

Dalle misure restrittive dell'Unione europea alla “guerra economica” nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina

di Antonino Alì

Il contributo ha ad oggetto le sanzioni economiche senza precedenti adottate dall'Unione europea nei confronti della Russia a seguito dell'invasione dell'Ucraina. Le misure contenute nei cinque pacchetti vengono analizzate nella loro evoluzione. Si sottolineano sia le questioni relative alla tutela giurisdizionale, sia l'esigenza di una corretta attuazione delle sanzioni da parte degli Stati membri.

1. Dalle misure individuali e settoriali alla “guerra economica” nei confronti della Federazione russa / 2. Le misure restrittive adottate tra il 2014 e il 2022 / 3. I cinque pacchetti di sanzioni adottate a partire dal febbraio 2022 / 3.1. Il primo pacchetto / 3.2. Il secondo pacchetto / 3.3. Il terzo pacchetto / 3.3.1. Le misure nei confronti dei media / 3.4. Il quarto pacchetto / 3.5. Il quinto pacchetto / 4. Gli investimenti esteri diretti (in entrata) da Russia e Bielorussia: l'orientamento della Commissione / 5. Le misure restrittive nei confronti della Bielorussia / 6. Misure restrittive e tutela giurisdizionale / 7. Il coordinamento e l'attuazione delle sanzioni da parte degli Stati membri / 8. Osservazioni conclusive

1. Dalle misure individuali e settoriali alla “guerra economica” nei confronti della Federazione russa

Le sanzioni adottate nei confronti della Russia a seguito della destabilizzazione e dell'invasione dell'U-

craina a partire dal 2014, e in particolare dal febbraio 2022, costituiscono le misure più ampie e coordinate applicate a uno Stato di grandi dimensioni come la Federazione russa¹. La Russia è, infatti, uno Stato con capacità nucleare, tra i più potenti a livello militare, l'undicesimo a livello mondiale per prodotto interno

* Il presente contributo è stato pubblicato in anteprima su *Questione giustizia online* il 15 aprile 2022 (www.questionegiustizia.it/articolo/dalle-misure-restrittive-dell-unione).

1. Il termine “sanzioni” non è un «termine d'arte nel diritto internazionale» (Cfr. A. Tzanakopoulos, *State responsibility for “Targeted Sanctions”*, in *AJIL Unbound*, vol. 113, 2019, pp. 135-139) e la parola più neutra “misure” dovrebbe essere considerata equivalente, se non auspicabile, specialmente nel contesto dell'Ue, dove l'espressione correntemente utilizzata è quella di «misure restrittive» – vds., *infra*, nota 8.

lordo² e uno dei principali esportatori di materie prime, energia e prodotti agricoli³.

Le sanzioni adottate sono anche il risultato di un coordinamento senza precedenti tra Stati al di fuori del quadro delle Nazioni Unite⁴. Si tratta, infatti, di misure autonome adottate in assenza di una preventiva azione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, per l'ovvia considerazione che qualunque misura sarebbe stata oggetto di un veto da parte della Russia⁵.

Nel corso del 2014 vi è stato un aumento progressivo delle sanzioni. Negli anni successivi, le sanzioni sono state ulteriormente estese ad altre persone fisiche e giuridiche, mantenendo l'impianto sanzionatorio creato nel 2014.

Per aumentare l'efficacia delle sanzioni, l'Ue, gli Stati Uniti e altri Paesi "alleati e partner" hanno agito in maniera coordinata, incrementando l'intensità delle misure sanzionatorie nei confronti della Federazione russa. Le misure adottate nel 2022 superano le precedenti per intensità ed ampiezza. L'Ue ha adottato le sanzioni in coordinamento con i Paesi del G7⁶ e, altri, quali l'Australia, la Corea del Sud e la Svizzera. Il coordinamento non pregiudica il fatto che alcuni Stati (come gli Stati Uniti o il Regno Unito) abbiano adottato ulteriori sanzioni a titolo autonomo.

Pur trattandosi di misure selettive che colpiscono determinati settori, individui, banche e altre entità, si

tratta di misure globali che colpiscono la Federazione russa nel suo complesso. Le sanzioni non rispondono a una logica di deterrenza (se così fosse, si potrebbe constatare che le sanzioni hanno fallito in maniera plateale), ma mirano a indebolire economicamente e isolare la Russia e, quindi, ad aumentare i costi delle sue azioni⁷.

Le misure restrittive⁸ dell'Unione trovano fondamento in due disposizioni: l'art. 29 del Trattato dell'Unione europea (TUE) e l'art. 215 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Esse vengono adottate su proposta congiunta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione europea, attraverso una decisione PESC (politica estera e di sicurezza comune) e un regolamento UE del Consiglio, che adotta le misure e garantisce l'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri⁹.

2. Le misure restrittive adottate tra il 2014 e il 2022

A fine 2013 il Presidente ucraino Viktor Yanukovich si oppose alla firma di un accordo di associazione con l'Unione europea che includeva una parte commerciale («*Deep and Comprehensive Free Trade*

2. Il dato non tiene conto dell'impatto delle sanzioni adottate nel 2022, che hanno determinato una contrazione del Pil della Russia su base annuale dell'11,2%. Il dato ucraino è ancora più impressionante con una contrazione del 45,1%. World Bank Group, Office of the Chief Economist, *War in the Region. Europe and Central Asia Economic Update*, 2022 (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37268/9781464818660.pdf>). Non è facile stimare l'impatto delle misure sanzionatorie nei confronti della Russia tra il 2014 e il 2022, le stime variano in maniera molto ampia tra uno 0.2 e un 2% del Pil, vds. M. Russell, *Western Sanctions and Russia: What are they? Do they work?*, Servizio di ricerca del Parlamento europeo (EPRS), febbraio 2022 ([www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/698930/EPRS_IDA\(2022\)698930_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/698930/EPRS_IDA(2022)698930_EN.pdf)).

3. Cfr. G. Ragonnaud e M. Szczepanski, *Russia's war on Ukraine: Implications for EU commodity imports from Russia*, EPRS, marzo 2022 ([www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729341/EPRS_ATAG\(2022\)729341_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729341/EPRS_ATAG(2022)729341_EN.pdf)).

4. C. Morviducci, *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, in *Eurojus*, n. 2/2019, pp. 77 ss.

5. A. Tzanakopoulos, *Sanctions Imposed Unilaterally by the European Union: Implications for the European Union's International Responsibility*, in A.Z. Marossi e M.R. Bassett (a cura di), *Economic Sanctions under International Law. Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, T.M.C. Asser Press, L'Aia, 2015, pp. 145-161.

6. Cfr. V. Szép, *Unmatched level of sanctions coordination*, in *Verfassungsblog*, 23 marzo 2022, (<https://verfassungsblog.de/unmatched-levels-of-sanctions-coordination/>). Le Isole Cayman, come territorio britannico d'Oltremare, devono attuare tutte le sanzioni internazionali decise dal Regno Unito (il dato è particolarmente rilevante vista l'importanza finanziaria delle stesse).

7. E. Moret - T. Biersteker - F. Giumelli - C. Portela - M. Veber - D. Bastiat-Jarosch - C. Bobocea, *The new deterrent? International sanctions against Russia over the Ukraine crisis*, The Graduate Institute, Ginevra, 12 October 2016; inoltre, sulle sanzioni e le loro finalità, vds. F. Giumelli, *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions After the End of the Cold War*, Rowman & Littlefield/ECPR Press, Lanham (Maryland)/Colchester (UK), 2011 e *Id.*, *The Success of Sanctions: Lessons Learned from the EU Experience*, Routledge, Londra, 2013.

8. L'espressione «misure restrittive» compare nel titolo IV della parte V – «Azione esterna dell'Unione» –, che contiene l'art. 215 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che consente «l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più Paesi terzi» e/o l'adozione di «misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali».

