

FRANCESCO SPERA
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

Dalle sanzioni generali alle smart sanctions: evoluzione e impatto del fenomeno sanzionatorio nel diritto internazionale e la natura delle misure restrittive europee

From general sanctions to smart sanctions: evolution and impact of the sanctioning phenomenon in international law and the nature of the EU restrictive measures

Abstract: *The paper assesses the legal framework applicable to sanctions by analysing the different theoretical approaches with regards to the nature of sanctions in the international legal order and, by that, the analysis will distinguish sanctions from countermeasures. It considers EU sanctions and explores their peculiar nature in light of international law. The paper assesses legality of the EU sanctions as measures adopted out of necessity to prevent major ruptures to peace and international law.*

Keywords: international law, European law, sanctions, countermeasures, war in Ukraine, European sanctions to the Russian Federation

Abstract: *Il contributo valuta il quadro giuridico applicabile alle sanzioni analizzando i diversi approcci teorici in merito alla natura delle sanzioni nell'ordinamento giuridico internazionale e, in base a ciò, l'analisi distinguerà le sanzioni dalle contromisure. Considera le sanzioni dell'UE ed esplora la loro natura peculiare alla luce del diritto internazionale. Il documento valuta la legalità delle sanzioni dell'UE come misure adottate per necessità per prevenire gravi rotture alla pace e al diritto internazionale.*

Keywords: diritto internazionale, diritto europeo, sanzioni, contromisure, guerra in Ucraina, sanzioni europee alla Federazione Russa

1. Introduzione: sanzioni e diritto internazionale

Le sanzioni sono state definite dal Regio Istituto per gli Affari Internazionali nel 1938 come “misure adottate a sostegno del diritto” che “sono applicate con e dall'autorità generale, non da alcun individuo”¹. In generale, la caratteristica fondamentale delle

¹ International Sanctions: *A Report by a Group of Members of the Royal Institute of International Affairs*. 1938 (Oxford University Press, for the Royal Institute of International Affairs. 8vo. X + 247 pp. I12s.

sanzioni è la loro imposizione da parte di un'autorità centrale, caratteristica a cui viene dato maggiore rilievo rispetto agli eventi che innescano le sanzioni stesse².

Ciò non è privo di obiezioni poiché è già stato notato che il Regno Unito, insieme agli Stati Uniti³, sostengono che le misure adottate dai singoli stati senza alcuna autorizzazione da parte dell'UE o dell'organizzazione regionale, possono costituire "sanzioni autonome". Questo, come si vedrà, è un termine utilizzato in un senso più ampio di "contromisure", quali risposte alle violazioni dei diritti internazionali di uno Stato da parte di altri Stati sotto forma di contro-violazioni temporanee e proporzionate. È anche un termine che si sovrappone ma rimane distinto dagli atti di "ritorsione"⁴. Le misure non coercitive sono pertanto un aspetto controverso del diritto internazionale, nonostante l'ampio uso da parte degli Stati e delle organizzazioni internazionali negli ultimi decenni. In questo senso, l'articolo metterà in evidenza come le cd. "sanzioni europee" adottate in risposta all'invasione russa dell'Ucraina, si configurino sia come contromisure e *smart sanctions*, in linea con la pratica più recente delle Nazioni Unite. Il contributo rappresenterà sul piano teorico e pratico il quadro giuridico applicabile alle sanzioni europee mostrando, attraverso una rassegna bibliografica della dottrina di diritto internazionale, che la natura delle sanzioni europee presenta delle peculiarità rispetto alle sanzioni e alle contromisure adottate da altre organizzazioni internazionali o da stati unilateralmente.

1.1 *Sanzioni e contromisure nella dottrina del diritto internazionale*

Dopo la Guerra Fredda, si è assistito ad una accresciuta comprensione della distinzione tra sanzioni collettive e contromisure unilaterali nel diritto internazionale⁵. Le prime

² N.D. WHITE, *Autonomous and Collective Sanctions in the International Legal Order*, The Italian Yearbook of International Law Online, 14 Nov 2018, p. 1.

³ L.F. DAMROSCH, *Enforcing International Law through Non-Forcible Measures*, RCADI, Vol. 269, 1997, p. 9 ff., pp. 99-101; A. F. LOWENFELD, *Unilateral versus Collective Sanctions: An American's Perception*, in GOWLLAND-DEBBAS (ed.), *United Nations Sanctions and International Law*, The Hague, 2001, p. 95, in N.D. WHITE, *Ibid.*, pp. 3-5.

⁴ T. RUYSS, *Sanctions, Retorsions and Countermeasures*, in VAN DEN HERIK (ed.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Cheltenham, 2017, p. 19 ff., p. 24

⁵ N.D. WHITE, *Ibid.*, p. 5.

impiegate per l'applicazione “pubblica” di norme internazionali, mentre le seconde utilizzate per l'applicazione “privata” di norme bilaterali, ossia da parte solo di uno Stato. Da un lato, le risposte unilaterali dello stato vittima delle violazioni dei doveri di diritto internazionale di un altro stato sono viste come rappresaglie non coercitive o, per usare il termine moderno, contromisure. Dall'altro, le sanzioni sono un potere collettivo conferito da gruppi di Stati alle organizzazioni internazionali, in particolare le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali. In tale ottica, Abi-Saab ha definito le sanzioni come “misure coercitive adottate in esecuzione di una decisione di un organo sociale competente, cioè un organo legalmente abilitato ad agire in nome della società o comunità che è governata dall'ordinamento”. Le sanzioni sono distinte dalle “misure coercitive adottate individualmente dagli Stati o da un gruppo di Stati al di fuori di una determinazione e decisione di un organo sociale legalmente competente”. Tali rappresaglie, contromisure e atti di ritorsione “sono manifestazioni di *self-help* o “giustizia privata”, e la loro legalità è confinata negli angustissimi limiti entro i quali “residui” di *self-help* sono ancora ammessi nel diritto internazionale attuale”⁶.

Nonostante la tesi di Hart secondo cui il diritto internazionale incarna un diffuso sistema giuridico reattivo⁷, l'evidenza è che c'è stata una maggiore centralizzazione delle sanzioni nell'ordinamento giuridico internazionale rispetto al puro sistema consuetudinario rappresentato da Hart, e che le sanzioni adottate da quegli organi centralizzati sono legittime. Inoltre, tali sanzioni sono le uniche forme chiare di misure legittime non coercitive volte a far rispettare le norme internazionali. La “giustizia privata” è lasciata nelle mani degli Stati che vogliono rispondere alla violazione di un rapporto giuridico bilaterale con un altro Stato; queste risposte sono viste come atti di *self-help* e non come sanzioni autonome.

Il problema ancora presente nel diritto internazionale è l'esistenza di una zona grigia tra sanzioni collettive e contromisure unilaterali, in cui gli Stati avanzano una serie di

⁶ G. ABI-SAAB, *The Concept of Sanction in International Law*, in GOWLLAND-DEBBAS (ed.), *Ibid.* pp. 32-38. See further ZOLLER, *Peacetime Unilateral Remedies: An Analysis of Countermeasures*, Dobbs Ferry, NY, 1984, p. 106.

⁷ H.L.A. HART, *The Concept of Law*, 3rd ed., Oxford, 2012, p. 48.

pretese per essere in grado di adottare misure non coercitive, che sono descritte come "contromisure collettive" o "sanzioni autonome" adottate da Stati in risposta a ciò che ciascuno Stato partecipante percepisce come una violazione delle norme internazionali o, in effetti, come una minaccia agli interessi nazionali. L'uso del termine "collettivo" in relazione a "contromisure" non deve nascondere il fatto che tali misure non sono adottate da un organo collegiale e potrebbero essere adottate da ciascuno Stato sanzionato indipendentemente da qualsiasi altro. Infatti il termine "sanzioni autonome" incarna più giustamente il tipo di potere rivendicato dagli Stati come un diritto esercitato indipendentemente da qualsiasi organizzazione internazionale.

