



Freedom, Security & Justice:  
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2023, n. 3

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



## DIRETTRICE

**Angela Di Stasi**

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)  
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

## COMITATO SCIENTIFICO

**Sergio Maria Carbone**, Professore Emerito, Università di Genova  
**Roberta Clerici**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano  
**Nigel Lowe**, Professor Emeritus, University of Cardiff  
**Paolo Mengozzi**, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE  
**Massimo Panebianco**, Professore Emerito, Università di Salerno  
**Guido Raimondi**, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione  
**Silvana Sciarra**, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale  
**Giuseppe Tesaro**, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale†  
**Antonio Tizzano**, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE  
**Ennio Triggiani**, Professore Emerito, Università di Bari  
**Ugo Villani**, Professore Emerito, Università di Bari

## COMITATO EDITORIALE

**Maria Caterina Baruffi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo  
**Giondonato Caggiano**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Alfonso-Luis Calvo Caravaca**, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid  
**Ida Caracciolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS  
**Pablo Antonio Fernández-Sánchez**, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla  
**Inge Govaere**, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges  
**Paola Mori**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro  
**Lina Panella**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina  
**Nicoletta Parisi**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC  
**Lucia Serena Rossi**, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



## COMITATO DEI REFERES

**Bruno Barel**, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova  
**Marco Benvenuti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"  
**Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Raffaele Cadin**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"  
**Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano  
**Federico Casolari**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna  
**Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia  
**Giovanni Cellamare**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Giuseppe D'Angelo**, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno  
**Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa  
**Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València  
**Caterina Fratea**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona  
**Ana C. Gallego Hernández**, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla  
**Pietro Gargiulo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo  
**Francesca Graziani**, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS  
**Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén  
**Ivan Ingravallo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova  
**Luigi Kalb**, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno  
**Luisa Marin**, Marie Curie Fellow, EUI e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria  
**Simone Marinali**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata  
**Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille  
**Michele Messina**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina  
**Stefano Montaldo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino  
**Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London  
**Claudia Morviducci**, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Michele Nino**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Criseide Novi**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Anna Oriolo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Leonardo Pasquali**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Emanuela Pistoia**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo  
**Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma  
**Santiago Ripol Carulla**, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona  
**Gianpaolo Maria Ruotolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Teresa Russo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho  
**Ángel Tinoco Pastrana**, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla  
**Chiara Enrica Tuo**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova  
**Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Alessandra Zanobetti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

## COMITATO DI REDAZIONE

**Angela Festa**, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Anna Iermano**, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Daniela Marrani**, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Angela Martone**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Rossana Palladino** (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

**Francesco Campofreda**, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"

www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



## Indice-Sommario 2023, n. 3

### Editoriale

Sanzioni, ancora sanzioni: note minime sulle misure restrittive dell'Unione europea  
*Alessandra Zanobetti* p. 1

### Saggi e Articoli

Lo "spazio" del diritto penale fra soprannazionalità (dell'Unione europea) e nazionalismo (italiano) alla luce della controversa vicenda "Qatargate"  
*Nicoletta Parisi, Dino G. Rinoldi* p. 14

Conservazione e produzione della prova digitale nella nuova disciplina europea: il potenziale disallineamento con i principi espressi dalla giurisprudenza di settore  
*Stefano Busillo* p. 27

Il tribunale penale misto per i crimini commessi in Kosovo (*Kosovo Specialist Chambers*): un'esperienza a cui ispirare il futuro processo di riappacificazione dell'Ucraina?  
*Silvia Cantoni* p. 63

Il *crowdfunding* bancario-finanziario fra novità normative e profili transnazionali  
*Silvia Favalli* p. 81

L'esercizio dei poteri di controllo dello Stato di approdo nei confronti di navi straniere destinate a sistematica attività di ricerca e soccorso marittimo di persone  
*Giovanni Marchiafava* p. 114

Italy as an unsafe place? The protection of migrants' fundamental rights as a systemic issue in the dialogue between Courts: some recent developments  
*Elisa Ruozzi* p. 152

### Commenti e Note

Sottrazione internazionale dei minori e diritto UE: gli effetti positivi dell'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul e della futura direttiva sulla lotta alla violenza domestica  
*Marta Ferrari* p. 169

Limits to intra-EU free movement rights and the Common European Asylum System: remarks on the CJEU case law and the activation of temporary protection directive  
*Eleonora Frasca, Silvia Rizzuto Ferruzza* p. 200



Twenty Years of EU Agreements on Remote Work from 2002 to 2022. What next?

p. 215

*Marianna Russo*

La giurisprudenza della Corte EDU sulle misure di privazione della capacità giuridica come ingerenza nei diritti tutelati dalla CEDU

p. 231

*Alessandra Sardu*



*Editoriale*

SANZIONI, ANCORA SANZIONI:  
NOTE MINIME SULLE MISURE RESTRITTIVE DELL'UNIONE EUROPEA

Alessandra Zanobetti \*

SOMMARIO: 1. I provvedimenti restrittivi dell'Unione europea: un quadro normativo complesso e in continua evoluzione. – 2. Il rafforzamento degli strumenti di controllo e di repressione della violazione di misure restrittive. – 3. Lo sforzo diplomatico europeo di coinvolgimento degli Stati terzi. – 4. L'adozione di provvedimenti anti-elusione. – 5. Le misure di carattere finanziario volte ad ostacolare i pagamenti internazionali e i mezzi utilizzati per cercare di contrastarle. – 6. Il ruolo delle istituzioni giudiziarie dell'Unione nell'applicazione delle sanzioni.