9. Vds. il nostro *The Challenges of a Sanctions Machine: Some Reflections on the Legal Issues of EU Restrictive Measures in the Field of Common Foreign Security Policy*, in L. Antonioli - L. Bonatti - C. Ruzza (a cura di), *Highs and Lows of European Integration. Sixty Years After the Treaty of Rome*, Springer, Cham (CH), 2019, pp. 49-62; M. Gestri, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, in N. Ronzitti (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Brill (Nijhoff), Leida-Boston, 2016, pp. 70-102.

Agreement», DCFTA) e negoziò con la Russia un prestito agevolato di 15 miliardi di dollari e condizioni vantaggiose per l'importazione di gas dalla Russia. Successivamente, nel febbraio del 2014, il Parlamento ucraino votò la messa in stato d'accusa del Presidente, che abbandonò l'Ucraina (22 febbraio 2014).

In considerazione della situazione di crisi in Ucraina¹⁰, l'Unione europea ha adottato una serie di misure di carattere sanzionatorio¹¹ nei confronti della Russia già a partire dal 2014, a seguito delle azioni che hanno minacciato o compromesso l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e dell'annessione illegale di Crimea e Sebastopoli¹². L'azione esterna dell'Unione è avvenuta in coordinamento con l'Ue, gli Stati Uniti d'America e altri alleati.

Le misure adottate tra il 2014 e il 2022 avevano diversa natura. Alcune, di carattere diplomatico, hanno comportato la sospensione dei preparativi per il vertice del G8 di Sochi del giugno 2014, la sospensione dei colloqui bilaterali con la Federazione russa sui visti, l'annullamento del vertice Ue-Russia già programmato. Il 1° aprile venivano stabilite sanzioni

“diplomatiche” in ambito Nato, che determinarono la sospensione della cooperazione civile e militare con la Russia. Anche nell'ambito dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa venivano decise limitazioni ai diritti di voto della delegazione russa¹³.

Altre misure di carattere “individuale” (il congelamento dei beni e il divieto di mettere fondi a disposizione delle persone e delle entità inserite nell'elenco allegato agli atti dell'Ue; il divieto di viaggio, che impedisce alle persone inserite nell'elenco di entrare o transitare nel territorio dell'Ue) hanno riguardato funzionari responsabili delle azioni che hanno minacciato l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, in particolare a seguito di un contestato *referendum* tenutosi il 16 marzo¹⁴ e ritenuto dal Consiglio affari esteri «illegale e (...) un'evidente violazione della costituzione ucraina»¹⁵. Il Consiglio decideva, inoltre, di adottare misure di carattere individuale nei confronti di coloro che, secondo il Consiglio, si sarebbero indebitamente appropriati di fondi pubblici dell'Ucraina¹⁶. Infine, l'Unione europea annunciava che, in caso di ulteriori azioni di destabilizzazione,

10. Si può osservare che, in occasione dell'operazione militare della Russia in Georgia, a seguito della decisione unilaterale della Federazione russa di riconoscere l'indipendenza dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, il Consiglio europeo (nelle conclusioni della Presidenza, del 1° settembre 2008), si era detto preoccupato del conflitto in atto, adottando misure di carattere esclusivamente diplomatico, sospendendo temporaneamente i negoziati per un nuovo accordo bilaterale Ue-Russia. Cfr. S. Cocchi, *Ucraina e Georgia, lontane vicine*, in *Questione giustizia online*, 21 marzo 2022 (www.questionegiustizia.it/articolo/ucraina-e-georgia-lontane-vicine), ora in questo fascicolo (*Ucraina e Georgia, lontane vicine. Appunti sugli incroci della Storia lungo le rive del Mar Nero*).

11. Vds. il testo consolidato delle misure adottate nei confronti della Russia, regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (*GU*, L 229, 31 luglio 2014, p. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:02014Ro833-20220316>. Per un quadro generale, vds. M. Russell, *Sanctions over Ukraine – Impact on Russia*, EPRS, gennaio 2018.

12. Vds. il testo consolidato del regolamento (UE) n. 692/2014 del Consiglio del 23 luglio 2014, concernente misure restrittive in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli (*GU*, L 183, 24 giugno 2014, p. 9), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:02014Ro692-20141220>. Cfr. P. De Sena e L. Gradoni, *Crimea: le ragioni del torto (russo) e il torto delle ragioni (occidentali)*, in *SIDIBlog*, 21 marzo 2014 (www.sidiblog.org/2014/03/21/crimea-le-ragioni-del-torto-russo-e-il-torto-delle-ragioni-occidentali/). Per due analisi recenti del fenomeno delle sanzioni, vds. M. Sossai, *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Roma TrE-Press, Roma, 2020 e S. Poli, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

13. Si consenta di rinviare al nostro *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the sanctions against the Russian Federation in response to the crisis in Ukraine*, in Aa. Vv., *The Italian Yearbook of International Law*, vol XXVII, Brill (Nijhoff), Leida, 2018, pp. 77-91. Il 25 febbraio 2022 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha deciso di sospendere la Federazione russa dal Comitato dei ministri e dall'Assemblea parlamentare. Il 15 marzo la Russia notificava l'intenzione di recedere dal Consiglio d'Europa e di denunciare la Convenzione europea dei diritti umani. Il 16 marzo il Comitato dei ministri prendeva atto che da quel giorno la Federazione russa non sarebbe stata più un membro del Consiglio d'Europa. Il 17 marzo il Comitato dei ministri sospendeva alcuni diritti della Bielorussia che, pur non essendo membro del Consiglio d'Europa, aveva il diritto di partecipare in qualità di osservatore al Comitato dei ministri.

14. Il *referendum* era stato previsto il 25 maggio 2014; è stato poi anticipato al 30 marzo e, successivamente, si è tenuto il 16 marzo, dopo che il Parlamento della Crimea, il 4 marzo, aveva affermato l'indipendenza della stessa e richiesto l'annessione alla Federazione russa. L'11 marzo la Crimea ha dichiarato formalmente la propria indipendenza. Il 21 marzo la Crimea veniva annessa alla Federazione russa.

15. Vds. il comunicato del Consiglio affari esteri, del 17 marzo 2014 (www.consilium.europa.eu/it/meetings/fac/2014/03/17/); vds. anche la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (AG) 68/262, del 27 marzo 2014, adottata con 100 voti a favore, 11 contrari e 58 astenuti, con la quale l'Assemblea «sottolinea che il *referendum* tenutosi nella Repubblica autonoma di Crimea e nella città di Sebastopoli il 16 marzo 2014, non avendo alcuna validità, non può costituire la base per qualsiasi alterazione dello *status* della Repubblica autonoma di Crimea o della città di Sebastopoli» e «invita tutti gli Stati, le organizzazioni internazionali e le agenzie specializzate a non riconoscere alcuna alterazione dello *status* della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli sulla base del *referendum* e ad astenersi da qualsiasi azione o trattativa che possa essere interpretata come riconoscimento di un tale *status* alterato».

16. Vds. il testo consolidato del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (*GU*, L 78, 17 marzo 2014, p. 6), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:02014Ro269-20220315> e del regolamento (UE) n. 208/2014 del Consiglio del 5 marzo 2014, concernente misure restrittive nei confronti di talune persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Ucraina (*GU*, L 66, 6 marzo 2014, p. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:02014Ro208-20220304>.

avrebbe applicato sanzioni economiche più incisive. Progressivamente, altre misure sono state adottate ampliando le liste di persone fisiche o giuridiche (del Governo della Crimea, della *leadership* nel Donbass, e alcuni decisori e oligarchi russi) responsabili di sostenere materialmente o finanziariamente le attività contro l'Ucraina.