La questione se le sanzioni siano regole primarie del diritto internazionale o regole secondarie di responsabilità in cui si collocherebbero accanto alle contromisure rimane non analizzata ma certamente per Kelsen una sanzione fa parte della legge e non rappresenta semplicemente una conseguenza della sua violazione. Inoltre, sempre secondo Kelsen, le sanzioni sono "reazioni coercitive contro una violazione effettiva della legge" o, in alternativa, contro violazioni sospette o previste⁸. Questa formulazione consente alcune sanzioni di essere anticipate, ma i fattori scatenanti rimangono effettivi o potenziali violazioni della legge. Al contrario, è chiaro che nell'ordinamento giuridico internazionale, soprattutto nella sua componente di sicurezza collettiva, le "sanzioni" non si limitano a violazioni effettive o potenziali del diritto internazionale, ma i fattori scatenanti primari sono le rotture effettive o minacciate della pace. In questo modo rafforzano i presupposti di base necessari per l'esistenza di qualsiasi ordinamento giuridico. Kelsen accetta che i sistemi legali generalmente riconoscano la legittimità di misure coercitive che non hanno alcuna relazione con violazioni effettive o potenziali della legge ma, tuttavia, rimangono necessarie per mantenere o ripristinare la pace e la sicurezza. Tuttavia, in questo contesto, le teorie di Kelsen sulla legittimità delle sanzioni rappresenterebbero delle eccezioni e non la regola all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali⁹.

⁸ H. KELSEN, *Collective Security under International Law*, Washington DC, 1957, p. 101

⁹ *Ibid.*, p. 101.

Probabilmente, nell'ordinamento giuridico internazionale, questo tipo di eccezioni rappresentano la norma in modo che le sanzioni siano imposte dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per affrontare le minacce alla pace¹⁰, indipendentemente dal fatto che tali minacce comportino o meno violazioni della legge effettive o possibili¹¹. Un altro metodo di interpretazione delle stesse, sarebbe considerare le sanzioni come dirette a rafforzare le condizioni fondamentali di pace e sicurezza necessarie per la sopravvivenza di un ordinamento giuridico, rendendole in questo modo parte dell'ordinamento giuridico. Kelsen non si spinge fino a questo punto, ma accetta che "dichiarando la condotta di uno stato come una minaccia o una violazione della pace, il Consiglio di sicurezza può creare una nuova legge", imponendo "l'obbligo di astenersi da tale condotta".

Finora, la dottrina intende per sanzioni quelle misure non coercitive imposte dalle autorità centralizzate in risposta a violazioni della pace, della sicurezza e, sempre più, della legge, mentre contromisure e altri atti di *self-help* non coercitivo sono imposti da uno Stato in risposta a violazioni delle norme internazionali subite a causa di un altro Stato¹².

1.2 *Contromisure collettive*

In questa dicotomia tra sanzione e contromisura, le contromisure collettive offuscano in una certa misura questa distinzione in quanto rappresentano tentativi non coercitivi da parte di Stati non vittime di violazioni di norme di diritto internazionale di imporre norme internazionali autodefinitive al di fuori del regime istituzionale di sicurezza collettiva e dei meccanismi bilaterali delle normali contromisure¹³.

In teoria, le sanzioni imposte dalle organizzazioni e le contromisure imposte dagli Stati sono distinte¹⁴. Tuttavia, se viene riconosciuto un diritto collettivo a prendere

¹⁰ Charter of the United Nations, 24 October 1945, 1 UNTS XVI, Art. 39.

¹¹ J. L. BRIERLY, *Sanctions, Transactions of the Grotius Society*, 1932, p. 68 ff.; J.L. KUNZ, *Sanctions in International Law*, AJIL, 1960, p. 324.

¹² N.D. WHITE, *Ibid.*, pp. 5-8.

¹³ E. KATSELLI-PROUKAKI, *The Problem of Enforcement in International Law: Countermeasures, the Non-Injured State and the Idea of International Community*, London, 2010, pp. 90-209; M. DAWIDOWICZ, *Third Party Countermeasures in International Law*, Cambridge, 2017, pp. 3-5, in N.D. WHITE, *Ibid.*, p. 8.

¹⁴ E. ZOLLER, *Peacetime Unilateral Remedies: An Analysis of Countermeasures*, New York, 1984, p. 106.

contromisure, per cui gli Stati possono adottare misure nei confronti di uno Stato in violazione degli obblighi dovuti *erga omnes*, cioè all'intera comunità internazionale, il confine tra contromisure e sanzioni appare meno netto.

È necessario tuttavia prendere in considerazione che i concetti di sanzioni collettive e contromisure collettive non sono gli stessi, poiché le contromisure, unilaterali o collettive, sono diritti degli Stati a rispondere alle violazioni del diritto internazionale e significano un temporaneo inadempimento degli obblighi dovuti dallo Stato o dagli Stati vittima verso lo Stato responsabile delle violazioni. Mentre le sanzioni sono poteri esercitati da organismi competenti che possono andare oltre la sospensione di qualsiasi obbligo esistente degli Stati e, inoltre, attualmente non sono concepite principalmente come punizioni per violazioni del diritto internazionale, ma come risposte a minacce all'ordine pubblico internazionale. Ne consegue che un regime sanzionatorio potrebbe, come contromisure proporzionate, portare semplicemente alla sospensione degli accordi commerciali e di armi con uno Stato; ma potrebbe andare oltre e porre fine a tali accordi e mettere fuori legge qualsiasi ulteriore accordo su commercio, armi o altri settori come la tecnologia e la finanza e, inoltre, potrebbe obbligare tutti gli Stati membri ad adottare tali misure.

Il tipo di sanzioni appena descritto può essere applicato legalmente solo da pochi attori internazionali, vale a dire il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, e le organizzazioni regionali come identificate nel Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite e autorizzate dai propri trattati costitutivi. In quanto tali, le sanzioni sono chiaramente il risultato di una significativa attribuzione di poteri da parte degli Stati membri a tali organizzazioni. La gamma limitata di attori istituzionali con competenza sanzionatoria non è dovuta solo alla gerarchia contenuta nella Carta delle Nazioni Unite, in base alla quale le organizzazioni regionali sono limitate nei loro poteri esecutivi dall'autorità del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ma anche dall'obbligo per gli Stati membri di dare priorità agli

obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite rispetto a quelli derivanti da altri trattati, anche regionali¹⁵.

Tutto ciò spiega quali organizzazioni abbiano la competenza, ma non spiega perché gli stati non ne hanno. Tale mancanza è dovuta al fatto che solo le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali competenti hanno il potere di imporre sanzioni collettive che vincolano tutti gli Stati membri a imporre misure non coercitive contro uno Stato sanzionato. Nessuno stato singolo ha il potere di obbligare altri stati ad agire in questo modo, sebbene possano tentare di coinvolgere altri stati e attori includendo un elemento extraterritoriale nelle misure unilaterali non coercitive imposte a uno stato sanzionato. Per le organizzazioni internazionali e regionali, gli Stati hanno collettivamente conferito alle stesse il potere di adottare misure contro uno Stato sanzionato che richiederà a ciascun membro di attuarle. Nessuno stato ha il potere o il diritto di garantire che le sanzioni collettive siano adottate ai sensi del diritto internazionale, sebbene abbiano il diritto di adottare contromisure individuali non coercitive in risposta alle violazioni dei loro diritti da parte di altri stati¹⁶.

Il Consiglio di sicurezza dell'ONU è espressamente autorizzato a imporre misure non coercitive, tra cui "l'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e dei mezzi di comunicazione ferroviari, marittimi, aerei, postali, telegrafici, radiofonici e di altro tipo, e la rottura delle relazioni diplomatiche", in risposta a minacce alla pace, violazioni della pace e atti di aggressione¹⁷. Questo potere è conferito all'organizzazione, in particolare al Consiglio di Sicurezza, dagli Stati fondatori di usare contro uno Stato membro e di obbligare altri membri a darne atto¹⁸, sebbene la natura quasi universale dell'ONU abbia fatto sì che il Consiglio tenda a imporre gli obblighi creati dalle sue misure non coercitive a tutti gli Stati, in base all'obbligo dell'ONU di garantire che non

¹⁵ UN Charter, Arts. 53 and 103.

¹⁶ Di opinione contraria è F. L. MORRISON, *The Role of Regional Organizations in the Enforcement of International Law*, in J. DELBRUCK (ed.), *The Allocation of Law Enforcement Authority in the International System*, Berlin, 1995, p. 39 ff., pp. 46-7, secondo cui le organizzazioni non possono possedere più competenze degli stati membri, in N.D. WHITE, *Ibid.*, pp. 10-12.

¹⁷ UN Charter, Arts. 39 and 41.

¹⁸ *Ibid.*, Art. 25.

gli Stati membri agiscano secondo i principi dell'ONU “per quanto necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale”¹⁹.