**1. I provvedimenti restrittivi dell'Unione europea: un quadro normativo complesso e in continua evoluzione**

“Sanctions, Sanctions Everywhere”: il titolo di un articolo pubblicato qualche anno fa rende bene il contesto nel quale svolgono la loro attività gli operatori economici che devono tener conto di una rete complessa e in continua evoluzione di provvedimenti restrittivi di natura commerciale e finanziaria<sup>1</sup>. Una banca dati, frutto di una ricerca empirica sui provvedimenti adottati dal 1950 al 2022, ha calcolato in 1325 gli episodi di sanzioni adottati in quel lasso di tempo, di cui oltre quattrocento tuttora in corso (le più antiche rimaste ancora attuali sono quelle del 1950 della Lega araba contro Israele e quelle del 1958 degli USA nei confronti di Cuba)<sup>2</sup>. Gli Stati sanzionati sono stati centocinquanta. Circa ottanta le sanzioni deliberate dal Consiglio di sicurezza, oltre quattrocentottanta quelle degli Stati Uniti. L'Unione (prima: Comunità) si attesta a circa centocinquanta, ma

---

\* Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bologna. Indirizzo e-mail: [alessandra.zanobetti@unibo.it](mailto:alessandra.zanobetti@unibo.it).

<sup>1</sup> M. RATHBONE, P. JEYDEL, A. LENTZ, *Sanctions, Sanctions Everywhere: Forging a Path through Complex Transnational Sanctions Laws*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2013, pp. 1055-1126.

<sup>2</sup> V. <https://www.globalsanctionsdatabase.com/>. Il funzionamento di questa banca dati e la metodologia adottata per la sua realizzazione sono illustrate dai ricercatori che l'hanno creata: v. G. FELBERMAYR, A. KIRILAKHA, C. SYROPOULOS, E. YALCIN, Y. V. YOTOV, *The Global Sanctions Data Base*, in *European Economic Review*, 2020, p. 129; IDD., *The Global Sanctions Data Base: An Update that Includes the Years of the Trump Presidency*, in P.A.G. VAN BERGHEIJK (ed.), *Research Handbook on Economic Sanctions*, Cheltenham/Northampton, 2021, p. 62 ss.

si deve ricordare che la sua attività sanzionatoria è iniziata solo nel 1978<sup>3</sup>; nel periodo recente, le istituzioni europee sono state impegnate con crescente frequenza nell'adozione e gestione di provvedimenti restrittivi economici, che sono ormai una caratteristica pressoché strutturale della politica dell'Unione.

A differenza degli strumenti di politica estera più tradizionali – mezzi diplomatici o ricorso alla forza – le misure restrittive non implicano come principali attori solo gli organi dello Stato, ma si basano in larga parte sull'attività degli operatori economici e dei professionisti, a cui vengono vietate o imposte alcune operazioni commerciali o finanziarie. Orientarsi tra i vari regimi coercitivi non è semplice. I regolamenti dell'Unione che stabiliscono le sanzioni sono allo stesso tempo molto generici in alcune parti ed estremamente minuziosi in altre; infatti ogni attività vietata viene accompagnata da una serie di deroghe nonché da un certo numero di allegati, che rendono la lettura di queste norme estremamente difficoltosa, tanto da aver causato un certo numero di richieste di interpretazioni pregiudiziali alla Corte di giustizia. Anche per le autorità amministrative e giurisdizionali degli Stati membri l'applicazione delle sanzioni costituisce un onere sicuramente rilevante, date anche le pesanti conseguenze che sono collegate alla violazione delle misure adottate. Fra l'altro questi regimi creano disparità fra gli operatori: infatti la scelta di colpire con sanzioni uno o più settori economici, e non altri, comporta difficoltà operative e perdite economiche diseguali, secondo scelte di carattere politico nei cui confronti non c'è naturalmente nessuna possibilità di contestazione.

Con riferimento alle sanzioni contro la Russia, nel settembre scorso la Commissione europea ha pubblicato la “Guidance for EU operators: Implementing enhanced due diligence to shield against Russia sanctions circumvention”<sup>4</sup>. Il documento inizia ricordando agli operatori “incorporated or constituted under the law of an EU member State” che è loro dovere osservare direttamente le misure restrittive; prosegue poi sottolineando che essi devono utilizzare nelle loro attività una “enhanced due diligence” per evitare rischi di violazione dei provvedimenti, che comporterebbe anche a loro carico conseguenze sanzionatorie.

A questo proposito può menzionarsi la decisione *Afrabasi* resa dalla Corte di giustizia, su rinvio dell'Oberlandesgericht Düsseldorf, in un caso avente rilevanza penale e riguardante il regolamento 423/2007 con il quale erano state adottate sanzioni nei confronti dell'Iran. I giudici tedeschi avevano chiesto alla Corte di precisare la portata dell'art. 7, par. 4, del regolamento che vietava di “partecipare, *consapevolmente e deliberatamente*, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere, direttamente o

---

<sup>3</sup> Sulla prassi comunitaria anteriore all'introduzione operata con il Trattato di Maastricht di una specifica base giuridica per l'adozione di misure restrittive da parte delle istituzioni europee v. A. DAVI, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1993, p. 30 ss.

<sup>4</sup> European Commission, *Guidance for EU operators: Implementing enhanced due diligence to shield against Russia sanctions circumvention*, 7 settembre 2023, [https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-09/230905-guidance-eu-operators-russia-sanctions-circumvention\\_en.pdf](https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-09/230905-guidance-eu-operators-russia-sanctions-circumvention_en.pdf). Il documento è stato predisposto dalla Direzione generale della Stabilità finanziaria, dei servizi finanziari e dell'Unione dei mercati dei capitali.

indirettamente”, le misure adottate (corsivo aggiunto). La Corte ha affermato che i termini “consapevolmente” e “deliberatamente” richiedono cumulativamente sia la conoscenza, sia la volontà, che “ricorrono quando la persona che partecipa a un’attività avente un tale obiettivo o un tale risultato lo persegue deliberatamente o, perlomeno, considera che la sua partecipazione possa avere tale obiettivo o tale risultato e ne accetta la possibilità”<sup>5</sup>. Quindi la violazione delle sanzioni, ad avviso della Corte, si configura non solo quando la loro elusione viene perseguita intenzionalmente, ma anche quando se ne è solamente accettata la possibilità. Agli operatori pubblici e privati è pertanto richiesto un grado di attenzione particolarmente qualificato.