A partire dal giugno 2014, l'Ue, quale conseguenza del non riconoscimento dell'annessione della Crimea alla Federazione russa, imponeva un divieto per i beni provenienti dall'Ucraina. Solo nel mese di luglio, a seguito dell'abbattimento da parte dei separatisti dell'aereo malese MH-17 nel Doneck, che costò la vita a 300 civili, l'Unione approvò un pacchetto di sanzioni economiche aventi ad oggetto la cooperazione settoriale e gli scambi commerciali con la Federazione russa. Con queste misure si è limitato l'accesso degli enti finanziari russi di proprietà dello Stato ai mercati dei capitali dell'Ue, si è imposto un embargo sul commercio di armi, un divieto di esportazione dei beni a duplice uso per utilizzatori finali militari e, infine, si è limitato l'accesso alle tecnologie sensibili, in particolare nel settore petrolifero (tecnologie *upstream*).

Nel settembre 2014 fu ulteriormente limitato l'accesso della Russia ai mercati dei capitali dell'Ue, in particolare attraverso l'imposizione del divieto a persone fisiche e giuridiche dell'Ue di fornire prestiti a cinque grandi banche russe di proprietà statale. Fu, inoltre, vietato il commercio (e l'intermediazione) di nuove obbligazioni, azioni o strumenti finanziari simili con una scadenza superiore a 30 giorni, emessi dalle stesse banche. Simili restrizioni furono estese a tre grandi compagnie russe della difesa e a tre grandi compagnie energetiche. Veniva fatto divieto di fornire servizi necessari (quali quelli di perforazione, test dei pozzi o registrazione) per l'esplorazione e la produzione di petrolio in acque profonde, l'esplorazione o la produzione di petrolio artico e i progetti di petrolio di scisto in Russia. Si vietava l'esportazione di beni e di tecnologie a doppio uso per uso militare in Russia, includendo una lista di 9 aziende del settore della difesa che non devono ricevere beni a doppio uso dall'Ue. Si prevedevano la sospensione dei finanziamenti della BEI e della BERS, la restrizione agli investimenti e agli scambi con la Crimea e Sebastopoli e il riesame della cooperazione bilaterale Russia-Ue

al fine di ridurre il livello della cooperazione. Alcune sanzioni hanno riguardato persone fisiche che sostengono, materialmente o finanziariamente, l'annessione della Crimea o la destabilizzazione dell'Ucraina. Altre misure sono state adottate a seguito del bombardamento indiscriminato delle zone residenziali, soprattutto a Mariupol, e dell'*escalation* dei combattimenti nelle regioni di Doneck e Lugansk in Ucraina,

Tra il 17 marzo 2014 e il 21 febbraio 2022, gli individui e le persone giuridiche sottoposti a misure restrittive sono aumentati significativamente: da 21 individui a 193 e 48 entità¹⁷. Le sanzioni sono state vincolate al rispetto degli accordi di Minsk (I e II, rispettivamente del 2014 e del 2015)¹⁸. Le misure restrittive sono state sistematicamente rinnovate (per 6 mesi o un anno, di regola, a seconda del fatto che si trattasse di sanzioni economiche o di misure restrittive individuali). Tra le misure adottate dopo il 2014 si annoverano, in particolare, quelle del 31 luglio 2018, in cui si inserivano in lista 6 entità a causa del loro coinvolgimento nella costruzione del ponte di Kerch, che collega la Russia alla penisola di Crimea. Il 10 dicembre del 2018 venivano sanzionati 9 individui in considerazione del loro coinvolgimento nelle "elezioni" nelle cosiddette "Repubblica popolare di Doneck" e "Repubblica popolare di Lugansk". Inoltre, il 15 marzo del 2019, venivano inseriti in lista il capo e il vice capo della Direzione di frontiera del Servizio di sicurezza federale russo (FSB) per la Repubblica di Crimea e la città di Sebastopoli, tre ufficiali comandanti delle imbarcazioni russe di pattugliamento delle frontiere e una nave antisommersibile che avevano partecipato attivamente alle azioni che hanno impedito alle navi ucraine di accedere alle loro coste sul Mar d'Azov, due capiservizio dei punti di controllo russi e un comandante delle forze armate russe responsabile delle forze militari nella regione¹⁹.

3. I cinque pacchetti di sanzioni adottate a partire dal febbraio 2022

Di seguito descriveremo l'evoluzione delle sanzioni introdotte a partire dal 23 febbraio 2022 e successivamente illustreremo nel dettaglio i singoli pacchetti di misure approvate dal Consiglio. Esulano da

17. Il Consiglio modifica gli elenchi ampliandoli o escludendo dalla lista determinati individui o società con regolamenti di esecuzione (UE) e decisioni (PESC).

18. Cfr. K. Gavrysh, *Che fine hanno fatto gli accordi di Minsk?*, in *SIDIBlog*, 8 marzo 2022 (www.sidiblog.org/2022/03/08/che-fine-hanno-fatto-gli-accordi-di-minsk/).

19. Il 13 dicembre 2018, in Consiglio europeo chiedeva il rilascio immediato di tutti i marinai ucraini detenuti, nonché la restituzione delle navi sequestrate il 25 novembre 2018 e il libero passaggio di tutte le navi attraverso lo stretto di Kerch. Il 25 maggio 2019, il Tribunale internazionale per il diritto del mare (ITLOS) ha ingiunto alla Federazione russa di «liberare immediatamente le navi ucraine Berdyansk, Nikopol e Yani Kapu e restituirle all'Ucraina» e di «liberare immediatamente i 24 militari ucraini detenuti, consentendo loro di fare ritorno in Ucraina» (www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/26/C26_Order_25.05.pdf). Il 7 settembre 2019 gli ucraini venivano liberati.

questa indagine i tre programmi di sanzioni “tematiche” che l’UE ha adottato nel campo delle armi chimiche (2018)²⁰, degli attacchi informatici (2019)²¹ e delle gravi violazioni dei diritti umani (2020)²², in cui compaiono a vario titolo diversi cittadini ed entità russi.

1.1. Il primo pacchetto

Nel 2021, in più fasi, la Federazione russa ha ammassato numerose truppe attorno ai confini dell’Ucraina. Lo schieramento delle forze militari è stato più volte giustificato dalla necessità di compiere delle esercitazioni²³.

Il 21 febbraio 2022, a seguito del riconoscimento dell’indipendenza delle autoproclamate Repubbliche di Lugansk e Doneck e della decisione di inviare delle truppe in quelle zone sotto forma di operazioni di *peacekeeping*, è stato adottato un primo pacchetto di sanzioni²⁴.

Le prime misure hanno riguardato, come già avvenuto nel 2014 in relazione alla Crimea e a Sebastopoli²⁵, le zone non controllate dal governo delle regioni di Doneck e Lugansk. Sono stati così imposti un divieto d’importazione di merci provenienti da queste zone, restrizioni al commercio e agli investimenti connessi a determinati settori economici, il divieto di fornire servizi turistici e il divieto di esportazione di determinati beni e tecnologie.

Allo stesso tempo, utilizzando il quadro precedentemente vigente di misure restrittive di carattere individuale, sono stati inclusi tutti i 351 membri della Duma di Stato russa per aver espresso, il 15 febbraio, il voto a favore dell’appello al Presidente Putin a riconoscere l’indipendenza delle Repubbliche autoproclamate.

Sono state, altresì, imposte misure restrittive mirate nei confronti di altre 27 persone ed entità di alto

profilo, che hanno contribuito a compromettere o minacciare l’integrità territoriale, la sovranità e l’indipendenza dell’Ucraina: membri del Governo, banche e imprenditori/oligarchi, che hanno sostenuto finanziariamente o materialmente operazioni russe nei territori di Doneck e Lugansk o che ne traggono vantaggio; alti ufficiali delle forze armate che hanno partecipato alle azioni di invasione e destabilizzazione; persone responsabili di aver contribuito all’opera di disinformazione contro l’Ucraina. A queste misure sono state affiancate misure finanziarie particolarmente incisive, che hanno introdotto limitazioni alla capacità dello Stato e del Governo russo di accedere ai mercati e ai servizi di capitale e finanziari dell’Ue (un divieto settoriale di finanziamento della Federazione russa, specificamente il suo Governo e la Banca centrale).