Esempi di organizzazioni regionali con competenza sanzionatoria includono l'ORGANIZZAZIONE DEGLI STATI AMERICANI (OAS) che, in risposta a qualsiasi "fatto o situazione che potrebbe mettere in pericolo la pace d'America"²⁰, è autorizzata attraverso il suo Organo di consultazione a prendere le seguenti misure nei confronti degli Stati membri: “richiamo dei capi delle missioni diplomatiche; rottura delle relazioni diplomatiche; rottura dei rapporti consolari; interruzione parziale o totale delle relazioni economiche o delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, telefoniche, radiotelefoniche o radiotelegrafiche [...]”²¹. L'UNIONE AFRICANA (UA), che ha sostituito l'ORGANIZZAZIONE PER L'UNITÀ AFRICANA (OUA) nel 2000, prevede che “qualsiasi Stato membro che non si attiene alle decisioni e alle politiche dell'Unione può essere soggetto a [...] sanzioni, quali il diniego di collegamenti di trasporto e di comunicazione con altri Stati membri, e altre misure di carattere politico e natura economica che sarà determinata dall'Assemblea”²².

Il capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite disciplina le relazioni tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali. In questo quadro le organizzazioni regionali hanno autonomia in materia di pace e sicurezza “come è appropriato per l'azione regionale”, purché agiscano coerentemente con gli scopi e i principi della Carta delle Nazioni Unite. Inoltre, le controversie tra gli Stati all'interno della regione dovrebbero essere oggetto di tentativi di composizione pacifica da parte dell'organizzazione regionale prima di qualsiasi riferimento al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite²³. Per quanto riguarda le "azioni esecutive" da parte di organizzazioni ai fini della sicurezza collettiva o regionale, l'articolo 53 della Carta autorizza il Consiglio di sicurezza a utilizzare le organizzazioni regionali per l'azione esecutiva intrapresa sotto la sua autorità, ma

¹⁹ *Ibid.*, Art. 2(6).

²⁰ Charter of the Organisation of American States, 30 April 1948, entered into force 13 December 1951, Art. 29.

²¹ Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (Rio Treaty), 2 September 1947, Art. 8.

²² Constitutive Act of the African Union, 1 July 2000, Art. 23(2).

²³ UN Charter, Art. 52.

stabilisce chiaramente che "nessuna azione di contrasto deve essere intrapresa" dalle organizzazioni regionali "senza l'autorizzazione" del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. L'ambiguità nel significato di "azione esecutiva" sta nella possibilità per la stessa di estendersi sia a misure economiche che a misure militari²⁴.

1.3 Le sanzioni generali e mirate e le smart sanctions

Storicamente il primo regime di sanzioni delle Nazioni Unite è stato imposto contro il regime razzista bianco in Rhodesia alla fine degli anni '60, ossia un governo di fatto, sebbene le misure imposte non fossero mirate e avessero un impatto più ampio sulla popolazione²⁵. La prima "generazione" di sanzioni intelligenti, o *smart sanctions* contro attori non statali negli anni '90 erano misure pragmaticamente guidate contro coloro che controllavano i territori anche se non avevano ottenuto il riconoscimento come leader legittimi degli stati. Un netto allontanamento da misure analoghe alle sanzioni contro gli Stati si è avuto con l'estensione del regime sanzionatorio talebano, imposto nel 1999, ad Al-Qaeda nel 2000 e, così facendo, rimuovendo il legame tra Al-Qaeda e il territorio dell'Afghanistan²⁶, seguita nel 2011 dalla completa separazione dei due regimi.

Lo scopo principale delle sanzioni generali o mirate rimane quello di modificare il comportamento di Stati o individui sia direttamente (per impedire loro, ad esempio, di commettere atti terroristici), sia indirettamente (per fermare stati o attori non statali che li sostengono). Ne consegue che è importante discernere se le sanzioni mirano a modificare il comportamento che costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza, o il comportamento che costituisce atti illeciti²⁷. L'aspetto deterrente inteso delle sanzioni come punizione è prevenire future violazioni della legge, considerando che l'effetto deterrente delle sanzioni per far fronte alle minacce alla pace è il fine immediato del

²⁴ N. KRISCH, *Article 39*, in B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 3rd ed., Oxford, 2012, p. 1478 ff., p. 1481.

²⁵ UN Doc. S/RES 232 (1966).

²⁶ UN Doc. S/RES/1267 (1999); UN Doc. S/RES/1333 (2000), J.M. FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge, 2007, p. 7.

²⁷ B.E. CARTER, *International Economic Sanctions: Improving the Haphazard U.S. Legal Regime*, *California Law Review*, 1987, p. 1159 ff., p. 1238; N.D. WHITE, *Sanctions against Non-State Actors*, in N. RONZITTI (ed.), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Leiden, 2016, p. 127 ff., pp. 135-138.

comportamento che costituisce la minaccia. Naturalmente la dicotomia tra minaccia alla pace o violazione della legge non è sempre facile da mantenere e il comportamento criminale, in particolare a livello internazionale, può essere una parte di una minaccia più ampia alla pace internazionale. L'interruzione della fornitura di armi a un gruppo armato, ad esempio, è una sanzione progettata per ridurre il pericolo per la pace e la sicurezza che quel gruppo rappresenta. Sequestrare i beni dei membri di quel gruppo, in particolare di coloro che hanno commesso livelli di violenza così gravi da costituire violazioni del diritto internazionale, può sembrare più una punizione per i loro atti illegali, ma è anche volto a limitare il loro impatto sulla pace, dato che le fortune dei membri e quelle del gruppo saranno intimamente connesse, e il taglio dell'accesso individuale al denaro limiterà il loro impatto sulla pace. Limitare l'accesso al denaro e alle armi aiuterà anche a ridurre le violazioni del diritto umanitario internazionale commesse da gruppi armati, ma ciò è una conseguenza della riduzione della minaccia alla pace e alla sicurezza mediante sanzioni. In questo modo, l'imposizione di misure contro le persone che hanno commesso violazioni del diritto internazionale è innanzitutto un tentativo di fermare il verificarsi di violenze, non di punire le persone per le violazioni della legge derivanti da tali violenze. Se le sanzioni mirate sono viste come sanzioni adottate per punire i colpevoli, la colpevolezza non è stata determinata da alcuna procedura giudiziaria ma da un organismo politico. In questo modo, la responsabilità primaria per assicurare la pace e la sicurezza, è del Consiglio di Sicurezza²⁸.

La predominanza delle sanzioni adottate per preservare o ripristinare la pace e la sicurezza si spiega con i più alti livelli di violazioni di diritto internazionale all'interno dell'ordinamento giuridico internazionale che giustificano la competenza istituzionale ad affrontare quella che potrebbe essere definita la *conditio sine qua non* pre-giuridica, ossia che ci sia pace sufficiente e sicurezza per preservare, o su cui costruire, un ordinamento giuridico. Ciò che Hart potrebbe chiamare il contenuto minimo del diritto naturale: condizioni evidenti e norme di ordine pubblico²⁹.

²⁸ UN Charter, Art. 24(1).

²⁹ H.L.A. HART, *Ibid.* p. 188.

Negli ultimi anni, si nota che la tendenza nella pratica delle sanzioni mirate del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è quella di andare verso l'ampliamento del concetto di "minaccia alla pace", per consentire di affrontare la minaccia, comprese le misure volte a scoraggiare o fermare la violenza da parte di attori non statali, concentrandosi sui responsabili delle violazioni del diritto dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale. Fermi di beni, divieti di viaggio e altre misure mirate sono state imposte a individui e gruppi perché minano il processo di pace o minacciano in altro modo la pace, ma anche se minacciano la sicurezza umana dei civili, manifestate nella commissione di violazioni del diritto internazionale. Questo è il riflesso di una tendenza volta non solo a garantire la pace all'interno dello stato, ma anche stabilire la sicurezza degli individui al suo interno. Pertanto, sebbene appaiano una forma di punizione per le violazioni della legge, rimangono misure volte a ristabilire la pace e la sicurezza, ma a livello locale oltre che a livello statale. Son esempi quelle sanzioni adottate contro gruppi armati nella Repubblica Centrale Africana, nella Costa d'Avorio, Libano, e Sudan³⁰. Tuttavia, in altri casi, le misure mirate sono più strettamente rivolto a quelle élite di regime e attori non statali che hanno minacciato la pace: ad esempio in Guinea-Bissau, Iran, Corea del Nord, Liberia, Sierra Leone, Somalia, Eritrea, Sud Sudan, e Yemen³¹.

In breve, le sanzioni generali mirate rappresentano pertanto una prassi delle Nazioni Unite che indica una tendenza predominante ove la preoccupazione primaria è quella di affrontare la pace e la sicurezza e solo indirettamente le violazioni del diritto internazionale.

