPUTNIK NEWS, Titoli di stato USA, la Banca Centrale Russa non si fida e vende (quasi) tutti quelli che aveva, 30 gennaio 2022

SPUTNIK NEWS, US Sanctions Russian Defence Ministry Research Institute That Worked on COVID-19 Vaccine, 26 agosto 2020

STRATEGIA & SVILUPPO CONSULTANTS, Sviluppo delle sanzioni secondarie statunitensi, ult. cons. 19 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: https://it.elite-growth.com/sites/default/files/documents/company_media/SVILUPPO%20DELLE%20SANZIONI%20SECONDARIE%20STATUNITENSI.pdf

STUDIO LEGALE PADOVAN, Sentenza della CGUE sul Regolamento di Blocco – Bank Melli Iran c. Telekom Deutschland GmbH, in Export Control e Sanzioni economiche internazionali, 31 dicembre 2021

TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, Moscow, Beijing declare Russian-Chinese friendship has no limits, no 'forbidden areas', 4 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://tass.com/politics/1398071>

TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, Putin's Munich Speech 15 years later: What prophecies have come true?, 10 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://tass.com/politics/1401215>

TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, Russia not desperate for G8, thinks G20 format is more efficient — Kremlin spokesman, 22 agosto 2019, consultabile on-line sul sito: <https://tass.com/politics/1074630>

TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, Russia's retaliatory sanctions designed to protect domestic agricultural producers, 15 agosto 2014, consultabile on-line sul sito: <https://tass.com/economy/745093>

TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, "Siemens appeals to Russia's Supreme Court in dispute over Crimea turbines", 22 agosto 2018, consultabile on-line sul sito: <http://tass.com/economy/1018201>

TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, Turkish observation posts in Idlib merge with fortified terrorist positions - ministry, 4 marzo 2020, consultabile on-line sul sito: <https://tass.com/defense/1126345>

- TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, В Донецк и Луганск доставлена российская гуманитарная помощь [Russian humanitarian aid delivered to Donetsk and Lugansk], 2 novembre 2014, consultabile on-line sul sito: <https://tass.ru/politika/1548157>
- TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, Путин уверен, что санкции против России будут вводить в любом случае [Putin is sure that sanctions against Russia will be introduced in any case], 18 febbraio 2022, consultabile on-line sul sito: <https://tass.ru/politika/13757475>
- TASS RUSSIAN NEWS AGENCY, Российские Дипломаты Вместе с Коллегами со Всего Мира Провели Акцию в Поддержку Устава ООН [Russian Diplomats Together with Colleagues from All over the World Held a Campaign in Support of the UN Charter], 24 ottobre 2021, consultabile on-line sul sito: <https://tass.ru/politika/12749381>
- THE ECONOMIST, Dethroning the Dollar: America's Aggressive Use of Sanctions Endangers the Dollar's Reign, 18 gennaio 2020, consultabile on-line sul sito: <https://www.economist.com/briefing/2020/01/18/americas-aggressive-use-of-sanctions-endangers-the-dollars-reign>
- THE MOSCOW TIMES, Russia suspended from G8 over Crimea Annexation, 25 marzo 2014, consultabile on-line sul sito: <https://www.themoscowtimes.com/2014/03/25/russia-suspended-from-g8-over-crimea-annexation-a33293>
- THE PROJECT FOR THE NEW AMERICAN CENTURY, Rebuilding America's Defenses, Strategy, Forces and Resources for a New Century, settembre 2000, consultabile on-line sul sito: <http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>
- TRECCANI – ENCICLOPEDIA, Peloponneso, guerra del, ult. cons. 1° luglio 2021
- TRECCANI – ENCICLOPEDIA, Sanzioni internazionali, ult. cons. 4 giugno 2021
- TRECCANI – VOCABOLARIO, Neocolonialismo, ult. cons. 25 marzo 2020
- TRECCANI – VOCABOLARIO, Occidentalismo, ult. cons. 21 giugno 2020
- КОММЕРСАНТЪ, Лукашенко допустил проведение новых президентских выборов после принятия новой конституции [Lukashenko allowed holding new presidential elections after the adoption of the new constitution], 17 agosto 2020
- КОММЕРСАНТЪ, Лукашенко заявил, что предлагал оппозиции пересчет голосов [Lukashenko said he offered the opposition a recount], 18 agosto 2020
- КОММЕРСАНТЪ, Лукашенко обвинил оппозицию в попытке захвата власти [Lukashenko accused the opposition of trying to seize power], 18 agosto 2020
- КОММЕРСАНТЪ, Лукашенко призвал всех успокоиться и дать время навести порядок [Lukashenko urged everyone to calm down and give time to restore order], 14 agosto 2020
- КОММЕРСАНТЪ, Лукашенко: я пока живой и не за границей [Lukashenko: I'm still alive and not abroad], 14 agosto 2020