Un’ulteriore difficoltà nell’adeguarsi ai provvedimenti restrittivi consiste poi nella loro durata, che è necessariamente limitata nel tempo, ma può essere prolungata anche molte volte: difficile prevedere se la sanzione sarà mantenuta, allentata o addirittura abrogata. Particolarmente significativo il caso delle sanzioni adottate nei confronti della Russia e relative alla situazione in Ucraina: il regolamento 833/2014 del 31 luglio 2014 è stato modificato, estendendone la durata e apportando modifiche, spesso rilevanti, ai regimi sanzionatori, già diciassette volte, di cui quattordici dal febbraio 2022 ad oggi<sup>6</sup>. Gli operatori economici e i professionisti europei sono sicuramente in difficoltà nell’orientarsi con i diversi pacchetti e gli annessi, che solo nel citato regolamento sono ben trentacinque; per coloro che avevano in corso operazioni commerciali o finanziarie può essere difficile stabilire se i relativi contratti sono ormai privi di operatività o se invece sono solo sospesi e potrebbero riacquistare efficacia, e in questo caso con quali tempi e a quali condizioni. Per orientarsi, alcuni operatori hanno bisogno di consulenza giuridica qualificata: una ricerca su Internet dimostra che molti studi legali si sono attrezzati per fornirla, acquisendo così un nuovo, probabilmente lucrativo, settore di attività.

## **2. Il rafforzamento degli strumenti di controllo e di repressione della violazione di misure restrittive**

Le istituzioni europee hanno ritenuto necessario rafforzare l’azione diretta a scongiurare la violazione delle misure restrittive mediante una serie di provvedimenti di diversa natura.

Innanzitutto, il Consiglio dell’Unione ha adottato il 28 novembre 2022 una decisione con la quale ha incluso la violazione delle misure restrittive tra le sfere di criminalità di cui all’art. 83, par. 1, secondo comma, TFUE<sup>7</sup>. Alla decisione è seguita pochi giorni dopo

---

<sup>5</sup> Corte di giustizia, Terza Sezione, sentenza del 21 dicembre 2011, *Afrabiasi*, causa C-72/11, par. 68.

<sup>6</sup> Regolamento (UE) n. 833/2014, *concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina*.

<sup>7</sup> Decisione (UE) 2022/2332 *relativa al riconoscimento della violazione delle misure restrittive dell’Unione come una sfera di criminalità che risponde ai criteri di cui all’articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea*. L’art 83, par. 1, TFUE prevede che Parlamento europeo e Consiglio, “deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime

una proposta di direttiva della Commissione che pone “norme minime” per colpire la violazione delle misure restrittive dell’Unione, qualificando una serie di comportamenti quali fattispecie criminose e indicandone le conseguenti sanzioni, al fine di superare l’attuale diversità di regolamentazione delle normative poste da ogni Stato membro in attuazione delle norme europee<sup>8</sup>. La proposta è ora all’esame del Consiglio e del Parlamento.

La Commissione ha anche adottato alcuni strumenti di carattere pratico per rendere più efficace il rispetto delle sanzioni. Nel marzo 2022 ha creato, in particolare, il “EU sanctions whistleblower tool”: si tratta sostanzialmente di un sistema di comunicazioni informatiche con cui è possibile mettere al corrente la Commissione di possibili violazioni di misure restrittive, anche in forma che garantisce l’anonimato<sup>9</sup>. Alcuni strumenti riguardano misure specifiche: così ad esempio il *EU sanctions tool – Iran* offre supporto agli operatori economici, e specialmente alle piccole e medie imprese, nel rispettare le sanzioni quando operano nei rapporti con l’Iran<sup>10</sup>. Per quanto riguarda le sanzioni contro la Russia, sono disponibili risorse informative raccolte come *Guidance documents*, alcune delle quali rivedute periodicamente in occasione dell’aggiornamento delle misure restrittive: l’aggiornamento più recente è del 18 ottobre 2023. La Commissione aggiorna anche periodicamente una pagina, molto ampia e articolata, di FAQ’s relative alle sanzioni contro la Russia, suddivise per ampi argomenti (dogane, agricoltura, energia...) <sup>11</sup>.

### 3. Lo sforzo diplomatico europeo di coinvolgimento degli Stati terzi

L’Unione sta compiendo uno sforzo per rafforzare le sanzioni anche sul piano diplomatico, chiedendo agli Stati vicini di condividere i suoi regimi restrittivi, rendendoli così più efficaci e al tempo stesso più autorevoli perché provenienti da un numero più

---

relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni”. La Danimarca non partecipa all’adozione e applicazione della decisione, mentre l’Irlanda sì.

<sup>8</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell’Unione*, COM/2022/684 final, 2 dicembre 2022. Ad es. l’art. 8 del regolamento 833/2014, nella versione attualmente vigente, dispone che gli Stati membri debbano stabilire “le norme relative alle sanzioni, ove opportuno anche penali, applicabili alle violazioni delle disposizioni del presente regolamento” e adottare “tutte le misure necessarie per assicurarne l’applicazione”, precisando che le sanzioni previste “devono essere effettive, proporzionate e dissuasive». Una norma redatta in termini pressoché identici è contenuta anche negli altri provvedimenti che adottano misure restrittive. Il regolamento 833/2014 istituisce inoltre l’obbligo per gli Stati di prevedere “adeguati provvedimenti di confisca dei proventi di dette violazioni”.

<sup>9</sup> L’accesso allo strumento avviene attraverso le pagine del settore *Finance* della Commissione, <https://finance.ec.europa.eu>, oppure direttamente: <https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>.