Benché non si tratti di una misura Ue, ricordiamo che il 22 febbraio il Governo tedesco decise di non autorizzare l’attivazione del “Nord Stream 2”, il gasdotto tra Russia e Germania, completato nel settembre 2021, che era già sospeso per vicende relative al rispetto della normativa UE e tedesca in materia di energia e di concorrenza.

3.2. Il secondo pacchetto

Il 24 febbraio, a seguito dell’invasione russa, il Consiglio europeo in riunione straordinaria concordava nuove e ben più corpose sanzioni, «in stretto coordinamento con *partner* e alleati», confermando che il Consiglio avrebbe adottato «senza indugio le proposte elaborate dalla Commissione e dall’Alto rappresentante»²⁶.

La seconda ondata di misure restrittive decise il 25 febbraio ha preso di mira il Presidente, Vladimir Putin, e il Ministro degli affari esteri della Federazione russa, Sergey Lavrov, i membri del Consiglio di

20. Decisione (PESC) 2018/1544 e regolamento (UE) 2018/1542 del Consiglio del 15 ottobre 2018, relativi a misure restrittive contro la proliferazione e l’uso delle armi chimiche (*GU*, L 259, 16 ottobre 2018, pp. 25 e 12).

21. Decisione (PESC) 2019/797 e regolamento (UE) 2019/796 del Consiglio del 17 maggio 2019, concernente misure restrittive contro gli attacchi informatici che minacciano l’Unione o i suoi Stati membri (*GU*, L 129, 17 maggio 2019, pp. 13 e 1).

22. Decisione (PESC) 2020/1999 e regolamento (UE) 2020/1998 del Consiglio del 7 dicembre 2020, relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani (*GU*, L 410, 7 dicembre 2020, pp. 13 e 1).

23. Vds. le analisi dell’Institute for the Study of War (ISW), in particolare a partire dal 2 novembre 2021 (www.understandingwar.org/backgrounder/russian-military-movements-unlikely-preparing-imminent-offensive-against-ukraine-still).

24. Vds. regolamento (UE) 2022/263 del Consiglio del 23 febbraio 2022, concernente misure restrittive in risposta al riconoscimento delle zone delle *oblast* di Doneck e Lugansk non controllate dal Governo e all’invio di forze armate russe in tali zone (*GU*, L 42, 23 febbraio 2022, p. 77), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:32022R0263>. Per una panoramica, vds. S. Poli, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell’Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *SIDIBlog*, 22 marzo 2022 (www.sidiblog.org/2022/03/22/la-portata-e-i-limiti-delle-misure-restrittive-dellunione-europea-nel-conflitto-tra-russia-e-ucraina/).

25. Nella stessa data, a Mosca sono stati firmati dalla Federazione russa due trattati di «amicizia, cooperazione e mutua assistenza»: uno tra la Repubblica popolare di Doneck e l’altro con la Repubblica popolare di Lugansk.

26. Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo (www.consilium.europa.eu/media/54503/st00018-it22.pdf).

sicurezza della Federazione russa²⁷ e i membri della Duma di Stato che non erano stati inclusi nel primo pacchetto.

Sono state, inoltre, adottate misure di carattere finanziario per rendere ancora più difficile l'accesso ai mercati dei capitali. Sono state vietate la quotazione e la fornitura di servizi in relazione alle azioni di enti statali russi nelle sedi di negoziazione dell'Ue.

3.3. Il terzo pacchetto

Nel terzo pacchetto del 1° febbraio 2022 sono state previste misure restrittive nel settore dell'aviazione, quali il divieto di atterraggio, decollo o sorvolo dei territori degli Stati membri dell'Ue da parte di qualsiasi aereo gestito da vettori aerei russi, anche come vettore commerciale, o aereo registrato in Russia, o aereo non registrato in Russia che sia di proprietà o noleggiato, o altrimenti controllato da una persona fisica o giuridica russa²⁸.

Dal punto di vista finanziario, sono vietate le transazioni con la Banca centrale russa e con persone giuridiche da essa controllate. Sono state inoltre aggiunte 26 persone e un'entità alla lista di persone, entità e organismi soggetti a misure restrittive per azioni che minacciano o compromettono l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

In occasione del terzo pacchetto di sanzioni, si è deciso di escludere dalla prestazione dei servizi specializzati di messaggistica finanziaria («Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication», SWIFT)²⁹ alcune banche – Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Bank Rossiya, Sovcombank, Vnesheconombank (VEB) e VTB Bank – e le persone giuridiche controllate dalle stesse.

È stato previsto il divieto di investire, partecipare o contribuire in altro modo a progetti futuri cofinanziati dal «Fondo russo per gli investimenti diretti» (RDIF, il fondo sovrano russo operativo dal 2011),

nonché di vendere, fornire, trasferire o esportare banconote denominate in euro alla Russia o a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia, ivi compresi il Governo russo e la Banca centrale russa, o per un uso in Russia.

3.3.1. Le misure nei confronti dei media

Il Consiglio ha sospeso le attività di radiodiffusione di *Sputnik* e *RT/Russia Today* (*RT English*, *RT UK*, *RT Germany*, *RT France* e *RT Spanish*) nell'Ue o rivolte all'Ue a seguito delle presunte attività di disinformazione e manipolazione delle informazioni³⁰. Il Consiglio aveva già imposto delle misure restrittive nei confronti della dirigenza di *RT*, compreso il caporedattore Simonyan. A tale riguardo, si segnala che già nel 2014 Kiselev, capo dell'agenzia di notizie *Rossiya Segodnya*, era stato oggetto di misure restrittive.

Il 15 giugno 2017 il Tribunale dell'Unione europea, nel rigettare il ricorso di annullamento di Kiselev, ha affermato che «l'adozione da parte del Consiglio di misure restrittive nei confronti del ricorrente per la sua propaganda a favore delle azioni e delle politiche del governo russo per la destabilizzazione dell'Ucraina non può essere considerata una restrizione sproporzionata del suo diritto alla libertà di espressione» (§ 112). «Infatti, diversamente, il Consiglio verserebbe nell'impossibilità di perseguire il suo obiettivo politico di far pressione sul governo russo indirizzando misure restrittive non solamente alle persone che sono responsabili delle azioni o delle politiche di tale governo riguardo all'Ucraina, o alle persone che attuano tali azioni o politiche, ma anche alle persone che sostengono queste ultime attivamente» (§ 113)³¹.

Il 24 marzo del 2022, *RT France* ha proposto ricorso di annullamento degli atti del Consiglio dinanzi al Tribunale dell'Ue, presentando istanza di provvedimenti urgenti per ottenere la sospensione dell'esecuzione delle misure relative alle attività di *RT*. Il 30

27. Si tratta di un organo consultivo a servizio del Presidente della Federazione russa in materia di sicurezza nazionale.

28. Nonostante non si tratti di sanzioni, nel pacchetto di misure è stato anche incluso l'invio di attrezzature e forniture alle forze armate ucraine attraverso lo «Strumento europeo per la pace», per 500 milioni. Tra febbraio e aprile 2022, il Consiglio ha approvato finanziamenti per un totale di 1,5 miliardi di euro per la pace per sostenere le forze armate ucraine. Vds. decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021, che istituisce uno strumento europeo per la pace (*GU*, L 102, 24 marzo 2021, p. 14).

29. La SWIFT, società di diritto belga, è un fornitore globale di servizi di messaggistica finanziaria sicura, che collega più di 11.000 banche in tutto il mondo. A partire dal 2014, la Russia ha sviluppato un sistema proprio di messaggistica finanziaria, il «Financial Messaging System of the Bank of Russia» (SPFS). V.C. Stamegna e L. Boehm, *Russia's war on Ukraine: Cutting certain Russian banks off from SWIFT*, EPRS, marzo 2022 ([www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document/EPRS_ATA\(2022\)729289](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document/EPRS_ATA(2022)729289)).

