



# Eu-Draw Students' Papers



Co-funded by  
the European Union

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.

[www.eu-draw.com](http://www.eu-draw.com)

## L'effettività delle misure restrittive dell'Unione europea nei confronti della Russia a seguito del conflitto con l'Ucraina

di Teresa Imparato

*Laureata in Giurisprudenza, Università degli Studi di Salerno*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le misure restrittive dell'UE: definizione e basi giuridiche. – 2.1. Il ruolo marginale del Parlamento europeo nel meccanismo di adozione delle misure restrittive. – 3. La risposta dell'UE all'invasione dell'Ucraina. – 3.1. Il veto russo nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. – 3.2. La “guerra economica” contro la Russia: sanzioni dal 2022 al 2024. – 4. L'effettività delle misure restrittive europee contro la Federazione Russa. – 4.1. Controllo giurisdizionale della CGUE sulle misure restrittive. – 5. Conclusioni.

1. Nel contesto della crisi ucraina, esplosa con l'annessione della Crimea nel 2014 e aggravata dall'insurrezione dei gruppi separatisti filo-russi nel Donbass e dall'invasione del 2022, le misure restrittive adottate dall'Unione Europea nei confronti della Federazione Russa rappresentano uno degli strumenti più incisivi della Politica Estera e di Sicurezza Comune. Tali misure, fondate sul Trattato sull'Unione Europea (TUE) e sul Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), hanno l'obiettivo di modificare i comportamenti di attori statali e non statali che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, agendo sia in attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, sia in forma autonoma secondo gli interessi strategici europei.

Dette sanzioni si sviluppano secondo un articolato sistema normativo e istituzionale, che vede protagonisti il Consiglio dell'UE e l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, con un ruolo più marginale attribuito al Parlamento europeo.

Si distinguono le misure autonome, adottate indipendentemente da un mandato delle Nazioni Unite, da quelle obbligatorie per adempiere agli impegni internazionali. Le restrizioni imposte dall'UE si declinano in sanzioni economiche, finanziarie, diplomatiche e commerciali, con particolare rilievo alle sanzioni mirate, come il congelamento dei beni e le restrizioni di viaggio, considerate strumenti più precisi e selettivi rispetto alle misure generali.

L'esplosione del conflitto Russia-Ucraina affonda le radici nel complesso intreccio storico e politico tra i due Paesi, aggravato dalla delicata composizione etnica ucraina e dagli effetti di eventi come la Rivoluzione Arancione e le proteste di *Euromaidan*. Tali dinamiche hanno favorito l'intervento russo nella regione, culminato nel riconoscimento delle repubbliche separatiste di Donetsk e Lugansk e nell'avvio dell'"Operazione Militare Speciale" russa in Ucraina nel febbraio 2022.

In risposta, l'Unione Europea ha attivato quindici pacchetti sanzionatori progressivi. Le prime misure, adottate dopo il 2014, si sono concentrate sull'embargo di armi, le restrizioni finanziarie e le sanzioni individuali contro funzionari e oligarchi russi. Con l'invasione del 2022, le sanzioni si sono intensificate, includendo il congelamento dei beni della Banca Centrale Russa, l'esclusione di banche dal sistema SWIFT, il blocco delle esportazioni tecnologiche e restrizioni sull'importazione di energia. I pacchetti del 2023 e 2024 hanno ulteriormente ampliato la portata delle misure, includendo divieti sui beni *dual use*, controlli sui flussi commerciali indiretti attraverso Paesi terzi e nuove limitazioni al settore tecnologico e finanziario.

Parallelamente, la Russia ha adottato una serie di contromisure volte ad attenuare l'impatto delle restrizioni europee, tra cui il rafforzamento dei legami economici con Paesi non occidentali, l'adozione del rublo come valuta di scambio nei pagamenti internazionali e la ricerca di nuove rotte commerciali. Nonostante le sanzioni, il settore energetico russo ha mostrato una certa *resilienza*, anche grazie alla riconfigurazione degli scambi globali.

L'efficacia delle sanzioni emanate dall'UE dipende in larga parte dalla capacità degli Stati membri di attuarle in modo uniforme, dal rispetto del diritto internazionale e dalla supervisione giurisdizionale della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Tuttavia, emergono criticità significative, tra cui l'eterogeneità nell'applicazione delle misure, le difficoltà di *enforcement*,

le lacune normative e le strategie di elusione adottate da alcune imprese, che riescono talvolta a mantenere rapporti commerciali con Mosca.

Le prospettive future delle politiche sanzionatorie europee dipendono dall'evoluzione del contesto geopolitico e dall'esito di eventuali negoziati tra l'UE e la Russia. Un cessate il fuoco o un accordo diplomatico potrebbe incidere in modo decisivo sulle strategie economiche e politiche europee, ridefinendo priorità e strumenti della risposta comunitaria a crisi internazionali di questa portata.

2. L'Unione Europea è un'unione politico-economica a carattere sovranazionale nata attraverso una serie di trattati e accordi tra Stati membri.

Il processo di integrazione europea muove da lontano e trova le sue radici in concezioni politiche e filosofiche di illustri pensatori, in progetti di movimenti di privati cittadini, in iniziative di statisti e di uomini di governo.<sup>1</sup>

Le funzioni dell'UE sono complesse e diversificate, ma tutte convergono verso un obiettivo fondamentale: migliorare la qualità della vita dei cittadini e contribuire alla pace e alla prosperità globale.