<sup>10</sup> Reperibile online: <https://sanctions-tool.ec.europa.eu/>

<sup>11</sup> “Frequently asked questions concerning sanctions adopted following Russia’s military aggression against Ukraine and Belarus’ involvement in it”; per la versione consolidata, aggiornata al 31 ottobre 2023, v. [https://finance.ec.europa.eu/publications/consolidated-version\\_en](https://finance.ec.europa.eu/publications/consolidated-version_en).



elevato di paesi. Non v'è dubbio che ciò ha anche l'effetto politico di favorire il conseguimento da parte dell'Unione di un ruolo leadership nella regione<sup>12</sup>. Così, ad esempio, di volta in volta tutti o solo alcuni degli Stati candidati, o potenzialmente candidati, quali Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Macedonia del Nord, Moldavia, Montenegro, Serbia, Turchia e Ucraina, gli Stati EFTA Islanda, Liechtenstein e Norvegia, in alcuni casi anche l'Armenia e talvolta l'Azerbaigian, hanno aderito e recentemente rinnovato l'adesione ai regimi sanzionatori dell'Unione nei confronti dell'ISIS e del regime di Al-Qaeda e a quelli nei confronti del Burundi, del Sudan, del Nicaragua e del Niger<sup>13</sup>, nonché a quelli contro il Venezuela (condivisi da Albania, Georgia, Islanda, Liechtenstein, Macedonia del Nord, Moldavia, Montenegro, Serbia e Ucraina) e a diversi altri.

Per quanto riguarda le misure contro la Russia, in relazione alle quali è stata ottenuta la condivisione degli Stati EFTA e di molti degli Stati candidati (con l'esclusione però della Georgia, della Serbia e della Turchia, mentre la Moldavia partecipa ad alcune sanzioni, ma non a tutte), l'impegno diplomatico dell'Unione per migliorare il funzionamento complessivo delle misure coercitive ha anche portato a iniziative comuni con Stati Uniti e Regno Unito. I responsabili dei rispettivi regimi sanzionatori – l'europeo David O'Sullivan, lo statunitense James O'Brien e il britannico Kumar Iyer – stanno coordinando le loro attività nei confronti degli Stati terzi e si sono recentemente recati insieme in Georgia per chiedere la collaborazione delle autorità e degli operatori economici locali al fine di frenare l'elusione delle sanzioni. Nel contempo è stato istituito in seno al G7 un "Enforcement Coordination Mechanism", teso a rafforzare il rispetto delle misure restrittive adottate nei confronti della Russia, negandole "the benefits of G7 economies"<sup>14</sup>.

#### **4. L'adozione di provvedimenti anti-elusione**

In occasione della discussione dei recenti nuovi pacchetti di sanzioni relativi alla situazione in Ucraina, l'attenzione si è concentrata sui modi per scongiurare la partecipazione di Stati terzi all'aggiramento delle sanzioni. Anche il Parlamento europeo il 9 novembre 2023 ha preso atto con preoccupazione dei problemi provocati dalla loro frequente elusione<sup>15</sup>.

Alcuni dati riguardanti gli scambi tra i paesi europei e l'estero sembrano in proposito piuttosto inequivoci: nel 2022 l'esportazione di veicoli dall'Unione verso la Russia si è

---

<sup>12</sup> Per alcune osservazioni al proposito, v. P.J. CARDWELL, E. MORET, *The EU, sanctions and regional leadership*, in *European Security*, 2023, pp. 1-21.

<sup>13</sup> I comunicati stampa relativi all'allineamento di questi Stati all'estensione delle misure citate sono stati pubblicati il 7 e l'8 novembre 2023 sul sito del Consiglio dell'Unione.

<sup>14</sup> G7 Leaders' Statement, 24 febbraio 2023.

<sup>15</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 9 novembre 2023 *sull'efficacia delle sanzioni dell'UE nei confronti della Russia* (2023/2905(RSP))

contratta del 78%, mentre è cresciuta del 268% verso il Kazakhstan<sup>16</sup>. Anche se queste percentuali, di per sé elevate, si traducono in volumi di merci limitati, esse mostrano che le misure restrittive europee possono essere eluse tramite triangolazioni. Uno studio della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo pone in evidenza un considerevole aumento dei flussi di esportazioni dai paesi europei verso l'Armenia, il Kazakistan e il Kirghizistan: da qui le merci sarebbero almeno in parte instradate verso la Russia<sup>17</sup>. Questi trasferimenti non sono però sufficienti a compensare il crollo delle transazioni commerciali con la Russia a seguito dell'inasprimento delle sanzioni deciso nel febbraio 2022 ma i dati analizzati dalla BERS mostrano peraltro un aumento di scambi tra la Russia e altri paesi, quali la Cina, l'India e la Turchia. La posizione di quest'ultima è ambivalente: se da una parte, per la sua appartenenza alla NATO, sostiene anche militarmente l'Ucraina, dall'altra nel corso del 2022 ha tuttavia pressoché raddoppiato rispetto all'anno precedente le proprie importazioni ed esportazioni da e verso la Russia, che è così diventata il suo primo partner commerciale. Difficile calcolare quale quota di questi scambi – in gran parte relativi ad idrocarburi dalla Russia verso la Turchia, e a lavorati e semilavorati in direzione inversa – costituisca una triangolazione con altri Stati avente per effetto di aggirare le sanzioni.

Gli Stati Uniti per cercare di contenere, almeno in parte, l'elusione dei loro provvedimenti restrittivi li accompagnano con sanzioni c.d. secondarie, dirette a colpire coloro che, pur non essendo destinatari diretti delle sanzioni, hanno relazioni commerciali o finanziarie con soggetti sanzionati. Tali provvedimenti possono pertanto produrre effetti extraterritoriali, in quanto idonei a colpire anche attività che presentano un contatto poco o per nulla significativo con la giurisdizione statunitense: il contatto può consistere nell'uso del dollaro come valuta di scambio o nella vendita di beni prodotti utilizzando in parte tecnologia americana. Questa pratica è stata denunciata come illegittima sin dai tempi del c.d. gasdotto siberiano<sup>18</sup>. Uno fra gli esempi più noti di applicazione di sanzioni secondarie ad un operatore europeo è costituito dalla transazione con cui BNP Paribas nel 2014 ha accettato di pagare la somma di 8,9 miliardi di dollari per chiudere un procedimento intentato nei suoi confronti dalla giustizia americana. BNP ha ammesso di aver agito negli anni 2004-2009 come intermediario nei confronti di Cuba, Iran e Sudan per aiutarli ad eludere i provvedimenti restrittivi statunitensi. Pur avendo la sede principale in Francia e non essendo pertanto destinataria diretta dei divieti, BNP per svolgere parte delle proprie attività finanziarie con i paesi sanzionati aveva utilizzato i servizi di Wall Street ed era stata pertanto, in virtù di questo collegamento, considerata come tenuta a rispettare le leggi locali.