30. Vds. F.J. Cabrera Blázquez, *The implementation of EU sanctions against RT and Sputnik*, Osservatorio europeo dell'audiovisivo (Consiglio d'Europa), Strasburgo, 2022 (<https://rm.coe.int/note-rt-sputnik/1680a5dd5d>); T. Madiega, *Russia's war on Ukraine: The digital dimension*, EPRS, marzo 2022; L. Andriukaitis - J. Kalensky - S. Kargar - E. Panchulidze - J. Smetek - A. Vangeli, *The misuse of social media platforms and other communication channels by authoritarian regimes: Lessons learned*, Parlamento europeo, commissione INGE, dicembre 2021 ([www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA\(2021\)653658](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA(2021)653658)).

31. Vds. T-262/15, *Dmitrii Konstantinovich Kiselev c. Consiglio*, in ECLI:EU:T:2017:392.

marzo il presidente della Corte ha respinto la domanda di misure provvisorie ma, «tenuto conto delle circostanze eccezionali della causa», il Tribunale ha deciso di pronunciarsi con un procedimento accelerato, affinché la *RT France* ottenga al più presto la risposta alla sua domanda di annullamento³².

3.4. Il quarto pacchetto

Il 15 marzo 2022 il Consiglio ha imposto misure restrittive nei confronti di altre 15 persone (oligarchi di primo piano, nonché altri imprenditori di spicco operanti in settori economici, lobbisti e propagandisti) e 9 entità (operanti nei settori militare, dell'aviazione, dei beni a duplice uso, della cantieristica navale e della costruzione di macchinari).

Inoltre, il Consiglio ha vietato le operazioni con determinate imprese statali e la prestazione di servizi di *rating* del credito, nonché ampliato l'elenco delle persone collegate alla base industriale e di difesa della Russia, cui sono imposte restrizioni più rigorose sulle esportazioni di beni a duplice uso e di beni e tecnologie in grado di contribuire al rafforzamento tecnologico del settore della difesa e della sicurezza della Russia. Sono stati proibiti nuovi investimenti nel settore dell'energia della Russia, limitate le esportazioni di apparecchiature, tecnologie e servizi per l'industria dell'energia e introdotte restrizioni commerciali relative a prodotti siderurgici e beni di lusso.

Va infine segnalato che l'Ue, i Paesi del G7³³ e altri Stati alleati hanno deciso di intraprendere le iniziative per cessare di trattare la Russia come «nazione più favorita» (MFN) nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) a partire dal 15 marzo e, quindi, di privare la Russia dei vantaggi commerciali derivanti dall'appartenenza all'OMC³⁴.

3.5. Il quinto pacchetto

L'8 aprile, a distanza di circa sei settimane dall'invasione, è stato adottato l'ultimo pacchetto di misure restrittive. La Commissione ha proposto, paral-

lamente, una bozza di piano («*REPowerEU*») per svincolare gli Stati dell'Unione dai combustibili fossili russi ben prima del 2030, con una serie di misure volte a rispondere all'aumento dei prezzi dell'energia in Europa e a ricostituire le scorte di gas per il prossimo inverno. L'obiettivo è quello di diversificare le fonti di approvvigionamento di gas, accelerare la diffusione di gas rinnovabili e sostituire il gas nel riscaldamento e nella produzione di energia, rendendo così possibile ridurre di due terzi la domanda dell'Ue di gas russo entro la fine del 2022³⁵.

Le nuove sanzioni prevedono il blocco delle importazioni di carbone in ogni sua forma dalla Russia (con mancate entrate per circa 8 miliardi di euro), un divieto assoluto di effettuare operazioni con quattro banche russe (che detengono una quota di mercato del 23% nel settore bancario nazionale) e il congelamento dei relativi beni. Per evitare l'aggiramento delle sanzioni, è stato fatto divieto di offrire alla Russia servizi per le cripto-attività di elevato valore e di fornire consulenza sui *trust* ai russi facoltosi.

Sul fronte dei trasporti, così come era già avvenuto sul fronte dell'aviazione civile, è stato previsto il blocco totale delle attività degli operatori russi e bielorusi di trasporto merci su strada che lavorano nell'Ue (ad eccezione dei prodotti agricoli e alimentari, degli aiuti umanitari e dell'energia). Sul fronte marittimo, è stato imposto un divieto d'ingresso nei porti dell'Ue per i natanti che battono bandiera russa (salvo quelli che trasportano prodotti medici, alimentari ed energetici, tra le altre cose, nonché per scopi umanitari).

Sono stati introdotti divieti di esportazione nei settori dell'informatica quantistica, dei semiconduttori avanzati, dei macchinari di precisione, dei trasporti e delle sostanze chimiche e dei carboturbi e additivi per carburanti. Sono stati ulteriormente ampliati i divieti all'importazione di cemento, prodotti di gomma, legno, alcol (inclusa la vodka), liquori e prodotti ittici di lusso (compreso il caviale). È stato imposto un divieto assoluto per entità e cittadini russi di partecipare agli appalti pubblici nell'Ue.

32. Ordinanza del presidente del Tribunale, 30 marzo 2022, T-125/22 R, *RT Francia c. Consiglio dell'Unione europea*.

33. *G7 Leaders' Statement*, 11 marzo 2022 (www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/2014234/39e142fa878dce9e420ef4d29c-17969d/2022-03-11-g7-leader-eng-data.pdf?download=1).

34. Il trattamento MFN è stato accordato alla Russia dalla maggior parte delle principali economie da quando è diventata membro dell'OMC nell'agosto 2012. Secondo il principio MFN, i membri dell'OMC sono tenuti a trattare le importazioni di beni e servizi da qualsiasi membro dell'OMC con lo stesso favore con cui trattano le importazioni di beni e servizi simili da qualsiasi altro membro dell'OMC. Il trattamento MFN è il trattamento «non discriminatorio» di base a cui tutti i membri dell'OMC hanno generalmente diritto. Cfr. D. Pauciuolo, *Considerazioni sulle misure coercitive adottate nei confronti della Federazione Russa e della Bielorussia alla luce del diritto del Commercio internazionale*, in *SIDIBlog*, 19 marzo 2022 (www.sidiblog.org/2022/03/19/considerazioni-sulle-misure-coercitive-adottate-nei-confronti-della-federazione-russa-e-della-bielorussia-alla-luce-del-diritto-del-commercio-internazionale/).

35. Vds. il comunicato stampa della Commissione, *REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili*, 8 marzo 2022 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_22_1511).

Sono state previste restrizioni ai programmi di finanziamento dell'Unione o degli Stati membri nei confronti di entità russe di proprietà pubblica o sotto controllo pubblico nell'ambito dei programmi dell'Unione, dell'Euratom o degli Stati membri. Sono state estese a tutte le valute ufficiali dell'Ue i divieti in materia di esportazione di banconote e vendita di valori mobiliari. Infine, sono state adottate misure restrittive nei confronti di altre 217 persone e 18 entità, compresi tutti i 179 membri dei "governi" e "parlamenti" di Doneck e Lugansk.

4. Gli investimenti esteri diretti (in entrata) da Russia e Bielorussia: l'orientamento della Commissione

È stato già sottolineato come l'Ue abbia imposto alle imprese europee, sia nel caso della Crimea nel 2014 sia del Doneck e del Lugansk nel 2022, una serie di divieti di carattere territoriale volti a bloccare gli investimenti ("in uscita") in queste zone.

Il 5 aprile 2022 la Commissione, così come era già avvenuto il 30 marzo 2020 a seguito dell'emergenza della pandemia Covid-19³⁶, è intervenuta con delle indicazioni (cd. "orientamenti"), a uso degli Stati membri dell'Ue, sulla valutazione e la prevenzione delle minacce alla sicurezza e all'ordine pubblico nell'Unione poste dagli investimenti (in entrata) russi e bielorussi³⁷.