Attraverso un apparato istituzionale ben articolata, l'UE persegue una vasta gamma di intenti, ciascuno con un impatto profondo. Tra questi si ricordi il campo della Politica Estera e Sicurezza, attraverso il quale l'Unione europea si impegna a promuovere la pace e la stabilità, non solo all'interno dei suoi confini, ma anche a livello globale.

Mediante la Politica Estera e la Sicurezza Comune (PESC), l'UE sviluppa strategie comuni per affrontare le crisi internazionali e gestire le operazioni di mantenimento della pace. Questo impegno globale riflette il desiderio dell'Unione di essere un attore responsabile e proattivo nella comunità internazionale.<sup>2</sup>

Lo strumento maggiormente utilizzato dall'UE in ambito PESC è quello sanzionatorio.

---

<sup>1</sup> UGO VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020.

<sup>2</sup> HELENE SJURSEN, *The EU's Common Foreign and Security Policy: The Quest for Democracy*, Londra, 2013.

Valutare l'applicazione di tale sistema punitivo da parte dell'Unione europea rappresenta un compito articolato, questo perché l'evoluzione istituzionale che ha caratterizzato la comunità europea negli ultimi decenni ha determinato anche una prassi di politica estera e dei suoi strumenti di difficile comparazione.

La definizione di sanzione è individuabile in un importante documento declaratorio dell'Unione sulle sanzioni: «*We are committed to the effective use of sanctions as an important way to maintain and restore international peace and security in accordance with the principles of the UN Charter and of our common foreign and security policy. In this context, the Council will work continuously to support the UN and fulfil our obligations under the UN Charter.*»<sup>3</sup>

Nel medesimo documento, il Consiglio dell'Unione esprime anche una predilezione per l'uso del termine "misure restrittive" al posto di "sanzioni". Tuttavia, sulla base della definizione precedentemente descritta, è possibile notare che i due termini vengano considerati sinonimi. Infatti, da alcuni, tale scelta terminologica è qualificata come predilezione dell'Istituzione per il *Soft Power*.<sup>4</sup>

La questione relativa alla definizione di misura restrittiva è stata proposta anche alla Corte di giustizia dell'Unione europea attraverso un ricorso per annullamento nel giudizio di secondo grado del caso H. contro Consiglio ed altri.<sup>5</sup> La ricorrente, la magistrata italiana H., chiedeva alla Corte di sindacare la legittimità di una decisione di ricollocamento del personale della missione PESC in Bosnia- Erzegovina (EUPM, svoltasi tra il 2003 e il 2012), che le aveva arrecato pregiudizio, proprio in virtù della competenza attribuita alla Corte

---

<sup>3</sup> "Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)", Council of the European Union, 7 giugno 2004, doc. 10198/1/04, p. 2.

<sup>4</sup> JOAKIM KREUTZ, *Hard Measures a Soft Power? Sanctions Police of the European Union*, BICC, Germania, 2005.

<sup>5</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 luglio 2016, H. contro Consiglio dell'Unione europea e altri, Causa C-455/14 P. Per un'analisi più approfondita dell'intera vicenda, si vedano:

STIAN OBY JOHANSEN, *H. v. Council et Al. – A Minor Expansion of the CJEU's Jurisdiction Over the CFSP*, in *European Papers*, Vol. 1, 2016, pp. 1297-1299.

THOMAS VERELLEN, *H v. Council: Strengthening the Rule of Law in the Sphere of the CFSP, One Step at a Time*, in *European Papers*, Vol. 1, No. 3, 2016, pp. 1041-1053.

dal secondo paragrafo dell'articolo 275 del TFUE. In sostanza, dunque, la ricorrente considerava una misura di gestione del personale impegnato in una missione PESC come una misura restrittiva adottata dal Consiglio nei confronti di persone fisiche o giuridiche in base al titolo V, capo 2, del TUE. L'Avvocato Generale (AG) Nils Wahl, nelle sue conclusioni, si oppose all'ipotesi interpretativa della ricorrente, sostenendo che le misure restrittive contemplate dall'articolo 275 del TFUE fossero solo quelle che di norma vengono definite "sanzioni"<sup>6</sup>, ivi comprese sanzioni economiche e finanziarie, misure concernenti i viaggi, misure commerciali e misure diplomatiche.<sup>7</sup> Di conseguenza, la Corte poteva essere competente a valutare la legittimità dei soli atti PESC inquadrabili come "decisioni sanzionatorie" finalizzate a indurre o costringere una persona all'osservanza di norme o principi asseritamente violati.<sup>8</sup>

Nel documento sulle sanzioni del 2004 l'Unione europea ha delineato i casi in cui è necessario adottare una sanzione: per combattere il terrorismo; contro la proliferazione di armi di distruzione di massa; a difesa dei diritti umani, della democrazia, dello stato di diritto e della buona *governance*.

Da qui si individuano le varie tipologie di sanzioni che si possono ottenere: embargo di armi; divieto dei visti; sanzioni finanziarie; sanzioni sulle importazioni; sanzioni economiche selettive; *targeted sanctions* verso individui; sanzioni diplomatiche o verso eventi sportivi e/o culturali e cessazione di aiuti allo sviluppo.

Le misure restrittive hanno obiettivi diversi che vanno tra quelli correlati alla sicurezza (in particolare obiettivi di *peacekeeping*, missioni di stabilizzazione e per contrastare il terrorismo, mentre è marginale il supporto ai processi di pace) e quelli correlati indirettamente a questioni di sicurezza (come la promozione di processi democratici e la difesa dei diritti umani).