---

<sup>16</sup> Dati forniti dall'ISPI, 7 luglio 2023.

<sup>17</sup> M. CHUPILKIN, B. JAVORCIK, A. PLEKHANOV, *The Eurasian roundabout: Trade flows into Russia through the Caucasus and Central Asia*, 23 febbraio 2023, <https://www.ebrd.com/publications/working-papers/the-urasian-roundabout>. I dati su cui si basa il documento sono raccolti da UN Comtrade (The United Nations Commodity Trade Statistics Database).

<sup>18</sup> M. BENEDETTELLI, *Sull'applicazione extraterritoriale delle misure di embargo degli Stati Uniti relative al "gasdotto siberiano"*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1984, p. 529.

Per frenare alcuni degli effetti delle misure secondarie, l'Unione europea ha adottato nel 1996 un regolamento c.d. "di blocco", che fa divieto alle persone giuridiche registrate nella Comunità (ora Unione), nonché alle persone fisiche che vi risiedono o che si trovino a svolgere attività professionali in uno degli Stati membri (inclusi acque territoriali, spazi aerei, navi o aeromobili soggetti alla giurisdizione di uno Stato membro), di "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"<sup>19</sup>. Il regolamento pone dunque una normativa-quadro capace di applicarsi a tutti i provvedimenti che di volta in volta dovessero essere ricompresi nel menzionato allegato. La prassi europea sinora seguita consiste nell'includere nell'allegato quelle misure che gli Stati membri considerano prive di giustificazione condivisibile. La prima versione dell'allegato includeva infatti le contestate sanzioni statunitensi contro Cuba, l'Iran e la Libia adottate con l'*Helms-Burton Act* del 1996 e il *Kennedy-D'Amato Act* dello stesso anno; a questa prima lista sono stati aggiunti nel 2018 i provvedimenti adottati nel 2012 dagli Stati Uniti nei confronti di Iran e Siria, in contrasto con la posizione delle Nazioni Unite e dell'Unione.

In questo modo, le persone fisiche e giuridiche destinatarie del regolamento di blocco che siano al tempo stesso tenute a rispettare le misure restrittive poste da Stati terzi e indicate nell'allegato si trovano oggetto di obblighi contrastanti, entrambi corredati di sanzioni. La Corte di giustizia si è pronunciata sinora una sola volta sulla difficile situazione in cui può trovarsi un operatore che per attenersi alla normativa europea rischia di subire perdite economiche per il mancato rispetto di sanzioni inserite nell'allegato al regolamento di blocco<sup>20</sup>.

In occasione della discussione che ha preceduto l'adozione degli ultimi pacchetti europei di sanzioni relativi alla situazione in Ucraina, era stata prospettata anche in sede europea l'introduzione di misure di carattere secondario per ostacolare l'aggiramento dei provvedimenti assunti nei confronti della Russia. Tuttavia, forse per evitare di essere considerato responsabile di comportamenti incoerenti, il Consiglio, per lo meno nell'ultima sua decisione (PESC) 2023/1217 del 23 giugno 2023 e nel relativo regolamento 2023/1214 dello stesso giorno, ha affrontato l'elusione delle sanzioni con

---

<sup>19</sup> Regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio del 22 novembre 1996 *relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti*.

<sup>20</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 21 dicembre 2021, *Bank Melli Iran*, causa C-124/20. La Corte, dopo aver chiarito che le restrizioni alla libertà d'impresa poste dal regolamento agli operatori economici sono legittime in quanto previste per legge e rispondenti a finalità di interesse generale dell'Unione, ha rimesso al giudice del rinvio l'accertamento della necessaria sussistenza del requisito della proporzionalità delle restrizioni che il regolamento apporta alla libertà d'impresa, effettuando una valutazione tra le perdite cui può andare incontro un operatore economico e gli obiettivi del regolamento "consistenti nella protezione dell'ordinamento giuridico costituito e degli interessi dell'Unione europea in generale" (par. 95). Il regolamento peraltro prevede la possibilità di chiedere alla Commissione un'autorizzazione a non osservare i divieti posti dal regolamento di blocco.

altri strumenti<sup>21</sup>. Fra questi si può menzionare l'istituzione di un meccanismo destinato a operare nei confronti di paesi terzi. Il meccanismo può entrare in funzione quando vi sia un rischio particolare che da uno o più Stati terzi vengano esportati verso la Russia beni e tecnologie idonei a contribuire al rafforzamento delle capacità militari, tecnologiche o industriali della Russia o comunque a "rafforzarne la capacità bellica", inclusi i c.d. beni *dual use*. Queste misure, definite "di ultima istanza", possono essere adottate dopo che siano state inutilmente esperite negoziazioni con lo Stato in questione; devono essere approvate dal Consiglio all'unanimità, dopo aver informato lo Stato terzo interessato. Il linguaggio utilizzato dal regolamento è prudente: il testo ha richiesto molte limature rispetto al dibattito, condotto con toni più diretti, che ne aveva preceduto l'adozione. Gli Stati hanno probabilmente temuto che un atteggiamento troppo intransigente possa allontanare quei paesi terzi che ora si trovano in una posizione intermedia tra le posizioni dell'Unione e quelle della Russia, spingendo alcuni di loro a passare decisamente a fianco di quest'ultima.