Come noto, l'Ue il 19 marzo 2019 ha adottato il regolamento (UE) 2019/452, stabilendo un quadro di coordinamento delle loro azioni degli Stati membri in materia di investimenti esteri, per garantire la protezione della sicurezza e dell'ordine pubblico nel caso in cui questi obiettivi siano minacciati da investimenti esteri diretti³⁸. In relazione all'applicazione del regolamento, nella citata comunicazione la Commissione sottolinea la necessità di una maggior vigilanza «nei confronti degli investimenti diretti russi e bielorussi all'interno del mercato unico che va al di là degli investimenti effettuati dalle persone o dalle entità oggetto delle sanzioni». In altri termini, il rischio che

«gli investimenti esteri diretti da parte di investitori russi e bielorussi possano costituire una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico si è notevolmente amplificato». Pertanto, viene evidenziata la necessità di verificare ed esaminare con «estrema attenzione» gli investimenti, specialmente quando consistenti ed effettuati «da persone o entità associate, controllate o soggette all'influenza dei due governi, poiché questi ultimi sono fortemente incentivati ad interferire con attività critiche nell'Ue e ad utilizzare a tal fine la loro abilità nel controllare o dirigere gli investitori russi e bielorussi nell'Ue». Infine, la Commissione reitera l'invito agli Stati membri che non hanno ancora un meccanismo di controllo degli investimenti di provvedere e, inoltre, di «far rispettare le norme antiriciclaggio per prevenire l'uso improprio del sistema finanziario dell'Unione da parte degli investitori russi e bielorussi».

5. Le misure restrittive nei confronti della Bielorussia

Già nel 2004, l'Ue aveva adottato una prima serie di misure restrittive di carattere individuale a seguito di violazioni delle norme internazionali in materia elettorale e del diritto internazionale dei diritti umani, nonché della repressione della società civile e dell'opposizione democratica in Bielorussia. Nel 2011 fu introdotto un embargo sulle armi. Una parte delle sanzioni è stata revocata nel 2016, pur mantenendo le misure di embargo³⁹. Dall'ottobre 2020 l'Ue ha adottato sanzioni nei confronti della Bielorussia per la violenza esercitata dalle autorità bielorusse in occasione delle elezioni presidenziali dell'agosto 2020 e l'utilizzo dei migranti a fini politici. Le misure restrittive colpiscono i responsabili della repressione e delle intimidazioni⁴⁰.

Il 2 marzo e il 9 marzo 2022, a seguito del coinvolgimento della Bielorussia nell'invasione militare dell'Ucraina da parte della Russia, sono state previste sanzioni individuali ed economiche nei confronti di 22 persone; restrizioni agli scambi di beni; il blocco

36. Comunicazione della Commissione, *Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19* (2020/C 102 I/03), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)&qid=1585737618661&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330(03)&qid=1585737618661&from=IT).

37. Comunicazione della Commissione, *Orientamenti ad uso degli Stati membri riguardanti gli investimenti esteri diretti dalla Russia e dalla Bielorussia in considerazione dell'aggressione militare contro l'Ucraina e delle misure restrittive stabilite in recenti regolamenti del Consiglio sulle sanzioni* (2022/C 151 I/01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.CI.2022.151.01.0001.01.IT&toc=OJ%3AC%3A2022%3A151I%3ATOC>.

38. Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione (*GU*, L 79 I, 21 marzo 2019, p. 1), eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2019:079I:FULL&from=IT.

39. Per una panoramica, vds. www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/.

40. Per un totale di 183 individui e 26 entità.

dell'accesso a SWIFT per tre banche bielorusse⁴¹; il divieto di operazioni con la Banca centrale della Bielorussia; limiti ai flussi finanziari dalla Bielorussia verso l'Ue (ad esempio, vietando l'accettazione di depositi superiori a 100.000 euro di cittadini o residenti bielorusi) e il divieto di fornire banconote denominate in euro alla Bielorussia⁴². Inoltre, l'Ue ha confermato la sua opposizione al processo di adesione della Bielorussia all'OMC, che è stato così bloccato⁴³.

6. Misure restrittive e tutela giurisdizionale

Le misure restrittive adottate genereranno, con ogni probabilità, un numero significativo di casi⁴⁴ davanti alla Corte di giustizia⁴⁵. La competenza dei giudici dell'Unione europea in materia di misure restrittive è un'eccezione alla regola contenuta nell'art. 275 Tfeue, § 1, secondo cui: «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,» si sottolinea nel § 2, «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». Il Tribunale è l'istanza giurisdizionale competente a conoscere sui ricorsi (ex art. 263, §4) proposti dalle persone fisiche o giuridiche⁴⁶.

Pare utile sottolineare, a tale riguardo, che la Corte di giustizia nel 2015 è stata investita dalla *High Court*

of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), di una questione pregiudiziale relativa alla validità di alcune misure restrittive⁴⁷. La richiesta di procedimento pregiudiziale era stata effettuata nel contesto di un giudizio pendente tra la PJSC Rosneft Oil Company (una delle imprese oggetto delle misure restrittive dell'Ue) e le autorità del Regno Unito. La richiesta avrebbe dovuto essere dichiarata irricevibile dalla Corte perché non era stata presentata ai sensi dell'art. 263, § 4. I giudici inglesi avevano chiesto alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 Tfeue sulla validità della normativa in materia di sanzioni (la decisione 2014/512 e il regolamento 833/2014). Secondo la Corte, il principio della tutela giurisdizionale effettiva affermato nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue implica che «l'esclusione della competenza della Corte nel settore della PESC dev'essere interpretata in modo restrittivo» (§ 74). La Corte è, pertanto, «competente a statuire in via pregiudiziale, in forza dell'articolo 267 TFEU, sulla validità di un atto adottato in base alle disposizioni relative alla PESC (...) nei limiti in cui la domanda di pronuncia pregiudiziale verta sul controllo del rispetto dell'articolo 40 TUE da parte della decisione di cui trattasi oppure sul controllo della legittimità delle misure restrittive nei confronti delle persone fisiche o giuridiche» (§ 81).

Tra il 2014 e il 2022, l'impugnazione delle misure restrittive ha generato una giurisprudenza consistente davanti al Tribunale e alla Corte di giustizia. Le misure restrittive nei confronti dell'ex-Presidente Viktor Janukovyč e del suo *entourage* sono quelle che hanno determinato il numero di casi più rilevante. Il numero degli annullamenti è stato straordinariamente elevato. La debolezza della motivazione addotta per sostenere la distrazione di fondi ucraini è stata la principale causa di illegittimità delle sanzioni⁴⁸.

41. Belagroprombank, Bank Dabrabyt e la Banca di sviluppo della Repubblica di Bielorussia (e le loro controllate bielorusse).

42. Vds. il testo consolidato delle misure adottate nei confronti della Bielorussia, regolamento (UE) n. 765/2006 del Consiglio del 18 maggio 2006, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia e del coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione russa contro l'Ucraina (GU, L229, 31 luglio 2014, p. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:02006R0765-20220310>.

43. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/244.pdf>; <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/246.pdf>.

44. Cfr. la nostra relazione *Highs and Lows of European sanctions in response to the crisis in Ukraine*, in occasione del convegno «International (Unilateral) Sanctions in a Multidisciplinary Perspective. Legal, Economic-financial and Political Implications», Firenze, 9 dicembre 2021.

45. La Corte di giustizia è composta da due istanze giurisdizionali: la Corte di giustizia e il Tribunale. La competenza giurisdizionale per i ricorsi presentati da persone fisiche e giuridiche è del Tribunale.

46. Vds. anche l'art. 24 Tfeue.

47. Cgue [GS], 28 marzo 2017, *PJSC Rosneft Oil Company*, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236.

48. Vds., per tutte, la sentenza del Tribunale del 26 ottobre 2015, *Andriy Portnov c. Consiglio*, T-290/14, ECLI:EU:T:2015:806. Cfr. S. Poli, *L'evoluzione del controllo giurisdizionale sugli atti PESC intesi a consolidare la rule of law: il caso delle misure restrittive sullo sviamento di fondi pubblici*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 2/2019, p. 310; G. Vitale, *La giurisprudenza dell'Unione in materia di misure restrittive. L'obbligo di motivazione della misura e la tutela giurisdizionale effettiva dei destinatari*, in *Eurojus*, n. 1/2021, pp. 274 ss. (<http://rivista.eurojus.it/la-giurisprudenza-dellunione-in-materia-di-misure-restrittive-lobligo-di-motivazione-della-misura-e-la-tutela-giurisdizionale-effettiva-dei-destinatari/>); C. Challet, *Reflections on Judicial Review of EU Sanctions Following the Crisis in Ukraine by the Court of Justice of the European Union*, *Collegio d'Europa, Research paper in Law*, n. 4/2020; C. Morviducci, *Le misure restrittive*, op. cit.