³⁰ UN Doc. S/RES/1572 (2004), para. 9 ; UN Doc. S/RES/1636 (2005), para. 3 ; UN Doc. S/RES/1591 (2005), para. 3(c).

³¹ UN Doc. S/RES/2048 (2012), para. 6. UN Doc S/RES/1737 (2006), paras. 10 and 12. UN Doc. S/RES/1718 (2006), para. 8(c). UN Doc. S/RES/1343 (2001), paras. 2 and 5-7. UN Doc. S/RES/1132 (1997), para. 5. UN Doc. S/RES/1844 (2008), paras. 1 and 3. UN Doc. S/RES/1907 (2009), para. 14. UN Doc S/RES/2206 (2015), para. 6. UN Doc. S/RES/2140 (2014).

1.4 Esempi di applicazione di regimi sanzionatori

Con la fine della Guerra Fredda, prima dell'avvento di sanzioni mirate, la preoccupazione all'interno delle Nazioni Unite era quella di creare un regime sanzionatorio sulla base delle esperienze delle sanzioni contro la Rhodesia e il Sud Africa degli anni '60 e '70. La mossa era volta a massimizzare l'efficacia delle sanzioni generali, con il risultato che il loro impatto non fosse devastante per la popolazione, ma fossero indirizzate solo ai colpevoli e ai loro sostenitori. Ad esempio, in relazione all'embargo contro un paese estremamente povero come Haiti in risposta al rovesciamento del governo democraticamente eletto del presidente Aristide nel 1993, “l'élite ricca e il comando militare si stavano arricchendo grazie all'industria del contrabbando, generata dalle sanzioni economiche. Il resto della popolazione, che era stata privata del suo governo eletto dal popolo e che dovevamo aiutare, stava, senza esagerare, morendo di fame”³².

Con riferimento all'Iraq, nonostante l'impatto significativo sui diritti umani del popolo iracheno, è stato affermato che le norme che regolano i diritti umani fossero inapplicabili a tali sanzioni poiché, anche se vincolano l'ONU in quanto organizzazione intergovernativa dotata di personalità giuridica internazionale in base al diritto consuetudinario, non vi era alcuna intenzione del Consiglio di Sicurezza di violare tali diritti³³. Si è affermato che, nonostante il Consiglio di Sicurezza non intendesse violare i diritti del popolo iracheno e, inoltre, che fosse necessario mostrare l'intenzione di stabilire che lo stesso avesse violato il diritto internazionale al riguardo³⁴, in capo allo stesso vi erano obblighi di due diligence di fare tutto quanto in suo potere per prevenire le violazioni dei diritti umani che potrebbero derivare dalle sue azioni³⁵.

Spesso nondimeno la natura le sanzioni unilaterali vanno oltre le contromisure collettive temporanee e proporzionate come dimostrato dall'embargo statunitense nei confronti di Cuba imposto per la prima volta nel 1962 in risposta alla nazionalizzazione

³² W. M. REISMAN, *Assessing the Lawfulness of Nonmilitary Enforcement: The Case of Economic Sanctions*, AJIL, 1996, p. 37.

³³ M.E. O'CONNELL, *Debating the Law of Sanctions*, EJIL, 2002, p. 63 ff., p. 73.

³⁴ G.S. BROWNLIE, *System of the Law of Nations: State Responsibility Part I*, Oxford, 1983, p. 40.

³⁵ International Law Association, *Final Report of Committee on Accountability of International Organizations (2004)*, p. 15.

cubana delle proprietà e delle imprese statunitensi, e che si è notevolmente inasprito con la caduta dell'Unione Sovietica e il ritiro del suo sostegno a Cuba nel 1991 (che significa una perdita immediata del 75-80% del commercio cubano),³⁶ dalla sua incorporazione nella legislazione sotto forma di Torricelli e Helms-Burton Acts rispettivamente del 1992 e del 1996³⁷. Questo inasprimento dell'embargo ha avuto effetti drammatici sulla salute della popolazione cubana. Il governo degli Stati Uniti ha volutamente e crudelmente avvantaggiarsi del supporto sovietico per provare a rimuovere il regime affamando la popolazione. Gli effetti sull'aspettativa di vita dei cubani, la riduzione di pesi in media nei cubani, l'impatto sui nuovi nati sono stati descritti in un report da un organismo indipendente come l'AMERICAN ASSOCIATION FOR WORLD HEALTH (AAWH) in 1997.³⁸ Per un periodo di 5-10 anni, gli Stati Uniti hanno approfittato della vulnerabilità della popolazione cubana e del regime cubano continuando ed intensificando le sue sanzioni contro Cuba.

Uno degli aspetti non affrontati di quando un'organizzazione o uno stato possono essere ritenuti legalmente responsabili di violazioni del diritto internazionale è il nesso di causalità, ossia a violazione del diritto internazionale (nel proseguimento delle sanzioni contro l'Iraq da parte delle Nazioni Unite nel periodo 1991-2003, o dal proseguimento e l'inasprimento dell'embargo statunitense nei confronti di Cuba nel periodo 1992-1996) ha causato danni ai popoli iracheno e cubano?³⁹ Le decisioni di continuare gli embarghi erano chiaramente imputabili all'ONU e agli Stati Uniti, ma le misure che ne sono derivate hanno causato un danno importante alla popolazione irachena e cubana? Le prove raccolte da organismi indipendenti, discusse sopra, indicano tutte chiaramente violazioni dei diritti socio-economici di migliaia di individui in Iraq e Cuba a seguito delle misure imposte a seguito di decisioni rispettivamente dell'ONU e degli Stati Uniti⁴⁰. Questo è stato un

³⁶ J. GORDON, *Economic Sanctions as Negative Development*, Journal of International Development, 2016, p. 474, in N.D. WHITE, *Ibid.*, pp. 18-20.

³⁷ M. LEONGRANDE, *Enemies Evermore: US Policy Towards Cuba After Helms-Burton*, Journal of Latin American Studies, 1997, p. 211

³⁸ AAWH, *Denial of Food and Medicine: The Impact of the US Embargo on Health and Nutrition in Cuba*, Washington DC, 1997.

³⁹ B. STERN, *The Elements of an Internationally Wrongful Act*, in J. CRAWFORD, A. PELLET AND S. OLLESON (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, 2010, p. 193, in N.D. WHITE, *Ibid.*, p. 20.

⁴⁰ J. GORDON, *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*, Harvard, 2010, pp. 86-102.

danno deliberato inflitto all'Iraq e a Cuba, più specificamente alle popolazioni di quei paesi, e non è stato sufficientemente mitigato da nessuna delle eccezioni umanitarie integrate negli embarghi⁴¹.

Il fatto che le organizzazioni e gli stati che impongono sanzioni cerchino di mitigare gli effetti di tali misure sulla gente comune dello stato target è indicativo del fatto che si rendono conto che tali poteri dovrebbero essere esercitati in modo da ridurre al minimo le violazioni dei diritti umani.

Nel tentativo di raggiungere obiettivi di sicurezza, le sanzioni generali dell'ONU contro i paesi nel loro insieme si sono rivelate troppo dannose per i diritti umani e, quindi, non hanno raggiunto né la pace né i diritti umani. In quello che potrebbe forse essere un dovere di due diligence in via di sviluppo per garantire che i diritti umani della popolazione non siano violati, il Consiglio ha tentato una serie di vie comprese le eccezioni umanitarie e il petrolio in cambio di cibo, ma nessuna ha mitigato sufficientemente gli effetti negativi di sanzioni alla popolazione. È importante, tuttavia, che le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali dispongano di una gamma di opzioni non coercitive per affrontare le minacce alla pace e alla sicurezza.

Nella ricerca di un'opzione non coercitiva efficace e legittima, l'ONU ha accolto l'idea di sanzioni "intelligenti", *smart*, o "mirate" che emergono dal processo di Stoccolma⁴², comprendenti misure mirate e meglio progettate volte a raggiungere obiettivi specifici in relazione a quei leader politici e militari responsabili della minaccia nella speranza che ciò porti alla concessione o al crollo del regime⁴³. Le misure mirate sono dirette a cambiare il comportamento dei responsabili della minaccia e, quindi, hanno maggiore legittimità rispetto alle sanzioni generali che costringono anche coloro che non sono responsabili a rischiare tutto per cambiare il comportamento dei responsabili.

⁴¹ Cuban government's statement in UN Secretary General's Report, UN Doc. A/71/91 (2016).