Nel contempo l'Unione, avendo accertato che l'Iran fornisce alla Russia materiale strategico e militare, in particolare droni, ha deciso senza ulteriore indugio di porre in atto sanzioni anche nei suoi confronti. Il 20 luglio 2023 il Consiglio ha adottato un regolamento motivato dalla considerazione che fornire materiale militare a un paese "a sostegno della sua guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina" contribuisce "alla violazione della Carta delle Nazioni Unite e dei principi fondamentali del diritto internazionale" ed è pertanto una ragione sufficiente per sottoporlo a misure restrittive, configurate quindi come primarie e non secondarie<sup>22</sup>. Questo provvedimento era stato anticipato dall'adozione di sanzioni individuali nei confronti di persone fisiche e giuridiche iraniane in occasione di una delle integrazioni della lista contenuta negli allegati al regolamento 833/2014. Alcuni dei paesi candidati all'adesione (Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Moldavia, Montenegro e Ucraina) e i paesi EFTA Islanda, Liechtenstein e Svizzera hanno deciso di aderire alle misure adottate dall'Unione.

## **5. Le misure di carattere finanziario volte ad ostacolare i pagamenti internazionali e i mezzi utilizzati per cercare di contrastarle**

Uno degli strumenti considerati più efficaci per ostacolare gli scambi commerciali dei paesi sanzionati consiste nel frenarne i trasferimenti di denaro e quindi ostacolarne i pagamenti, indebolendo così le loro capacità finanziarie; le sanzioni colpiscono i conti correnti tenuti presso banche europee dalle persone fisiche e giuridiche elencate negli

---

<sup>21</sup> Con questi due provvedimenti è stato adottato l'undicesimo pacchetto di sanzioni che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014, *concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina*.

<sup>22</sup> Decisione (PESC) 2023/1532 e regolamento 2023/1529, adottati il 20 luglio 2023, *concernenti misure restrittive in considerazione del sostegno militare dell'Iran alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina*.

allegati ai provvedimenti coercitivi, sottoponendoli a congelamenti. Inoltre vengono adottate ulteriori misure che rendono difficile trasferire denaro dai paesi sanzionati verso paesi terzi: la normativa europea ha bloccato così il ricorso ai servizi di messaggistica SWIFT a un certo numero di banche russe e bielorusse.

Come è noto, l'Iran, durante una fase in cui era stato escluso, nel 2012, dal sistema SWIFT, ha accettato pagamenti in oro, in particolare dalla Turchia, per il suo petrolio e il suo gas naturale; gli Emirati hanno collaborato al trasbordo di lingotti tra i due paesi, avvenuti in parte per mare, in parte affidati a corrieri che li hanno trasportati a poco a poco nei rispettivi bagagli a mano<sup>23</sup>. Chiaramente pagamenti fatti con simili modalità presentano non poche difficoltà e possono riguardare solo trasferimenti di importo limitato. Per questo, l'esclusione dal sistema SWIFT è stata paragonata all'arma nucleare dell'arsenale di carattere economico e finanziario costituito dalle sanzioni<sup>24</sup>.

Vi sono poi anche segnali che indicano come le criptovalute siano state utilizzate per aggirare le sanzioni. Poiché l'importo totale costituito da tutte le criptovalute attualmente in circolazione è relativamente piccolo (viene stimato intorno a 1,47 trilioni di dollari USA<sup>25</sup>), il loro uso non è in grado di competere con i volumi di scambi possibili mediante il ricorso alle valute tradizionali; inoltre la tecnologia utilizzata si basa per lo più su *blockchains* accessibili pubblicamente ed è quindi poco adatta ad essere usata per attività considerate illegali da alcuni paesi o addirittura da tutti quando le sanzioni hanno carattere universale, come quelle stabilite dall'ONU. Tuttavia, un ruolo anche se modesto è stato sinora svolto dalle criptovalute<sup>26</sup>, e non è escluso che vi possano essere ulteriori sviluppi in futuro. Oltre alle criptovalute propriamente dette, si stanno sviluppando nell'ultimo decennio un certo numero di valute digitali di caratteristiche assai varie. Se è vero che il Petro, moneta virtuale creata dal Venezuela, è stato subito bloccato dal governo statunitense e, data la situazione politica ed economica del paese sudamericano, è comunque definito poco affidabile, altri Stati più forti e organizzati potrebbero invece avere maggiore successo e sottrarsi così all'egemonia finanziaria dei sistemi attualmente esistenti. Si hanno notizie riguardanti trattative tra le banche centrali russa e iraniana per creare una nuova moneta virtuale, ancorata all'oro, e di trattative tra Russia, Cina e India per la creazione di una moneta comune, a cui sarebbero interessati anche altri paesi asiatici. La Russia ha recentemente adottato una propria moneta virtuale, il rublo digitale, che dal 1° agosto 2023 viene emesso dalla Banca centrale russa; non v'è dubbio che la sua adozione è da collegarsi anche alle difficoltà monetarie provocate dalle sanzioni e dalla sospensione di numerose banche russe dal sistema SWIFT. D'altra parte, l'euro

---

<sup>23</sup> B. R. EARLY, *Busted Sanctions: Explaining why Economic Sanctions Fail*, Stanford, 2015, p. 1 ss.

<sup>24</sup> H. FARRELL, A.L. NEWMAN, *Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion*, in *International Security*, 2019, vol. 44 (1), p. 42-79. Il sistema SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) è un sistema privato che si definisce neutrale, ma che ha sede in Belgio e deve quindi adeguarsi alle normative locali, incluse naturalmente le prescrizioni previste dai regolamenti europei.

<sup>25</sup> Dati di Forbes Digital Assets, 10 novembre 2023.

<sup>26</sup> Si vedano i casi descritti da E. K. MACFARLANE, *Strengthening Sanctions: Solutions to Curtail the Evasion of International Economic Sanctions through the Use of Cryptocurrency*, in *Michigan Journal of International Law*, 2020, n. 1, p. 199-229.

digitale, da emettersi dalla Banca centrale europea, dovrebbe entrare in una fase sperimentale entro breve tempo; anche l'uso dello e-yuan cinese, per ora utilizzabile solo negli scambi domestici, si starebbe diffondendo velocemente. È ancora presto per valutare quali effetti avranno queste diverse iniziative, alcune allo studio, altre già operanti, sull'assetto futuro della finanza mondiale.