---

<sup>6</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Niels Wahl presentate il 7 aprile 2016, H. contro Consiglio et al., Causa C-455/14 P, par. 76.

<sup>7</sup> *Ivi*, par. 78.

<sup>8</sup> Per un'opinione sulle conclusioni dell'AG Wahl, si veda T. VERELLEN, *H v. Council: Strengthening the Rule of Law in the Sphere of the CFSP, One Step at a Time*, *ibidem*, pp. 1052-1053.

Le misure restrittive indicate nell'art. 215 del TFUE sono, oggi, lo strumento privilegiato dall'Unione europea in ambito di politica estera per perseguire gli obiettivi dell'azione estera sanciti dall'art. 3, par. 5 e dall'art. 21 TUE.

Il termine "misure restrittive" include sia le misure non implicanti l'uso della forza, decise dal Consiglio di Sicurezza ONU ex art. 41 della Carta delle Nazioni Unite, sia altre sanzioni che l'Unione adotta in modo autonomo, al di fuori del contesto dell'organizzazione a carattere universale.<sup>9</sup>

Nel primo caso, l'Unione Europea attua le risoluzioni del CSNU, pur non essendo un membro dell'ONU, per permettere ai propri Stati membri di rispettare gli obblighi previsti dalla Carta di San Francisco. Le sanzioni adottate in questo contesto rappresentano una reazione collettiva a violazioni del diritto internazionale e mirano a esercitare pressione sugli autori di tali illeciti, che possono essere Stati terzi o attori non statali, affinché cessino le loro azioni illecite. Le sanzioni imposte a uno Stato terzo vengono comunemente definite «sanzioni globali», mentre quelle rivolte a persone fisiche, giuridiche o altri soggetti non statali sono denominate «sanzioni individuali».<sup>10</sup>

Da queste è opportuno distinguere le misure restrittive che l'UE adotta come contromisure ad atti di ritorsione, denominate dal servizio europeo per l'azione estera «sanzioni diplomatiche». Ad esempio, la sospensione della negoziazione di nuovi accordi con uno Stato terzo, come avvenuto nei rapporti con la Russia, a seguito dell'attività di destabilizzazione dell'Ucraina svolte a partire dal 2014. Nel caso di specie è stata sospesa la negoziazione del Trattato che avrebbe dovuto sostituire l'accordo di partenariato e cooperazione concluso tra l'UE e la Russia nel 1994.<sup>11</sup>

Nel secondo caso, l'Unione europea adotta misure restrittive unilaterali per perseguire obiettivi di politica estera, oppure per rafforzare la democrazia, il rispetto dei diritti umani e lo Stato di diritto, valori fondamentali dell'Unione, come indicato nell'art. 2 del TUE. Queste misure sono utilizzate per

---

<sup>9</sup> MARIA EUGENIA BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012.

<sup>10</sup> CHARLOTTE BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union Européenne*, Bruxelles, 2014.

<sup>11</sup> MARIA EUGENIA BARTOLONI, SARA POLI, *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2022.

proteggere valori che, sebbene in parte sovrapposti a quelli tutelati dal Trattato istitutivo dell'ONU, includono aspetti come il rispetto degli *standard* democratici, un valore riconosciuto dall'Unione ma non contemplato nella Carta di San Francisco.<sup>12</sup>

Il Consiglio dell'UE, nelle sue linee guida sulle misure restrittive, chiarisce che queste non hanno natura punitiva. Piuttosto, il loro scopo è promuovere un cambiamento nelle politiche interne o estere dei governi nei Paesi terzi. In assenza di tali cambiamenti, l'obiettivo è aumentare i costi per gli Stati trasgressori rispetto alle violazioni del diritto internazionale o ai valori dell'Unione. Queste misure sono definite in dottrina come «sanzioni o misure restrittive autonome» e contribuiscono a rendere la politica estera dell'Unione più simile a quella di un soggetto di diritto internazionale statale piuttosto che a quella di un'organizzazione regionale che collabora con il CSNU per mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

La competenza dell'Unione con riguardo all'adozione delle misure restrittive nei confronti di Stati terzi, con lo scopo di limitare le relazioni economiche e finanziarie, è prevista dall'art. 215, comma 1, TFUE; questo permette di stabilire restrizioni (quali ad esempio divieto di esportazione di armi o farmaci) sulla base di un atto PESC e, spesso, di un atto non PESC, di solito un regolamento.

Il comma secondo della disposizione citata circoscrive, invece, l'ambito soggettivo di esercizio della competenza sanzionatoria dell'UE, stabilendo la possibilità di adottare misure restrittive non meglio precisate contro le persone fisiche o giuridiche, gruppi o altri enti non statali, i cui nomi sono inseriti in elenchi («*blacklist*») allegati alle decisioni PESC istitutive delle sanzioni. Negli elenchi dei soggetti sanzionati sono stati inseriti familiari dei leaders al governo di Paesi terzi ma anche uomini d'affari che supportano il governo al potere, nonché le imprese private che sostengono con attività di vario tipo l'esecutivo di un Paese terzo nell'attuazione di comportamenti illeciti, ma anche giornalisti che svolgono attività di propaganda. Ci sono, infine, le banche e i gruppi terroristici come l'ISIL, singoli terroristi e

---

<sup>12</sup> CHIARA CELLERINO, *EU external action and the Rule of Law: ensuring the Judicial Protection of Human Rights beyond the Right of Access to Judicial Protection in Diritto dell'Unione europea*, Fascicolo 4, Torino, 2017, p.669 ss.

movimenti di ribelli che controllano una porzione del territorio di uno Stato terzo e ne minacciano la stabilità.