⁴² P. WALLENSTEEN, C. STAIBANO AND M. ERIKSSON (eds.), *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options*, Uppsala, 2003, a report by Uppsala University presented by Sweden to Security Council: see UN Doc. S/4713 mtg (2003).

⁴³ S. CHESTERMAN, T. FRANCK AND D. MALONE, *Law and Practice of the United Nations: Documents and Commentary*, 2nd ed., Oxford, 2016, p. 343.

Sebbene queste sanzioni mirate di nuovo stile abbiano sollevato le proprie preoccupazioni sui diritti umani in termini di giusto processo, diritti alla proprietà, privacy e libertà di movimento, portano quantitativamente a molte meno violazioni dei diritti umani rispetto agli effetti delle sanzioni punitive imposte contro uno stato e, quindi, contro la popolazione di uno stato. Tuttavia, non c'è dubbio che sanzioni mirate attuate in modo efficace possono avere un profondo effetto sulla vita delle persone colpite e delle loro famiglie. Come per le sanzioni generali, è in corso un dibattito sulla natura violativa delle sanzioni mirate, in particolare delle norme sul giusto processo. Tuttavia, la questione non è stata risolta a favore di chiare violazioni dei diritti poiché l'elenco delle persone può essere concepito come un processo esecutivo o amministrativo sulla base di minacce alla sicurezza percepite, piuttosto che giudiziario equivalente a una condanna penale per violazioni di base crimini anche se l'elenco si traduce in una serie di misure coercitive, probabilmente punizioni di fatto, delle persone elencate. Tuttavia, ciò non ha impedito a individui presi di mira di adire i tribunali nazionali⁴⁴, i tribunali regionali⁴⁵ e nei reclami individuali al Comitato per i diritti umani⁴⁶. Sanzioni mirate preventive temporanee imposte dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in risposta a minacce specifiche potrebbero consentire agli Stati di modificare i propri obblighi in materia di diritti umani al punto da sospendere qualsiasi conflitto con i propri obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite⁴⁷. Inoltre, gli obblighi derivanti da sanzioni imposte dagli Stati unilateralmente o in ragione di una decisione di un'organizzazione regionale non possono pretendere di avere il primato sugli obblighi in materia di diritti umani dovuti dagli Stati.

Nel diritto internazionale si discute sulla mancanza di rimedi altrove nel sistema delle Nazioni Unite per le persone elencate erroneamente mette in prospettiva la creazione del difensore civico, ma si adatta anche all'apparente opinione prevalente nel Consiglio di

⁴⁴ *Abdelrazik v. Canada (Minister of Foreign Affairs)*, [2010] 1 FCR 267.

⁴⁵ *Joined Cases. C-402/05 P and C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, ECR, 2008, I-06351, para. 334; European Court of Human Rights, *Nada v. Switzerland*, Application No. 10593/08, Judgment of 12 September 2012; European Court of Human Rights, *Case of Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, Application No. 5809/08, Judgment of 21 June 2016.

⁴⁶ *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication No 1472/2006, 29 December 2008, 16 IHHR 427.

⁴⁷ UN Charter, Art. 103.

sicurezza secondo cui tali misure sono amministrative adottate in risposta a una minaccia internazionale causata dall'attività delle organizzazioni terroristiche internazionali e, pertanto, qualsiasi misura correttiva dovrebbe essere solo di natura amministrativa limitata. Tuttavia, l'elenco a lungo termine costituisce probabilmente una forma di punizione che solleva problemi di rimedi legali basati su violazioni delle norme del giusto processo situate negli obblighi internazionali in materia di diritti umani degli stati. Il fatto che tali Stati siano contemporaneamente soggetti a doveri derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite per l'esecuzione delle decisioni del Consiglio di Sicurezza è una delle questioni urgenti del diritto internazionale che non possono essere risolte con la semplice applicazione acritica dell'articolo 103⁴⁸.

⁴⁸ R. LIIVOJA, *The Scope of the Supremacy Clause of the United Nations Charter*, ICLQ, 2008, p. 583 ff., p. 612.

2. Sanzioni europee

In questa seconda parte, l'articolo analizzerà la disciplina legale del quadro sanzionatorio europeo cercando di mettere in evidenza le similitudini e le peculiarità delle stesse. Nel quadro della POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE (PESC), l'UNIONE EUROPEA (UE) applica misure restrittive nel perseguimento degli obiettivi specifici della PESC stabiliti nel trattato sull'Unione europea. L'Unione Europea applica sanzioni o misure restrittive per il perseguimento degli obiettivi specifici della POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE (PESC) in base ai principi di cui all'art. 21 del Trattato sull'Unione Europea, contenente le norme fondamentali che l'Unione applica nella sua azione esterna.

Attraverso il quadro della PESC, i 27 Stati membri dell'UE attuano le sanzioni imposte dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, aderendo ai termini di tali risoluzioni. Tuttavia, negli ultimi decenni, sanzioni o misure restrittive sono state spesso imposte dall'UE anche su base autonoma.

Le misure restrittive adottate dall'Unione rappresentano uno strumento di natura diplomatica o economica che mira a determinare un cambiamento nelle attività o nelle politiche, come le violazioni di diritto internazionale o diritti umani, o politiche che non rispettano lo stato di diritto o i principi democratici⁴⁹. Le stesse possono prendere di mira governi di paesi terzi o entità e individui non statali (come gruppi terroristici e terroristi) e sono sottoposte ad una determinata disciplina, come verrà chiarito più in seguito. Generalmente, è necessario che vi sia una dimensione di politica estera⁵⁰, e l'esistenza di criteri chiari, adattati al caso specifico, al fine di determinare chi dovrebbe essere inserito nell'elenco e cancellato dall'elenco⁵¹. Nonostante siano qualificate come "atti legali" (or *actes juridique* nei Report Annuali PESC), diversamente dalle decisioni ex art. 288 TFEU, le decisioni PESC sono adottate attraverso un procedimento legislativo speciale ove il Consiglio e il Consiglio europeo ricoprono un ruolo fondamentale e le decisioni

⁴⁹ Consiglio dell'Unione europea, Orientamenti per le sanzioni – aggiornamento, Bruxelles, 4 maggio 2018 (OR. en) 5664/18.

⁵⁰ Consiglio dell'Unione europea, Misure restrittive (Sanzioni) - Aggiornamento delle migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive, Bruxelles, 4 maggio 2018 (OR. en) 8519/18.

⁵¹ S. POLI, *La Portata e i Limiti delle Misure Restrittive dell'unione Europea nel Conflitto tra Russia e Ucraina*, 22 marzo 2022, SIDIBlog.

vengono prese all'unanimità⁵². Il Consiglio europeo “individua gli interessi strategici dell’Unione, fissa gli obiettivi e definisce gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa. Adotta le decisioni necessarie”⁵³. Gli atti legali PESC non possono essere adottati sotto forma di regolamenti o direttive, ma solo decisioni, marcando ancora una importante differenza rispetto altre aree di competenza dell’Unione⁵⁴: “Quando una situazione internazionale richiede un intervento operativo dell’Unione, il Consiglio adotta le decisioni necessarie. Esse definiscono gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l’Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata”⁵⁵. Le decisioni PESC possono essere di diverso tipo: quelle contenenti le azioni che l’Unione deve intraprendere, le posizioni che l’Unione deve assumere, le modalità di attuazione delle decisioni di cui ai primi due punti e rafforzando la cooperazione sistematica tra gli Stati membri per la conduzione della loro politica⁵⁶.

Con riferimento alla loro natura vincolante, l’art. 28, al paragrafo 2, TEU prescrive che le decisioni PESC vincolano gli Stati membri nelle loro prese di posizione e nella conduzione della loro azione. Ne consegue che le decisioni PESC limitano la discrezionalità degli stati membri nelle loro politiche individuali. Gli stati membri non possono pertanto adottare posizioni o atti contrari alle decisioni PESC. La natura vincolante delle decisioni PESC ha la sua base legale non solo nell’art. 28 ma anche nell’art. 29 TEU: “gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell’Unione”. La natura dell’art. 29 TEU secondo cui le decisioni PESC rappresentino norme specifiche che prescrivono una condotta incondizionata da parte degli stati membri è rafforzata dallo stretto regime di eccezioni previsto. L’art. 28 prevede che se si produce un cambiamento di circostanze che ha una netta incidenza su una questione oggetto di tale decisione, il Consiglio rivede i principi e gli obiettivi di detta decisione e adotta le decisioni necessarie. Di conseguenza, se le circostanze originarie

⁵² Si parla infatti di “metodo intergovernativo”.