## 6. Il ruolo delle istituzioni giudiziarie dell'Unione nell'applicazione delle sanzioni

Come è ben noto, le sanzioni tendono a consistere sempre più in misure restrittive mirate, le c.d. *smart sanctions*, che hanno preso il posto a partire dalla seconda metà degli anni '90 degli embargo di carattere generalizzato, al fine di limitare gli effetti gravissimi che questo tipo di provvedimenti può produrre sul benessere delle popolazioni, resisi evidenti in particolare nel drammatico contesto delle sanzioni contro l'Iraq. In questo paese il ricorso alle c.d. *comprehensive sanctions* ha provocato grande miseria e rilevanti perdite di vite umane, trasformando le sanzioni in un "UN's weapon of mass destruction"<sup>27</sup>. Si è così sviluppato un ampio dibattito sul ruolo e gli effetti delle sanzioni, che ha portato ad una riconsiderazione delle azioni coercitive sia in seno alle Nazioni Unite, sia nella comunità internazionale più in generale, e all'abbandono delle misure di carattere generale a favore di interventi di carattere mirato. Questo ampio e complesso cambiamento di prospettiva può essere esemplificato con le parole di Kofi Annan: "If we want to punish, let us punish the guilty; and if we want to bring about change, let us target the powerful, not the powerless"<sup>28</sup>.

Le sanzioni "smart" o "targeted" possono stabilire divieti di carattere generale nei confronti dello Stato sanzionato, ma riguardanti settori e attività specifiche, quali la fornitura di determinate tecnologie, di attrezzature militari o di altri beni descritti in appositi allegati, o ancora divieti di accesso ad infrastrutture quali porti e aeroporti; possono anche disporre provvedimenti nei confronti di determinate persone fisiche o giuridiche o altri enti, i cui nomi vengono posti in appositi elenchi. L'inclusione in questi elenchi deve essere motivata dal coinvolgimento degli interessati nelle attività che è fine precipuo dei regimi sanzionatori far cessare: si colpiscono così di volta in volta gli appartenenti alle *élites* governative dei paesi sanzionati, oppure coloro che sono direttamente coinvolti in attività terroristiche o di violazione dei diritti umani, o ancora chi finanzia dette attività, come avviene in particolare nei regimi sanzionatori, definiti "tematici", che non sono indirizzati ad uno Stato specifico ma intendono reprimere fenomeni che costituiscono gravi violazioni del diritto internazionale, quali il terrorismo o il ricorso ad armi chimiche.

---

<sup>27</sup> La definizione, divenuta celebre, è di D. HALLIDAY, *Iraq and the UN's Weapon of Mass Destruction*, in *Current History*, 1999, p. 65.

<sup>28</sup> Intervento del Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan all'International Rescue Committee, 15 novembre 2000, United Nations, Press Release SG/SM/7625.

Sin dall'adozione dei primi provvedimenti di questo tipo, si è posto il problema della possibilità per i destinatari di contestarne la legittimità. All'interno dell'Unione europea il Tribunale e la Corte di giustizia si sono pronunciati sulla questione nei casi *Kadi I* e *Kadi II*: due diversi procedimenti, su ricorso in annullamento presentato da un cittadino saudita i cui beni erano stati congelati in attuazione di un regolamento comunitario che, a sua volta, dava attuazione alle risoluzioni 1267 (1999) e 1333 (2000) del Consiglio di Sicurezza<sup>29</sup>. Questi due casi hanno consentito ai giudici dell'Unione di affermare che devono in ogni caso essere salvaguardati i diritti di difesa dei destinatari delle misure restrittive e quindi il principio di tutela giurisdizionale effettiva, sia per quanto riguarda la procedura di adozione dell'atto, sia per quanto riguarda le motivazioni sostanziali per l'inclusione di persone o enti negli elenchi dei destinatari di misure coercitive.

Con l'aumento del numero delle sanzioni adottate dall'Unione e il conseguente allungarsi delle liste di persone fisiche e giuridiche destinatarie dei provvedimenti restrittivi (quella allegata alle sanzioni contro la Russia comprende più di 1800 nomi), è naturalmente aumentato anche il numero dei ricorsi presentati avverso tali atti e delle relative pronunce degli organi giudiziari europei<sup>30</sup>. Il Tribunale si è sinora occupato di oltre trecento ricorsi per l'annullamento di provvedimenti restrittivi, e in non rari casi ha ritenuto insussistenti o per lo meno insufficienti le motivazioni poste a base delle misure restrittive, che ha di conseguenza annullato. La Corte, dal canto suo, ha esaminato circa sessanta casi in sede di riesame di decisioni del Tribunale, e circa una decina su rinvio pregiudiziale.

La valutazione della sussistenza concreta delle motivazioni sostanziali per l'inclusione negli elenchi delle persone sanzionate richiede il controllo delle informazioni e delle prove su cui l'autorità competente ha fondato l'inclusione. Talvolta queste informazioni non sono accessibili, o sono accessibili solo in parte; il giudice europeo dovrà quindi valutare se la breve descrizione delle motivazioni che compare nell'elenco dei sanzionati sia sufficiente per poter decidere se confermare o meno la fondatezza del provvedimento. In alcuni casi, le informazioni che le autorità competenti forniscono ai giudici nel corso dei procedimenti sono qualificate come confidenziali per motivi di sicurezza e viene chiesto di non divulgarle all'interessato. Per regolare questo tipo di situazioni, in occasione della revisione del regolamento del Tribunale è stato introdotto un nuovo Capo VII formato dall'unico art. 105 sul "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"<sup>31</sup>, e di conseguenza è stato inserito nel regolamento della

---

<sup>29</sup> Corte di Giustizia, Grande sezione, sentenza del 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat c. Consiglio e Commissione*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P (*Kadi I*); Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza del 18 luglio 2013, *Commissione c. Kadi*, cause riunite C-584, C-593 e C-595/10P (*Kadi II*). Entrambe le decisioni sono state assunte in sede di riesame di decisioni del Tribunale.