Le misure dirette contro individui-organo e quelle indirizzate a soggetti non statali sono definite in dottrina “sanzioni mirate” poiché non interessano un intero Paese: nella prassi del CSNU queste sono molto più frequenti rispetto a quelle globali, le quali hanno carattere indiscriminato e colpiscono tutta la popolazione di un Paese. Esse, infatti, sono considerate uno strumento da utilizzare con *estrema ratio*, in cui è fondamentale il controllo giurisdizionale della Corte di giustizia per la verifica del rispetto dei diritti fondamentali delle persone sanzionate.<sup>13</sup>

L'UE, però, pur riconoscendo l'importanza del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, segue una propria linea di politica estera e opera in modo pratico per potenziare l'efficacia delle misure adottate. Ciò è dimostrato dall'impiego di strumenti di natura ibrida.

Le sanzioni ibride sono definite come l'insieme di sanzioni decise dalle Nazioni Unite, arricchite e rafforzate da misure autonome adottate dall'Unione Europea. In tali circostanze, le sanzioni previste dall'ONU possono essere ulteriormente intensificate in ambito europeo tramite interventi aggiuntivi.<sup>14</sup>

Negli ultimi anni i regimi sanzionatori adottati dell'UE sono numerosi, essi per la maggior parte colpiscono Paesi africani (come Burundi, Costa d'avorio, Repubblica di Guinea, Siria, Somalia, Sudan e Zimbabwe); alcuni riguardano Paesi candidati Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia); altri sono adottati nei confronti della Russia, degli Stati del vicinato orientale (Bielorussia, Moldavia e Ucraina) e meridionale (Egitto, Libano, Libia, Siria e Tunisia), dello Yemen e dei Paesi del Medio Oriente (Afghanistan, Iran e Iraq). In solo due casi sono state imposte a cittadini dei Paesi asiatici (Corea del Nord e Myanmar).<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> GISELLA KETVEL, *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2006, p.79 ss.

<sup>14</sup> C. PORTELA, *European Union Sanctions and Foreign Policy*, Routledge, Londra, 2010.

<sup>15</sup> M. E. BARTOLONI, S. POLI, *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit.

Le sanzioni globali dell'UE sono per la maggior parte autonome rispetto a quelle concordate nell'ambito del CSNU; infatti, l'Unione è seconda solo agli Stati Uniti quanto al numero di misure restrittive a carattere unilaterale. Minori sono i casi in cui l'UE adotta sanzioni supplementari (o "ibride") rispetto a quelle dell'ONU e i casi in cui si limita a dare attuazione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU.<sup>16</sup>

L'obiettivo prioritario per l'Unione è l'adozione di sanzioni in attuazione di quanto stabilito dall'organizzazione universale, ma tuttavia può essere necessario agire in modo unilaterale quando il CSNU è paralizzato.<sup>17</sup> Le sanzioni unilaterali hanno però una scarsa efficacia ed è interesse dell'Unione persuadere altri membri della Comunità internazionale ad allinearsi al proprio regime di restrizioni. Questo interesse, però, non sempre è stato perseguito con risultati positivi, si ricordi il caso della Serbia (Stato candidato e perciò tenuto ad un allineamento pieno alle scelte europee) che decise di non seguire l'Unione europea per l'imposizione di misure restrittive contro la Russia, a causa di legami politici, religiosi e culturali che la legano a tale Stato.<sup>18</sup>

**2.1.** Le misure restrittive, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono adottate secondo la procedura delineata nell'art. 215 TFUE, il quale predispone un meccanismo applicabile a tutti i tipi di sanzioni decise dall'UE: quelle dirette a dare attuazione a sanzioni ONU, autonome e miste.

Il procedimento attuativo in esame coinvolge diversi organi europei, ma lascia il Parlamento europeo in una posizione marginale, infatti, sebbene il Parlamento possa essere informato o esprimere risoluzioni politiche, non gioca un ruolo formale nella decisione e nell'attuazione delle misure restrittive, come avviene invece in altre politiche europee, dove esercita una funzione di codeterminazione o di consultazione.

---

<sup>16</sup> MINNA A° LANDER, ANNEGRET BENDIEK, PAUL BOCHTLER, *A Critical Perspective on Data Transparency in the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, Working Paper Research Division, EU, Europe 2020, n. 02, Novembre 2020.

<sup>17</sup> SARA POLI, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.

<sup>18</sup> RICHARD YOUNGS, *Europe's Eastern Crisis: The Geopolitics of Asymmetry*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

Per l'adozione delle misure restrittive (che includono sanzioni economiche, congelamento di beni, e divieti di viaggio) la competenza principale spetta al Consiglio dell'Unione Europea, che adotta le misure sulla base di una decisione unanime tra gli Stati membri. In particolare, l'articolo 29 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) conferisce al Consiglio la responsabilità esclusiva per l'adozione delle sanzioni, su proposta dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza.

In base a quanto stabilito dall'articolo 215 del TFUE, le misure restrittive possono essere adottate attraverso due atti principali: una decisione (PESC) del Consiglio, che stabilisce una posizione comune dell'Unione riguardo ad una questione tematica o geografica (l'UE manifesta la volontà di creare un regime sanzionatorio, individuando gli obiettivi e un *mix* di misure che lo compongono); e un regolamento, avente come base giuridica lo stesso art. 215 TFUE, che provvede a rendere direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali le misure contenute nel primo atto che rientrano nella competenza dell'Unione.