⁵³ Art. 26, para. 1, Trattato sull’Unione europea.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Art. 28, para. 1, Trattato sull’Unione europea.

⁵⁶ Art. 25, para 1, Trattato sull’Unione europea.

costituiscono la base essenziale del consenso delle parti di essere vincolate a tale decisione, o l'effetto del mutamento è così radicale da cambiare la sostanziale implementazione degli obblighi, gli stati membri non possono invocare il cambio di circostanze come base legale per non applicare le decisioni PESC. L'idea infatti è che solo il Consiglio può modificare e adottare le decisioni.

Infine, un'ultima base giuridica che completa il quadro regolamentare europeo per le misure restrittive è costituita dall'art. 215 TFEU. Con il titolo di "Misure restrittive", l'articolo prevede che "quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie". Il Parlamento europeo ha un ruolo più marginale in quanto ne viene solo informato. Inoltre, prevede che quando una decisione PESC adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali. La normativa prevede obbligatoriamente che tutti gli atti di cui al presente articolo devono contenere le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche.

In conclusione, i Trattati prevedono pertanto due diversi procedimenti: in primo luogo, una decisione PESC che viene adottata, prescrivendo le sanzioni. Di seguito, si adottano le misure necessarie per attuarle da parte del Consiglio, in base alla procedura dell'Art. 215 TFEU, che ne è obbligato. Nonostante dubbi sulla legittimità della base legale che disciplina il regime sanzionatorio sopra descritta, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha chiarito che, quando la decisione di adottare queste misure è parte dell'azione europea nella sfera della PESC, l'art. 215 TFEU potrebbe formare la base legale di misure restrittive, cd. sanzioni, includendo quelle previste per combattere il terrorismo

internazionale, prese contro persone fisiche o giuridiche, gruppi e attori non statali da parte dell'Unione europea⁵⁷.

2.1 *Le sanzioni individuali della UE alla Federazione russa*

In questo paragrafo si prenderanno in considerazione, in relazione al tema di cui sopra, solo quelle misure restrittive di natura «individuale», la cui base legale è rappresentata dalla Decisione 2014/145/PESC 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 e dal 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'Ucraina⁵⁸.

La decisione è stata adottata in base all'art. 29 TEU, per cui il Consiglio adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica. Si specifica nel Preambolo che il 6 marzo 2014, i Capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione hanno condannato fermamente la violazione ingiustificata della sovranità e dell'integrità territoriale ucraine da parte della Federazione russa ed hanno esortato la Federazione russa a ritirare immediatamente le sue forze armate nelle zone in cui sono stazionate in permanenza, in conformità degli accordi pertinenti. Inoltre, gli stessi hanno esortato la Federazione russa a consentire immediatamente l'accesso agli osservatori internazionali. I Capi di Stato o di governo hanno ritenuto che la decisione del Consiglio supremo della Repubblica autonoma di Crimea di tenere un referendum sul futuro status del territorio sia contraria alla costituzione ucraina e dunque illegale.

La decisione costituisce il quadro legale alla base dei futuri atti di attuazione pertanto richiede sia all'Unione che agli stati membri, ex art. 1, di adottare le misure necessarie per impedire l'ingresso o il transito nel loro territorio delle persone fisiche responsabili di

⁵⁷ *Case C-130/10 Parliament v Council* (Smart Sanctions), ECLI:EU:2012:472.

⁵⁸ Decisione 2014/145/PESC 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.

azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, nonché delle persone fisiche ad esse associate. Tuttavia, al paragrafo 3 dello stesso articolo precisa che la disciplina sanzionatoria lascia impregiudicate le situazioni in cui uno Stato membro sia vincolato da un obbligo derivante dal diritto internazionale. Il paragrafo 6 prevede anche una deroga importante in quanto gli Stati membri possono concedere deroghe alle misure restrittive allorché il viaggio è giustificato da ragioni umanitarie urgenti o dall'esigenza di partecipare a riunioni intergovernative e a quelle promosse o ospitate dall'Unione, o ospitate da uno Stato membro che esercita la presidenza di turno dell'OSCE, in cui si conduce un dialogo politico che promuove direttamente gli obiettivi politici delle misure restrittive, compresi il sostegno all'integrità territoriale, alla sovranità e all'indipendenza dell'Ucraina. Gli articoli che seguono invece specificano l'oggetto della misura restrittiva, ossia il congelamento di tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati da persone fisiche responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, nonché da persone fisiche o giuridiche, entità o organismi ad esse associate. Lo svicolo degli stessi è solo previsto per esigenze di base, o per la prestazione di servizi legali, ai diritti e spese connesse alla normale gestione e custodia dei fondi congelati e alle spese straordinarie. Qualsiasi altra possibilità di svicolo richiederà in ogni caso una approvazione da parte della Commissione e degli Stati membri⁵⁹. Il potere di modificare l'elenco della decisione è del Consiglio ex art. 3.

La decisione, in base al paragrafo 5 del Preambolo, necessita di un'azione ulteriore dell'Unione per attuare talune misure.

Per questo motivo, il Regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio è stato adottato. Quest'ultimo ha subito diverse modifiche prima e dopo l'inizio dell'invasione russa, e il testo che verrà presentato sarà l'ultima versione così come modificato dall'ultima decisione PESC 2022/885 del 3 giugno, che modifica la decisione 2014/145/PESC prevedendo ulteriori possibilità di deroga al congelamento delle attività e al divieto di

⁵⁹ Art. 2 della Decisione.

mettere fondi e risorse economiche a disposizione delle persone ed entità designate. Le deroghe all'uso di tali fondi sono condizionate al solo scopo umanitario in Ucraina. È da notare la rapidità in tal senso del procedimento amministrativo in quanto l'art. 2-bis prevede che l'assenza di una decisione sfavorevole, di una richiesta di informazioni o di una comunicazione di un termine ulteriore da parte dell'autorità competente entro cinque giorni lavorativi dalla data di ricevimento della domanda di autorizzazione ai sensi del paragrafo 2, ossia lo sblocco dei fondi congelati, l'autorizzazione si considera concessa. La Commissione e gli Stati membri, in questo caso, e diversamente dall'utilizzo degli stessi per esigenze base delle persone fisiche elencate, non hanno nessun potere di autorizzazione ma ne vengono solo informati.

Con riferimento alle categorie descritte nei primi paragrafi, sembrerebbe che l'oggetto delle misure restrittive europee rientra nel genere delle *smart sanctions* in linea con la pratica delle Nazioni Unite. Inoltre, si cerca di limitare ogni possibile violazione di diritti umani delle persone elencate con alcune garanzie che derivano dai trattati stessi. L'art. 3 del regolamento elenca i motivi per cui le persone fisiche e giuridiche sono state incluse nell'elenco. Tuttavia, il contributo mette in evidenza una particolarità delle misure restrittive europee definendole "ibride". Dallo studio delle persone fisiche e giuridiche comprese nell'elenco, le misure restrittive potrebbero essere considerate nel mezzo tra sanzioni mirate a particolari gruppi terroristici o resosi responsabili di gravi violazioni di diritto internazionale e sanzioni generali, come ad esempio il caso sopracitato di Cuba e Iraq. Si parla infatti di persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi che forniscono un sostegno materiale o finanziario ai dirigenti russi responsabili dell'annessione della Crimea o della destabilizzazione dell'Ucraina ovvero che traggono vantaggio dagli stessi. Inoltre, si parla di persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi che forniscono un sostegno materiale o finanziario al governo della Federazione russa, resosi responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina, ovvero che ne traggono vantaggio; gli imprenditori di spicco o le persone giuridiche, le entità o gli organismi che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, resosi responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina. In questo senso, le cd. sanzioni europee

coprono coloro che si sono resi responsabili di gravi violazioni del diritto internazionale ma non si parla di minaccia alla pace e all'ordine internazionale.