<sup>30</sup> V. al proposito A. RIZZO, *International Sanctions of the European Union in search of Effectiveness and Accountability*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2022, n. 3, p. 164 ss.

<sup>31</sup> Regolamento di procedura del Tribunale, GU L 105 del 23.4.2015, pp. 1-66; si vedano al proposito le osservazioni di G. ASTA, *Le informazioni confidenziali nel nuovo regolamento di procedura del Tribunale dell'Unione europea: debolezze strutturali e carenze processuali*, in L. PANELLA (a cura di), *Le sfide dell'Unione europea a 60 anni dalla Conferenza di Messina*, Napoli, 2016, pp. 125-156.

Corte di giustizia un nuovo art. 190 *bis* sul “Trattamento delle informazioni o degli atti prodotti dinanzi al Tribunale ai sensi dell'articolo 105 del suo regolamento di procedura”<sup>32</sup>. I giudici dell’Unione possono pertanto fondare le proprie decisioni su documenti riservati, dopo aver proceduto ad una “ponderazione delle esigenze inerenti al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, in particolare al rispetto del principio del contraddittorio”, e di quelle contrapposte che attengono invece alla “sicurezza dell’Unione o di uno o più dei suoi Stati membri” oppure alle loro relazioni internazionali. Per quanto si tratti di una questione sicuramente difficile, nella quale si devono bilanciare diversi interessi tutti di estrema rilevanza, non v’è dubbio che queste regole rendono possibile il mantenimento di regimi sanzionatori basati su elementi che il destinatario non ha potuto conoscere e che quindi non è stato in grado di contestare: con buona pace del principio del contraddittorio, che pure, secondo la giurisprudenza della Corte “costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario”<sup>33</sup>.

D’altra parte anche la Corte europea dei diritti dell’uomo ha ammesso che “it might sometimes be necessary to withhold certain evidence from the defence on public-interest grounds”<sup>34</sup>.

Un caso recente ha consentito alla Corte di giustizia di precisare la portata del quarto comma dell’art. 263, che precisa quali siano le persone abilitate a presentare ricorsi per l’annullamento di atti europei<sup>35</sup>. La Corte, su riesame di una decisione del Tribunale, ha riconosciuto che la Repubblica bolivariana del Venezuela è direttamente interessata dalle misure che l’Unione ha adottato nei suoi confronti con il regolamento 2017/2063<sup>36</sup>, rigettando così le argomentazioni del Consiglio, in particolare quella secondo cui Stati terzi non godrebbero di “alcun diritto specifico che consenta loro di essere trattati paritariamente con gli Stati membri o di commerciare liberamente e senza condizioni con operatori economici situati nell’Unione”<sup>37</sup>. A seguito di questa decisione, che ne affermava la legittimazione, il Venezuela ha pertanto presentato un ricorso al Tribunale chiedendo l’annullamento di alcune parti del regolamento 2017/2063 e dei relativi atti di esecuzione e successive modifiche. Il Tribunale ha però ritenuto di dover respingere il ricorso<sup>38</sup>. Di particolare interesse nella decisione le valutazioni espresse sul quarto motivo, con il quale il Venezuela aveva sostenuto che il regolamento impugnato “le impone contromisure illegittime, che violano così il diritto internazionale consuetudinario”<sup>39</sup> e costituirebbe un’illecita ingerenza negli affari interni della

<sup>32</sup> Modifica del regolamento di procedura della Corte di giustizia, GU L 217 del 12.8.2016, pp. 69-70.

<sup>33</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 10 luglio 2008, *Bertelsmann AG e Sony Corporation of America*, causa C-413/06 P, par. 61.

<sup>34</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, Grande Camera, sentenza del 19 febbraio 2009, ricorso n. 3455/05, *A. e altri c. Regno Unito*, par. 206.

<sup>35</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 22 giugno 2021, *Venezuela c. Consiglio*, causa C-972/19 P.

<sup>36</sup> Regolamento (UE) 2017/2063 del Consiglio, del 13 novembre 2017, *concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela*.

<sup>37</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, *Venezuela*, cit., par. 60.

<sup>38</sup> Tribunale, Grande Sezione, sentenza del 13 settembre 2023, *Venezuela c. Consiglio*, causa T-65/18 RENV.

<sup>39</sup> Tribunale, Grande Sezione, *Venezuela*, cit., par. 83.



Repubblica. Il Tribunale ha negato che i provvedimenti posti in essere con il regolamento possano configurarsi come “contromisure”, alla luce della definizione che ne è data dall’art. 39 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati, il quale si riferisce alle reazioni “nei confronti di uno Stato che sia responsabile di un atto internazionalmente illecito” e consistenti nel “non rispetto temporaneo di obblighi internazionali dello Stato che agisce nei confronti dello Stato responsabile”. Poiché il regolamento non menziona nessuna di queste circostanze, ma è stato adottato quale reazione “al continuo deteriorarsi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani in Venezuela”, nonché per prevenire il rischio di nuove violenze e di violazioni o abusi dei diritti umani, esso non costituirebbe, secondo il Tribunale, una contromisura con la conseguenza che “l’asserita violazione del principio di non ingerenza negli affari interni della Repubblica bolivariana del Venezuela” andrebbe esclusa<sup>40</sup>. La riferita decisione, del cui articolato ragionamento si sono riportati solo alcuni passaggi, sarà molto probabilmente impugnata innanzi alla Corte. Sarà l’occasione per i giudici di Lussemburgo di pronunciarsi ancora sulle sanzioni, dovendo questa volta valutarne il fondamento giuridico alla luce dei principi del diritto internazionale generale.

---

<sup>40</sup> Tribunale, Grande Sezione, *Venezuela*, cit., parr. 90-92.