La decisione (PESC), che è un atto giuridicamente vincolante per gli Stati membri, è adottata dal Consiglio all'unanimità<sup>19</sup>, su iniziativa di uno o più Stati membri oppure dell'Alto rappresentante, il quale è per lo più portatore di istanze già ampiamente concordate tra gli Stati, spesso in sede di Consiglio europeo. Le misure proposte sono quindi esaminate e discusse dai pertinenti organi preparatori del Consiglio: il gruppo del Consiglio responsabile per la regione geografica cui appartiene il paese in questione (ad esempio il gruppo "Europa orientale e Asia centrale" per l'Ucraina e la Bielorussia, il gruppo "Mashreq/Maghreb" per la Siria); il gruppo dei consiglieri per le relazioni esterne; se necessario, il comitato politico e di sicurezza; il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper II).<sup>20</sup>

Si evince come il Parlamento europeo non abbia nessuna funzione formale nel processo di adozione di tale decisione, limitandosi ad una funzione

---

<sup>19</sup> La decisione all'unanimità è stata mantenuta nonostante le proposte della Commissione del 2018 intese a favorire l'adozione di sanzioni alla maggioranza qualificata all'interno del Consiglio, la prospettiva che si verifichi un simile cambiamento, da attuare grazie alla clausola passerella di cui all'art. 31 c.3 TUE, rimane al momento remota.

<sup>20</sup> MASAHIKO ASADA, *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Londra, 2019.

informativa, che riduce la trasparenza e la legittimazione democratica delle sanzioni imposte, sollevando interrogativi circa la compatibilità del sistema con i principi di *accountability*<sup>21</sup> e partecipazione democratica, che sono fondamentali per il funzionamento democratico dell'Unione Europea.

Il Parlamento europeo può, però, esercitare un controllo politico sull'Alto Rappresentante e sulla Commissione, ma non può partecipare attivamente nelle decisioni relative all'imposizione o alla modifica delle misure restrittive. Le decisioni (PESC) che istituiscono misure restrittive autonome sono temporalmente limitate; infatti, devono essere riconfermate ogni sei mesi altrimenti perdono efficacia. Invece, le decisioni che attuano sanzioni di origine onusiana, non hanno limiti temporali e la loro evoluzione dipende da quanto deciso dal CSNU.

Nella prassi frequenti sono le adozioni di misure restrittive a carattere economico disciplinate dall'art.215 TFUE, che hanno l'obiettivo di garantire il funzionamento del mercato interno (la libertà di circolazione dei capitali). Le misure restrittive di tipo economico si estrinsecano nei confronti di Stati terzi in divieti di importazioni di merci, ma anche di esportazione di beni, di oggetti preziosi, di strumenti che possono essere utilizzati a fini repressivi, di investimenti, di erogazione di servizi o di fornitura di assistenza tecnica. Posso esservi anche misure restrittive individuali consistenti nel congelamento dei beni e delle risorse economiche nei confronti di individui e altre entità.

Queste misure sono attuate attraverso un regolamento di stampo comunitario adottato secondo una procedura legislativa speciale che prevede la proposta congiunta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la Commissione europea, con l'adozione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio, mentre il Parlamento è solo informato.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> GIJS JAN BRANDSMA, *Controlling Comitology. Accountability in a multi-level system*, Londra, 2013, pp. 45-49.

<sup>22</sup> Il Parlamento europeo di solito prende sempre posizione sui regimi sanzionatori decisi dall'Unione con una propria risoluzione. Ad esempio, la risoluzione del Parlamento europeo sulla Bielorussia, del 24 novembre 2016, doc. P8\_TA (2016) 0456.

Il regolamento riproduce esattamente il contenuto della decisione per quanto riguarda le misure a cui deve dare esecuzione (come, ad esempio, il congelamento dei beni), *blacklists* comprese, ma individua anche delle eccezioni (dovute ad esempio a motivi umanitari).<sup>23</sup>

La decisione del Consiglio entra in vigore all'atto della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e solitamente è adottata insieme al regolamento. In questo modo, entrambi gli atti giuridici producono effetti nello stesso momento.

L'attuazione e l'applicazione delle sanzioni dell'UE sono principalmente di competenza degli Stati membri dell'UE, sotto la vigilanza della Commissione europea nel suo ruolo di custode dei trattati.

Nel rispetto del diritto internazionale le misure restrittive contenute nella decisione e nel regolamento sono applicate nel limite del territorio dell'Unione ma non al di fuori di esso. Ciò implica che gli obblighi che esse impongono sono vincolanti per i cittadini dell'UE in qualsiasi luogo, per le società e le organizzazioni costituite secondo il diritto di uno Stato membro, a bordo di aeromobili o navi sotto la giurisdizione degli Stati membri e per qualsiasi persona o entità all'interno dell'UE.

Nell'ambito del diritto dell'UE, le misure restrittive devono anche essere rispettate dalla Commissione europea nell'esecuzione del bilancio dell'UE, nonché dai paesi candidati all'adesione e i membri del partenariato orientale.