Vi sono però alcune garanzie per le persone fisiche e giuridiche colpite, che in qualche modo si rifanno alla disciplina delle sanzioni di diritto internazionale. Con riferimento all'eventuale sblocco di fondi congelati per esigenze di base, il regolamento precisa che, in caso di sblocco, gli stessi sono pagabili su o da un conto appartenente a o detenuto da una missione diplomatica o consolare o da un'organizzazione internazionale che gode di immunità in conformità del diritto internazionale, nella misura in cui tali pagamenti servono per scopi ufficiali della missione diplomatica o consolare o dell'organizzazione internazionale. Un'altra deroga importante è la possibilità per le autorità competenti degli Stati membri di autorizzare i pagamenti a favore di Porti marittimi di Crimea per i servizi forniti al porto peschereccio di Kerch, al porto commerciale di Yalta e al porto commerciale di Evpatoria, nonché per i servizi forniti da Gosgidrografiya e dalle filiali di Porti marittimi di Crimea nei terminali portuali. Inoltre, l'art. 6 quater prevede che non vi è nessun congelamento qualora fondi o alle risorse economiche strettamente necessari per la prestazione di servizi di comunicazione elettronica da parte di operatori di telecomunicazioni dell'Unione, per la fornitura di risorse correlate e servizi correlati necessari per il funzionamento, la manutenzione e la sicurezza di tali servizi di comunicazione elettronica, in Russia, in Ucraina, nell'Unione, tra la Russia e l'Unione e tra l'Ucraina e l'Unione e per i servizi dei centri di dati nell'Unione.

Infine, un'altra interessante norma è l'art. 10 del regolamento che prevede l'assenza di responsabilità per la persona fisica o giuridica, l'entità o l'organismo che lo attua, né per i suoi direttori o dipendenti per il congelamento di fondi e risorse economiche, o il rifiuto di rendere disponibili fondi o risorse economiche, se effettuato ritenendo in buona fede che tale azione sia conforme al presente regolamento. Si deve provare la negligenza. Lo stesso brocardo *ignorantia legis non excusat* non sembra applicarsi al secondo paragrafo dell'art. 10 secondo cui le azioni compiute da persone fisiche o giuridiche, entità o organismi non comportano alcun genere di responsabilità a loro carico se non sapevano, e non avevano alcun motivo ragionevole di sospettare, che le loro azioni avrebbero violato le misure previste dal presente regolamento. In ogni caso, è prevista la notifica la sua

decisione, incluse le ragioni dell'inserimento nell'elenco, alla persona fisica o giuridica, all'entità o all'organismo di cui al paragrafo 1, direttamente, se l'indirizzo è noto, o mediante la pubblicazione di un avviso, dando alla persona fisica o giuridica, all'entità o all'organismo la possibilità di presentare osservazioni.

In breve, è possibile notare che le misure adottate dall'Unione europea abbiano una natura ibrida in quanto rivolte sia a gruppi che ad organi di governo, salvo non si consideri lo stato russo direttamente una entità terrorista responsabile, secondo il regolamento, di aver commesso gravi violazioni di diritto internazionale. Ciò è stato anche confermato dal Regolamento di esecuzione (UE) 2022/878 del Consiglio del 3 giugno 2022 che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. Senza nessun riferimento esplicito alla guerra e all'invasione russa dell'Ucraina, nel Preambolo di tale regolamento di esecuzione, l'Unione condanna con la massima fermezza le riferite atrocità commesse dalle forze armate russe a Buča e in altre città ucraine. L'Unione altresì sostiene tutte le misure volte a garantire l'accertamento delle responsabilità per le violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario perpetrate in Ucraina dalle forze armate russe. Infine, a queste misure individuali, la natura ibrida delle misure restrittive europee può essere confermata dal fatto che, in modo simile ad altri regimi sanzionatori come Cuba, Iran, Corea del Nord, l'Unione ha adottato misure restrittive «classiche» che si adottano in situazioni di crisi internazionali, quali divieti di esportazioni di armi e di tecnologia a doppio uso, e di tecnologie abilitanti (come nel caso dei semiconduttori) o necessarie per la raffinazione del petrolio, divieto di atterraggio e decollo dei voli aerei russi (su cui v. Decisione (UE) 2022/335 del Consiglio e regolamento (UE) 2022/334 del Consiglio), e anche misure restrittive di carattere finanziario straordinarie. Il livello di coercizione esercitata dalle misure restrittive sulla vet è tuttavia molto significativo e probabilmente senza precedenti⁶⁰.

⁶⁰ S. POLI, *Ibid.*

3. Conclusioni: natura delle sanzioni europee

Nonostante non sia espressamente previsto, la competenza sanzionatoria dell'UE è rivolta verso l'esterno e mirata agli Stati non membri⁶¹. Poiché queste misure non vincolano lo Stato o le persone fisiche e giuridiche a cui fanno riferimento ma solo gli Stati membri dell'UE, la mancanza di consenso da parte dei destinatari non costituisce un problema giuridicamente insormontabile. Tuttavia, se si ipotizza che un potere sanzionatorio collettivo appartenga a un'organizzazione come l'Unione europea allo scopo di monitorare il rispetto delle regole e norme dell'Unione da parte dei suoi stati membri, la giustificazione delle stesse in base al diritto internazionale è che si tratta di una forma di contromisure collettive⁶². Al contrario, se le misure esterne non coercitive dell'UE si estendono al di là della dottrina sopracitata delle contromisure collettive, il fondamento giuridico diventa più instabile in quanto rappresenterebbero passi verso la rivendicazione di autonomi poteri sanzionatori da parte di un organismo regionale. Ciò in contrasto con una certa dottrina del diritto internazionale che ritiene che il potere sanzionatorio di norma appartiene agli organi centrali di un ordinamento giuridico nazionale. Tuttavia, ciò non è stato pienamente realizzato nell'ordinamento giuridico internazionale. In più, le misure restrittive europee contrasterebbero con le principali teorie di diritto internazionale, in base alle quali le sanzioni sono adottate principalmente in risposta a minacce all'ordine pubblico internazionale, non a violazioni del diritto internazionale⁶³. Bisogna rammentare che, mentre l'uso della forza militare da parte degli Stati è escluso dalla Carta delle Nazioni Unite se non nell'esercizio del diritto di difesa o sotto l'autorità del Consiglio di sicurezza⁶⁴, non esiste un divieto chiaro equivalente per gli Stati di adottare misure autonome non coercitive⁶⁵. In questo quadro, è importante sottolineare che a legittimare l'adozione di misure unilaterali da parte dell'Unione

⁶¹ Art. 29 TUE e Art. 215 TFEU. Cft. M. GESTRI, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, in RONZITTI (ed.), *Ibid.*, p. 127.

⁶² *Ibid.*

⁶³ N. Tsagourias and N.D. WHITE, *Collective Security: Theory, Law and Practice*, Cambridge, 2013, pp. 32-37.

⁶⁴ UN Charter, Arts. 2(4), 42, 51 and 53

⁶⁵ O.Y. ELAGAB, *The Legality of Non-Forcible Counter-Measures in International Law*, Oxford, 1988, pp. 212-213.

europea abbia influito l'inattività del Consiglio di Sicurezza dovuta ad una causa strutturale quale lo status di membro permanente della Russia, sin dall'origine del conflitto in Crimea nel 2014. Il Consiglio di Sicurezza dovrebbe o avrebbero dovuto ricoprire un ruolo centrale nell'attuare il sistema del diritto internazionale, dato che è autorizzato ad adottare sanzioni che obbligano gli Stati membri ad adottare tali misure contro lo Stato, il gruppo o gli individui bersaglio delle sanzioni al fine di far fronte alle minacce alla pace⁶⁶. Inoltre, l'azione esecutiva di organizzazioni regionali necessita dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza⁶⁷. L'intenzione era quella di creare una competenza sovranazionale nel Consiglio di sicurezza per obbligare tutti gli Stati membri (avendo quindi effetto quasi universale) a intraprendere azioni esecutive non coercitive, una competenza non posseduto da qualsiasi altra organizzazione o attore, sebbene le organizzazioni regionali si siano ritagliate un'autonomia per imporre sanzioni ai propri stati membri. L'applicazione extraregionale di sanzioni da parte dell'Unione europea appare pertanto eccezionale al riguardo e può essere ricondotta a una forma di contromisure collettiva o, in modo più controverso, a una forma di sanzioni autonome se si estendono oltre i limiti delle contromisure.

Un'altra caratteristica peculiare delle sanzioni europee rispetto alle classiche contromisure collettive rientra nel consenso più ristretto necessario per adottarle e un consenso più ampio sui valori da tutelare o promuovere, mostrano una tendenza più rapida e profonda verso sanzioni dirette alle élite di regime (ad esempio, in Zimbabwe e in Russia)⁶⁸ e, in misura minore, attori non statali come i gruppi terroristici⁶⁹. Le sanzioni alla Russia per le atrocità commesse dalle forze armate russe a Buča e in altre città ucraine o contro individui in Zimbabwe sulla base della valutazione che il "Governo dello

⁶⁶ UN Charter, Arts. 25, 39 and 41.