Il numero di casi riguardanti le sanzioni settoriali è stato esiguo rispetto ai “casi ucraini”. Come ha avuto modo di sottolineare la Corte⁴⁹, al legislatore europeo spetta «un ampio potere discrezionale in settori che implicano scelte politiche, economiche e sociali da parte sua e nei quali è chiamato a compiere valutazioni complesse»; «la legittimità di una misura adottata in questi settori può essere inficiata solo se la misura è manifestamente inadeguata rispetto all’obiettivo che l’istituzione competente cerca di perseguire» (§ 91). Lo scopo delle misure adottate nel settore petrolifero, un settore significativo dell’economia russa, è «aumentare i costi delle azioni della Federazione russa volte a minare l’integrità territoriale, la sovranità e l’indipendenza dell’Ucraina, e di promuovere una soluzione pacifica della crisi. Questa misura non era quindi manifestamente inappropriata rispetto all’obiettivo che l’istituzione competente intendeva perseguire» (§ 92). Nonostante la Corte di giustizia abbia affermato, nel noto caso *Kadi*⁵⁰, l’esistenza di un controllo giurisdizionale completo nel campo delle sanzioni, nei fatti il controllo della Corte non si estende al merito delle valutazioni del Consiglio⁵¹.

7. Il coordinamento e l’attuazione delle sanzioni da parte degli Stati membri

La corretta attuazione delle sanzioni è di fondamentale importanza per garantire l’efficacia delle stesse⁵². Le misure sanzionatorie possono essere attuate in maniera non uniforme da parte degli Stati. Le sanzioni

dell’Ue sono adottate dal Consiglio dell’Ue con regolamenti direttamente applicabili, ma gli Stati membri sono responsabili della loro applicazione, dell’adozione di sanzioni in caso di violazione e della designazione di autorità competenti. Se necessario, gli Stati introducono una disciplina per il congelamento di fondi, attività finanziarie e risorse economiche delle persone ed entità oggetto di misure restrittive a livello nazionale, e applicano «misure di congelamento amministrativo e/o mediante il ricorso a provvedimenti di congelamento giudiziario o aventi effetto equivalente»⁵³.

La Commissione europea controlla l’attuazione e l’applicazione delle sanzioni dell’Ue negli Stati membri. Di fronte a sanzioni così complesse e variegate, adottate in un lasso di tempo così breve, non è forse un caso che la Commissione abbia attivato un sito per la denuncia anonima di casi di presunte violazioni delle sanzioni⁵⁴.

Nel sistema italiano un ruolo fondamentale è svolto dal Comitato di sicurezza finanziaria (Csf). Creato all’indomani dell’11 settembre 2001 presso il Ministero dell’economia e delle finanze, il Comitato è presieduto dal direttore generale del Tesoro, o da un suo delegato, ed è composto da undici membri⁵⁵. Altrettanto importante è l’Unità d’informazione finanziaria per l’Italia (Uif)⁵⁶ presso la Banca d’Italia in posizione di indipendenza e autonomia funzionale, che ha iniziato a operare il 1° gennaio 2008, subentrando all’Ufficio italiano dei cambi (Uic) nel ruolo di autorità centrale antiriciclaggio. Gli enti creditizi sono tenuti a trasmettere alla Uif le informazioni in merito ai depositi russi

49. Vds. sentenza della Cgue, 17 settembre 2020, *Rosneft Oil Company PAO c. Consiglio*, C-732/18, ECLI:EU:C:2020:727, §§ 91-92. La traduzione dall’inglese è nostra. Vds. anche la sentenza del 28 marzo 2017, *Rosneft*, cit., § 146.

50. Cgue, 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, C-402/05 P e C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461. Vds. anche le conclusioni dell’avvocato generale Bot, nelle cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, *Commissione europea, Consiglio dell’Unione europea e Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Yassin Abdullah Kadi*, ECLI:EU:C:2013:176, e la sentenza della Corte [GS] del 18 luglio 2013, nel medesimo caso, ECLI:EU:C:2013:518.

51. Cfr. il nostro *Tutela giurisdizionale effettiva e tutela della sicurezza dello Stato nel diritto dell’Unione europea*, in P. Iamiceli (a cura di), *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 161-180.

52. Il tema dell’attuazione delle sanzioni, nonostante sia centrale ai fini dell’applicazione concreta delle sanzioni e della loro efficacia, non è oggetto di grande attenzione. Sul punto, cfr. E. Carpanelli, *Italian Practice in the Implementation of International Targeted Sanctions: Enhanced Protection or Additional Complexities?*, in *Italian Yearbook*, op. cit., pp. 93-114; L. Borlini e S. Silingardi, *Defining Elements and Emerging Legal Issues of EU “Sanctions”*, ivi, pp. 45-47.

53. Vds. il documento sulle migliori pratiche dell’Ue per l’attuazione effettiva di misure restrittive (doc. 15530/16), 4 maggio 2018, pp. 11-13 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/it/pdf>).

54. <https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>.

55. I componenti sono nominati dal Ministro dell’economia e delle finanze sulla base delle designazioni effettuate, rispettivamente, dal Ministro dell’interno, dal Ministro della giustizia, dal Ministro degli affari esteri, dalla Banca d’Italia, dalla Commissione nazionale per le società e la borsa e dall’Ufficio italiano dei cambi. Del Comitato fanno anche parte un dirigente in servizio presso il Ministero dell’economia e delle finanze, un ufficiale della Guardia di finanza, un funzionario o ufficiale in servizio presso la Direzione investigativa antimafia, un ufficiale dell’Arma dei carabinieri e un rappresentante della Direzione nazionale antimafia. Il Csf è stato creato con la legge n. 431/2001 (di conversione del dl n. 369/2001). Con i decreti legislativi nn. 109/2007 e 231/2007, la competenza del Csf è stata estesa al contrasto del riciclaggio e dell’attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale e, infine, con il d.lgs n. 90/2017 (che ha modificato il d.lgs n. 109/2007), al contrasto del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzioni di massa.

56. Istituita dal d.lgs 21 novembre 2007, n. 231, l’Uif risponde agli *standard* internazionali che indicano quali caratteristiche essenziali di ogni *Financial intelligence unit* (Fiu) il fine di combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

e bielorussi ai sensi dell'articolo 5-*octies*, lett. *a* e *b* del regolamento (UE) n. 833/2014 e successive modifiche, nonché dell'articolo 1-*septvicies*, lett. *a* e *b* del regolamento (CE) n. 765/2006 e successive modifiche⁵⁷.

Si segnala, inoltre, che l'11 aprile 2022 il Centro europeo per la criminalità finanziaria ed economica di Europol ha avviato con gli Stati membri Ue, Eurojust e Frontex l'«Operazione Oscar» per sostenere le indagini finanziarie degli Stati membri e supportare le sanzioni economico-finanziarie imposte dall'Ue⁵⁸.

Il 17 marzo 2022 la Commissione ha annunciato la creazione della *task force* «Freeze and Seize»⁵⁹ con l'obiettivo di attuare in maniera efficiente le sanzioni contro gli oligarchi russi e bielorussi «listati». La *task force* opera a fianco della «Russian Elites, Proxies, and Oligarchs» (REPO), nella quale l'Ue agisce insieme ai Paesi del G7 (Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Regno Unito, Stati Uniti) e all'Australia. L'interazione tra queste due unità operative consente la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati che hanno imposto le misure sanzionatorie.