Infine, se la decisione (PESC) prevede misure restrittive che non rientrano nella competenza dell'Unione, come vendita di armi o divieti di ammissione nel territorio degli Stati membri di membri della leadership politica o di altri individui, queste vengono attuate dagli Stati membri con atti di diritto interno. Si ricordi che tutte le decisioni (PESC) sono vincolanti per gli Stati membri e quindi la loro attuazione è obbligatoria.

---

<sup>23</sup> I regolamenti emanati sulla base dell'art. 215 TFUE, anche se direttamente applicabili, spesso richiedono misure di esecuzione da parte degli Stati membri, per predisporre la legislazione necessaria ad imporre alle già citate sanzioni secondarie oppure per rendere effettivi i congelamenti dei fondi e attività finanziarie.

MARCO GESTRI, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, in *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law* (a cura di) NATALINO RONZITTI, Paesi Bassi, 2016.

3. Il conflitto russo-ucraino, che ha le sue radici in una serie di tensioni storiche, politiche e culturali, è esploso in modo drammatico nel 2014 e ha continuato a intensificarsi nel corso del tempo, culminando nell'invasione russa del 2022. Per comprendere pienamente le cause e gli eventi che hanno portato a questo conflitto, è necessario esaminare la storia della regione, le dinamiche geopolitiche e le interazioni tra le due nazioni.

Il legame tra Russia e Ucraina ha radici profonde che risalgono al Medioevo, quando entrambe le terre facevano parte della Rus' di Kiev, uno degli stati slavi più potenti del periodo. Con il tempo, però, l'Ucraina ha subito diverse fasi di dominazione esterna, in particolare da parte dell'Impero Russo e, successivamente, dell'Unione Sovietica. Durante il periodo sovietico, l'Ucraina ha vissuto una serie di tragedie, tra cui la carestia artificiale dell'Holodomor (1932-1933), che ha ucciso milioni di ucraini e ha creato una frattura profonda tra l'Ucraina e la Russia. Questo episodio ha contribuito a cementare un senso di identità nazionale ucraina, che avrebbe avuto un ruolo cruciale nei decenni successivi.<sup>24</sup>

Nel 1991, con la disintegrazione dell'Unione Sovietica, l'Ucraina ha ottenuto l'indipendenza, ma la relazione tra Mosca e Kiev è rimasta tesa e ambigua, a causa dell'alternanza tra governi filo-russi e governi più vicini all'Unione Europea e all'Occidente (movimenti pro-europei).<sup>25</sup> Queste fratture sono diventate evidenti nel 2004, con la "Rivoluzione Arancione". In quell'anno, in Ucraina, si tennero le elezioni presidenziali, che videro contrapporsi il primo ministro in carica Viktor Yanukovich, il quale contava sull'appoggio dell'allora Presidente ucraino Lenoid Kučma e del Presidente russo Vladimir Vladimirovic Putin, e l'ex primo ministro e capo dell'opposizione Viktor Yushchenko, il quale al contrario era sostenuto dall'Unione Europea e dagli Stati Uniti. Se il primo candidato incarnava le problematiche che affliggevano il Paese da ormai tredici anni, tra cui corruzione ed autoritarismo, sul secondo si ponevano le speranze per una nuova svolta democratica.

Le elezioni, indette per il 31 ottobre, si svolsero in due turni; al termine del secondo turno, che ebbe luogo il 21 novembre, i risultati decretarono la vittoria di Yanukovych. Tuttavia, la Missione di osservazione elettorale

---

<sup>24</sup> SERHII PLOKHY, *The Gates of Europe: A History of Ukraine*, Londra, 2016.

<sup>25</sup> ANDREW WILSON, *The Ukrainians: Unexpected Nation*, New Haven, 2000.

dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), che era presente per monitorare il rispetto dei principi democratici durante le votazioni, nel suo rapporto finale sottolineò che *«le autorità non sono riuscite a intraprendere azioni correttive tra i due cicli di votazione per porre rimedio al problema della copertura parziale dei media nazionali, all'abuso di risorse statali e alle pressioni su determinate categorie di elettori affinché sostenessero la candidatura di Yanukovich. Nel complesso, le autorità esecutive statali e la Commissione elettorale centrale (CEC) hanno mostrato una mancanza di volontà nel condurre un autentico processo elettorale democratico»*.

Furono, pertanto, rilevate numerose irregolarità e violazioni delle norme democratiche, tra cui corruzione, intimidazioni, abuso delle risorse statali e falsificazione delle schede elettorali. In risposta a questa situazione, Yushchenko decise di denunciare i brogli e invitò i suoi sostenitori a scendere in piazza per contestare i risultati. Così ebbe inizio la Rivoluzione Arancione, così denominata per il colore scelto dai manifestanti come simbolo della protesta. Migliaia di cittadini ucraini si mobilitarono pacificamente, chiedendo che le elezioni fossero annullate e ripetute.<sup>26</sup>

Dopo l'indipendenza dell'Ucraina, ottenuta il 24 agosto 1991 in seguito al crollo dell'Unione Sovietica, le proteste del 2004 segnarono il primo tentativo significativo di attuare un cambiamento radicale nel sistema politico del Paese. Di fronte al dissenso popolare e alla denuncia di irregolarità da parte di attori sia interni che internazionali, il 27 novembre il Parlamento ucraino, la *Verkhovna Rada*, adottò una risoluzione in cui dichiarava che i risultati delle elezioni non riflettevano la volontà del popolo e dovevano essere annullati. Di conseguenza, vennero fissate nuove elezioni per il 26 dicembre. Due giorni dopo, la Commissione elettorale centrale proclamò la vittoria di Viktor Yushchenko, leader della Rivoluzione Arancione. La vittoria del leader dell'opposizione segnò un chiaro cambiamento verso un orientamento più europeista.