⁶⁷ *Ibid.*, Art. 53.

⁶⁸ Council Decision 2011/101/CFSP of 15 February 2011, OJ L 42, p. 6), and Syria (Council Decision 2013/255/CFSP of 1 June 2013, OJ L 147, p. 14).

⁶⁹ Misure contro Al Qaida nella posizione comune 2002/402/PESC del 29 maggio 2002, GU L 139, pag. 4; misure nei confronti di persone ed entità associate ad Al Qaida nel regolamento (CE) n. 881/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2002, GU L 139, pag. 9. Cfr. anche la posizione comune 2001/931/PESC del 28 dicembre 2001, GU L 344, pag. 93; Regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio, del 28 dicembre 2001, GU L 344, sul congelamento dei fondi e delle risorse economiche di determinate persone, gruppi ed entità al fine di combattere il terrorismo.

Zimbabwe continua a commettere gravi violazioni dei diritti umani e della libertà di opinione, di associazione e di riunione pacifica” sono inquadrare come una risposta alle violazioni delle norme internazionali standard sui diritti umani che si verificano in Zimbabwe e in Ucraina, quindi, si adattano alla prescrizione di contromisure collettive. Al contrario, nel caso delle misure imposte dagli Stati Uniti allo Zimbabwe, in un ordine esecutivo del 2003, il presidente “ha stabilito che le azioni e le politiche di alcuni membri del governo dello Zimbabwe e di altre persone per minare i processi o le istituzioni democratiche dello Zimbabwe contribuiscono alla deliberata violazione dello stato di diritto in Zimbabwe, alle violenze e alle intimidazioni politicamente motivate in quel paese, e all’instabilità politica ed economica nella regione dell’Africa meridionale, costituiscono una minaccia insolita e straordinaria per la politica estera degli Stati Uniti”, e ha dichiarato "un'emergenza nazionale per far fronte a quella minaccia"⁷⁰. Quella formula di un ordine presidenziale esecutivo, che rileva una minaccia alla politica estera e alla sicurezza nazionale degli Stati Uniti e dichiara un'emergenza nazionale per affrontare la minaccia, è stata utilizzato in diverse occasioni dagli Stati Uniti per affrontare una serie di minacce percepite imponendo sanzioni autonome mirate contro gli individui e altri attori non statali⁷¹. Meno frequentemente, il Congresso ha utilizzato la giustificazione di violazione di diritti umani per approvare leggi che impongono sanzioni mirate.

Di conseguenza, si mette in evidenza che con oltre trenta programmi sanzionatori in atto, spesso imposti autonomamente, l’Unione è diventata un "attore chiave nel gioco delle sanzioni", e nonostante la sua pretesa di agire sempre nel pieno rispetto del diritto internazionale, l’UE può essere considerata un pioniere dai fautori della controversa dottrina delle contromisure collettive in reazione agli obblighi erga omnes, avendo adottato in numerose occasioni sanzioni senza essere individualmente colpiti dalla

⁷⁰ Executive Order 13288 – Blocking Property of Persons Undermining Democratic Processes or Institutions in Zimbabwe, 10 March 2003, 68 FR 11457

⁷¹ Executive Order 13611 – Blocking Property of Persons Threatening the Peace, Security, or Stability of Yemen, 16 May 2012, 77 FR 29533; Executive Order 13338 – Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting the Export of Certain Goods to Syria, 13 May 2004, 69 FR 26751; Executive Order 13067 – Blocking Sudanese Government Property and Prohibiting Transactions With Sudan, 5 November 1997, 62 FR 59989.

violazione del diritto internazionale asseritamente commessa dallo Stato⁷². Inoltre, è presente il cd. “Brussels effect” nel potere di attrazione dell’UE sui paesi terzi per allineare la loro condotta nei confronti dello stato sanzionato con quella dell’Unione⁷³ e l’ampliamento della portata giurisdizionale delle sanzioni dell’UE nonostante le sue critiche all’estensione extraterritoriale dei regimi sanzionatori dagli Stati Uniti⁷⁴. Tuttavia, come sopradetto, se l’Unione dovesse imporre sanzioni che vanno oltre le contromisure, essa diventerebbe un pioniere ancora più controverso per un potere sanzionatorio esterno autonomo per le organizzazioni regionali.

Le contromisure collettive sarebbero illegali se non fossero adottate in risposta a effettive violazioni del diritto internazionale, o se fossero permanenti o sproporzionate⁷⁵. Sebbene vi sia una giustificazione per imporre contromisure collettive contro la Russia per la sua violazione delle norme internazionali che vietano l’aggressione, presupponendo che le contromisure collettive siano accettate come legittime, in altri casi, come per Cuba per esempio, si ritiene che gli atti siano chiaramente o spuri o sproporzionati, rendendoli così illegittimi atti di coercizione. Le misure restrittive UE si basano in gran parte sull’applicazione delle norme internazionali e sono, quindi, più facilmente giustificabili come contromisure collettive, sebbene tale dottrina rimanga controversa nel diritto internazionale⁷⁶.

In conclusione, le sanzioni sono cambiate nel corso dei decenni: sono diventate più umane, sono diventate più comuni, ma rimangono eccezionali per il diritto internazionale,

⁷² M. GESTRI, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, in N. RONZITTI (ed.), *Ibid.*, p. 99.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ FR. DOPAGNE, *Sanctions and Countermeasures by International Organizations*, R. COLLINS AND N.D. WHITE (eds.), *International Organizations and the Idea of Autonomy: Institutional Independence in the International Legal Order*, London, 2011, p. 178.

⁷⁵ Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, UN Doc. A/RES/25/2625 (1970): “No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind”. See also Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty, UN Doc. A/RES/20/2131 (1965), para. 2. For analysis of “coercion” as the key component of unlawful intervention see JAMNEJAD and WOOD, “The Principle of Non-Intervention”, *LJIL*, 2009, p. 345 ff., p. 371.

⁷⁶ The ILC’s Articles did not accept their legality in 2001: vedi ARSIWA, Art. 54

nel senso che sono in gran parte imposte per far rispettare la pace, non la legge. Data la centralità delle sanzioni in qualsiasi ordinamento, è evidente che vi sono adeguamenti significativi da apportare per collocare le sanzioni entro i parametri del diritto internazionale, assicurando che esse non violino di per sé norme fondamentali. Questo non significa dimenticare la responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza per la pace e la sicurezza o sostenere che dovrebbe essere esclusivamente un esecutore esecutivo del diritto internazionale. Tuttavia, in caso di strutturale inattività, la questione rimane aperta sulla legittimità dell'adozioni di misure collettive di altri attori regionali o gruppi di stati nell'attuale sistema del diritto internazionale, in quanto vi è una mancanza di consenso, quale elemento legittimante delle sanzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza.

Pertanto parte della dottrina ritiene che le sanzioni collettive imposte da legittime istituzioni centralizzate, universali o regionali, non sono solo intrinsecamente legittime, ma sono di ordine diverso rispetto alle regole secondarie che consentono agli Stati di applicare contromisure intrinsecamente illegali in risposta alle violazioni dei loro diritti internazionali da parte di altri Stati, un diritto che può essere facilmente abusato e diventare una coercizione economica sfrenata, come dimostra il duraturo embargo di Cuba da parte degli Stati Uniti⁷⁷. Le contromisure collettive, in quanto risposte alle violazioni dei principi fondamentali, sono risposte comprensibili alle violazioni dei crimini internazionali e come tali possono essere classificate come risposte "pubbliche" ad aggressioni all'ordinamento giuridico internazionale, piuttosto che come la normale forma di contromisure "private" imposte in un rapporto strettamente bilaterale. Tuttavia, date le debolezze intrinseche nei giudizi unilaterali e soggettivi da parte degli stati e organizzazioni regionale su quando imporre tali misure non coercitive, si è dell'opinione che le stesse dovrebbero rappresentare un trampolino di lancio temporaneo verso sanzioni collettive imposte a livello centrale con un consenso più ampio della comunità internazionale⁷⁸.

⁷⁷ N.D. WHITE, *Ibid.*, p. 23.

⁷⁸ M. DAVIDOWICZ, *Public Law Enforcement without Public Law Safeguards? An Analysis of State Practice on Third-Party Countermeasures and their Relationship to the UN Security Council*, BYIL, 2006, p. 333, in N.D. WHITE, *Ibid.*, p. 24.