Più della metà degli Stati membri ha comunicato alla Commissione le misure adottate: beni congelati per un valore di 29,5 miliardi di euro (compresi barche, elicotteri, immobili e opere d'arte, per un valore di quasi 6,7 miliardi di euro). Inoltre, sono state bloccate transazioni per circa 196 miliardi di euro⁶⁰.

8. Osservazioni conclusive

Le misure economiche descritte sono parte di una «guerra economica» sviluppata in tempi rapidissimi e in maniera sbalorditiva. Gli accordi politici tra gli Stati e i pacchetti di misure del Consiglio hanno richiesto pochi giorni (in alcuni casi, due o tre) per essere decisi e approvati. Solo in pochi immaginavano

si potesse giungere a un così rapido coordinamento in sede Ue e a livello internazionale.

Le sanzioni contro la Russia sono principalmente di natura finanziaria: il congelamento effettivo dei beni detenuti all'estero dalla Banca centrale russa e dalle principali banche russe e l'esclusione dal sistema di messaggistica SWIFT della maggior parte degli intermediari russi. I limiti alle esportazioni di tecnologia in Russia possono avere un impatto significativo sul medio-lungo periodo. Il sequestro dei beni esteri appartenenti a oligarchi e *leader* politici russi selezionati potrebbe influire sulla dirigenza russa. In totale, dal 2014, sono state oggetto di misure restrittive 1091 persone e 80 entità. Allo stesso tempo, gli Stati membri dell'Ue e la Commissione procedono in modo differenziato a una riduzione delle importazioni di energia⁶¹.

Un ulteriore effetto indiretto delle sanzioni e del clima d'incertezza sul fronte economico è il ritiro di centinaia di multinazionali dalla Russia, e quindi dei loro prodotti, dei servizi e dei posti di lavoro. Questo avviene a prescindere dall'applicazione di sanzioni, ma spesso per motivi meramente «reputazionali»: la permanenza in Russia viene considerata una misura di supporto all'economia russa e, pertanto, messa all'indice.

Si ritiene che sanzioni massicce, oltre a minare la capacità della Federazione russa di proseguire nella costosa campagna ucraina, possano generare malcontento nella popolazione e minare il sostegno al regime.

Tuttavia, non mancano le voci che contestano un utilizzo così massiccio di sanzioni⁶². L'esercizio di queste leve economiche⁶³ non sarebbe privo controindicazioni.

L'interdipendenza globale produce danni anche all'economia europea e mondiale, specialmente quando i destinatari delle sanzioni economiche sono, come nel caso della Russia, Stati con un forte interscambio commerciale ed esportatori di materie prime

57. https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/comunicati/documenti/Comunicato_DepositiRussi.pdf.

58. www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/eu-wide-operation-targeting-criminal-assets-in-relation-to-russian-invasion-of-ukraine.

59. «La Task Force «Freeze and Seize» è composta dalla Commissione, dai punti di contatto nazionali di ogni Stato membro, da Eurojust ed Europol e da altre agenzie e organi dell'Ue, se necessario. Coordinerà le azioni degli Stati membri dell'Ue, Eurojust, Europol e altre agenzie per sequestrare e, dove il diritto nazionale lo consente, confiscare i beni degli oligarchi russi e bielorussi. Mentre la Commissione fornisce il coordinamento strategico, Eurojust ed Europol sono nella posizione migliore per assicurare il coordinamento operativo» (traduzione nostra) – https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828.

60. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

61. Per essere efficaci, le sanzioni devono «(1) identificare chiaramente l'obiettivo; (2) comprendere le vulnerabilità del bersaglio e la sua capacità di assorbire il dolore; (3) sviluppare una strategia per concentrare il dolore e indebolire la determinazione del bersaglio; (4) affinare continuamente la strategia; e (5) indicare chiaramente le condizioni per la rimozione delle sanzioni», così R. Berner - S. Cecchetti - K. Schoenholtz, *Russian sanctions: Some questions and answers*, in *Vox EU*, 21 marzo 2022 (<https://voxeu.org/article/russian-sanctions-some-questions-and-answers>), e R. Nephew, *The Art of Sanctions. A View from the Field*, Columbia University Press, New York, 2018.

62. Vds. *infra*, note 64 e 65.

63. Vds., di recente, sugli strumenti economici utilizzati dagli Stati per aumentare il proprio potere geopolitico, J. Hackenbroich, *Money Watch. Il potere dei soldi*, in *Aspenia*, n. 96, marzo 2022, pp. 15 ss.

ed energia. L'esercizio delle sanzioni spinge lo Stato destinatario a trovare soluzioni alternative: reti di scambio economico-finanziario ed energetico non ancora esplorate o del tutto nuove. Se tutto questo non fosse tragico, assomiglierebbe a un gioco.

La Russia, nel periodo 2014-2021, ha irrobustito il proprio sistema finanziario adottando parziali contromisure (il sistema russo di messaggistica finanziaria sembra risolvere il problema dell'operatività bancaria quantomeno a livello interno). Inoltre, la Federazione russa ha accresciuto le riserve valutarie e in oro per un ammontare di circa 650 miliardi di dollari. Dal 2022, gran parte di queste risorse risulta ora bloccata.

Le sanzioni adottate tra il 2014 e il 2022, evidentemente, non hanno impedito che la situazione peggiorasse e che la Federazione russa invadesse l'Ucraina in maniera ancora più ampia. Lo Stato sanzionato può esplorare "territori" finora tabù e alcune sanzioni, invece di generare il vuoto attorno

al regime, rischiano di consolidarlo né più né meno come già avvenuto in passato, negli anni novanta, con le sanzioni globali adottate nei confronti dell'Iraq di Saddam Hussein.

È necessario un utilizzo ragionato e responsabile delle sanzioni, altrimenti il rischio delle guerre economiche è che siano solo il preludio per guerre cinetiche su scala più ampia⁶⁴. Pur sperando che l'attuale crisi si risolva in tempi rapidi, uno scenario di permanenza delle sanzioni potrebbe esacerbare la situazione, generando reazioni e risposte talvolta inaspettate e imprevedibili⁶⁵.

Infine, si pone il problema della redistribuzione dei costi nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune dell'Ue e, in particolare, delle sanzioni. Le misure europee e le reazioni russe generano, infatti, costi differenti per gli Stati dell'Unione europea, sollevando la questione relativa all'individuazione di meccanismi di compensazione e condivisione nell'ambito dell'Unione.

64. In questo senso si esprimono H.J. Farrell e A.L. Newman, *The U.S. Is the Only Sanctions Superpower. It Must Use That Power Wisely*, *New York Times*, 16 marzo 2022 (www.nytimes.com/2022/03/16/opinion/us-russia-sanctions-power-economy.html); gli Autori hanno pubblicato un articolo che ha fatto scuola nel campo delle sanzioni e della Guerra: *Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion*, in *International Security*, vol. 44., n. 1/2019, pp. 42-79. In tempi recenti, vds. V. Pop - S. Fleming - J. Politi, *Weaponisation of finance: how the west unleashed 'shock and awe' on Russia*, in *Financial Times*, 6 aprile 2022 (www.ft.com/content/5b397d6b-bde4-4a8c-b9a4-080485d6c64a); J. Danielsson - C. Goodhart - R. Macrae, *Sanctions, war, and systemic risk in 1914 and 2022*, in *Vox EU*, 10 marzo 2022 (<https://voxeu.org/article/sanctions-war-and-systemic-risk-1914-and-2022>).

65. Vds., per una recentissima analisi storica delle sanzioni, N. Mulder, *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions As a Tool of Modern War*, Yale University Press, New Haven (Connecticut), 2022; D Williams, *Nicholas Mulder, who studies sanctions, declares a watershed moment in global economic history*, *The Economist*, 4 marzo 2022 (agg. 11 marzo, www.economist.com/by-invitation/2022/03/04/nicholas-mulder-who-studies-sanctions-declares-a-watershed-moment-in-global-economic-history).