Nel mese di agosto 2013, la Russia decise di ostacolare i legami tra Ucraina e Unione Europea modificando le normative sulle importazioni ucraine, e a

---

<sup>26</sup> MICHAEL MCFAUL, *Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin*, New York, 2002.

partire dal 14 agosto 2014, la Russia impose un blocco totale alle merci provenienti dall'Ucraina, mettendo in difficoltà la *leadership* di Kiev. Di fronte a questa situazione, il governo ucraino, il 21 novembre 2013, approvò un decreto che sospendeva i preparativi per la firma dell'Accordo di Associazione, giustificandolo come una misura per “*garantire la sicurezza nazionale dell'Ucraina*”.<sup>27</sup>

Quella stessa sera, a Kiev esplosero proteste, dando origine all'*Euromaidan*, un movimento di opposizione di massa che scatenò una serie di eventi che avrebbero condotto alla crisi geopolitica più grave dagli anni '90. Inizialmente, la protesta mirava a sostenere una politica filo-europea, ma ben presto si aggiunse anche il dissenso legato ai problemi che caratterizzavano il Paese, come corruzione, abusi di potere, autoritarismo e violazione dei diritti umani.<sup>28</sup>

Di fronte all'esplosione del dissenso, il governo ucraino non riuscì a contenere la protesta, che presto assunse i tratti di una vera e propria guerra civile.<sup>29</sup>

A seguito degli avvenimenti che si stavano verificando in Ucraina, in particolare modo in relazione al cambio di governo, anche nella penisola di Crimea scoppiarono una serie di rivolte.

La penisola di Crimea, per la sua posizione strategica che le garantisce uno sbocco sul Mar Nero, ha da sempre rappresentato territorio di contesa e oggetto delle mire espansionistiche della Russia.

Tuttavia, fino al 2014 la penisola di Crimea continuò a manifestare una forte volontà di indipendenza o di annessione alla Federazione Russa. La composizione etnica della regione spiega in parte questa inclinazione, infatti, dei circa due milioni di abitanti, più della metà sono di origine russa, mentre il resto della popolazione è composto principalmente da Tatars di Crimea e ucraini di madrelingua russa.

Le proteste scoppiate in Crimea nel 2014 furono principalmente conseguenza del mancato riconoscimento del nuovo Presidente ucraino *ad interim* Turchinov da parte della penisola, in quanto si riteneva che il cambio di *leadership* si fosse verificato in violazione delle disposizioni della

---

<sup>27</sup> ANDREW RETTMAN, *Ukraine pulls the plug on EU treaty*, EU Observer, Bruxelles, 2013.

<sup>28</sup> JOHAN BERND, *Ukraine: EU support up again*, DW Trend, 2013.

<sup>29</sup> MARKO BOJCUN, *The causes of Ukrainian crisis*, Commons, 2016.

Costituzione ucraina, che regola in maniera dettagliata i casi di *impeachment*. Per tale ragione, ed approfittando della instabilità venutasi a creare nel territorio ucraino a seguito dell'*Euromaidan*, la penisola manifestò la volontà di separarsi dall'Ucraina.

La notte del 27 febbraio, a Simferopoli, capitale della Crimea, alcuni uomini armati occuparono i palazzi governativi, sequestrarono il Parlamento e il Consiglio dei ministri, sostituendo la bandiera ucraina con quella russa. Inizialmente, la Federazione Russa negò il proprio coinvolgimento, sostenendo che gli aggressori fossero forze di autodifesa locali, ma successivamente riconobbe che si trattava di soldati russi, noti come "*omini verdi*". Inoltre, la loro presenza portò alla rimozione del Primo ministro ucraino Yatseniuk, sostituito dal politico filo-russo Sergey Aksynov. Il 1° marzo, il presidente ucraino Turchinov dichiarò l'incostituzionalità dell'azione in Crimea, poiché la nomina del Primo ministro crimeano doveva avvenire tramite una votazione congiunta tra il Presidente ucraino e il Parlamento della Crimea. Nonostante il rifiuto delle autorità ucraine di riconoscere quanto accadeva, l'11 marzo il Parlamento crimeano adottò una dichiarazione di indipendenza dall'Ucraina, la quale sarebbe entrata in vigore se confermata dalla votazione popolare indetta per il 25 maggio (successivamente anticipato al 16 marzo su pressione del Presidente Putin).<sup>30</sup>

Nel frattempo, a causa dell'instabilità crescente nella penisola, il Senato russo autorizzò il Presidente a schierare truppe sul territorio ucraino fino a quando la situazione politica nel Paese non fosse tornata alla normalità. Secondo il Ministro degli Esteri russo, Sergei Lavrov, l'intervento era necessario per proteggere la sicurezza della popolazione russa in Crimea. Fu proprio sotto la protezione delle forze armate russe che si tennero le votazioni per decidere sull'autonomia della Crimea rispetto all'Ucraina.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> The Kremlin, *Discorso del Presidente Putin, a seguito del referendum in Crimea*, 18 marzo 2014. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603> consultato il 16.01.2025.

<sup>31</sup> CHRISTIAN MARXEN, *The Crimea crisis- An international law prospective*, Heidelberg Journal of International Law, Germania, 2014.

Il *referendum* si svolse il 16 marzo 2014, nonostante le forti opposizioni internazionali da parte dell'UE e degli Stati Uniti, che adottarono un pacchetto di sanzioni contro la consultazione. Il voto offriva agli elettori due alternative: 1) L'indipendenza dall'Ucraina e l'annessione alla Russia; 2) Il ritorno alla Costituzione adottata dal popolo crimeano nel 1992, e annullata autoritariamente dal Governo di Kiev, che riconosceva alla Crimea una sostanziale e ampia autonomia, definendola uno Stato indipendente all'interno dell'Ucraina.

Il 97% dei partecipanti optò per la prima alternativa.

Il nuovo governo ucraino considerò il *referendum* illegale, sostenendo che secondo la Costituzione dell'Ucraina la secessione di una sua regione doveva essere sottoposta a voto di tutti i cittadini ucraini, non solo di quelli residenti nella regione interessata. Secondo le autorità ucraine il *referendum* fu frutto di un'occupazione militare da parte di forze filo-russe, e che le consultazioni non potevano essere riconosciute senza il consenso di Kiev. In effetti, uomini armati avevano circondato il palazzo dove si svolgevano le votazioni, creando un clima di pressione sulla popolazione affinché partecipasse al voto. Anche l'OSCE e il G7 dichiararono il *referendum* illegale, non riconoscendo i suoi esiti.

D'altro canto, la Russia sostenne che il *referendum* era uno strumento legittimo attraverso il quale la popolazione crimeana aveva scelto il proprio futuro, e che il governo ucraino, formatosi dopo quella che la Russia considerava una "rivoluzione violenta" (il cosiddetto "colpo di stato"), fosse anch'esso illegittimo. In tale contesto, la Russia continuò a riconoscere Viktor Yanukovich come presidente legittimo dell'Ucraina, respingendo le obiezioni di Kiev e degli altri Stati.<sup>32</sup>

Nonostante la comunità internazionale riconobbe le votazioni del 16 marzo, sulla base dei suoi esiti, il 17 marzo il Parlamento crimeano proclamò l'indipendenza della Crimea, designandola come Repubblica sovrana e indipendente. Nello stesso giorno, venne formalizzata la richiesta di adesione alla Federazione Russa, annunciando la nazionalizzazione di beni

---

<sup>32</sup> IL POST, *Il referendum sulla Crimea è "legale"?*, 2014. <https://www.ilpost.it/2014/03/17/referendum-crimea-legale/> consultato il 16.01.2025

statali ucraini e lo smantellamento delle forze armate ucraine presenti nella regione. Il 18 marzo, il presidente russo Vladimir Putin firmò un decreto che riconosceva l'indipendenza della Crimea e l'accordo che sanciva l'annessione della Crimea alla Federazione Russa; nonostante la condanna dell'OSCE, che accusava la Russia di violare gli impegni internazionali e il diritto internazionale.

La crisi in Ucraina però si sviluppò su due fronti: quello crimeano e quello della regione orientale del Donbas. Mentre in Crimea la Russia intervenne direttamente inviando truppe, nel Donbas l'intervento russo fu inizialmente indiretto, sostenendo economicamente e militarmente i separatisti. A partire dal 30 marzo 2014, i ribelli iniziarono a manifestare per chiedere maggiore autonomia e il 6 aprile, nei due *Oblast* di Donetsk e Lugansk, presero il controllo degli edifici governativi.

Nella prima provincia, i separatisti chiesero una sessione parlamentare straordinaria per discutere di un *referendum* simile a quello della Crimea. Poiché questa richiesta non venne esaudita, i manifestanti tennero una riunione nel palazzo dell'Amministrazione statale Regionale e, votando a favore dell'indipendenza ucraina, dichiararono unilateralmente la nascita della Repubblica popolare autonoma di Donetsk.

Nella seconda provincia, invece, le manifestazioni portarono all'elezione di Valerij Bolotov come "governatore del popolo" e il 27 aprile venne proclamata la nascita della Repubblica popolare autonoma di Lugansk. In risposta a quanto stava accadendo, il presidente ucraino *ad interim*, Oleksandr Turchynov, annunciò l'avvio di un'operazione antiterrorismo per contrastare i movimenti separatisti della regione orientale.<sup>33</sup>

A causa dell'intervento diretto di Ucraina e Russia la situazione nel Donbas peggiorò rapidamente. Il Ministro degli Interni ucraino, Arsen Avakov, il 9 aprile dichiarò «*ci sono due modi opposti per risolvere questo conflitto. Un dialogo politico e l'approccio pesante. Siamo pronti per entrambi*». Alla fine, fu scelta la seconda opzione. Le autorità ucraine inviarono truppe per riprendere il controllo della regione, ma si scontrarono con i ribelli

---

<sup>33</sup> OLEKSIY BONDARENKO, *Ucraina: alla ricerca delle cause della Guerra in Donbass*, East Journal, 2018. <https://www.eastjournal.net/archives/89247> consultato il 17.01.2025.

separatisti, che erano sostenuti e riforniti dalla Russia (nonostante la Russia abbia sempre negato un coinvolgimento diretto).

In risposta all'*escalation*, il 17 aprile i Ministri degli Esteri di Ucraina, Russia, Stati Uniti e l'Alto Rappresentante dell'UE si incontrarono a Ginevra, cercando di trovare una soluzione per fermare la violenza. Fu raggiunto un accordo su questioni cruciali quali: riforme costituzionali, il ritiro delle forze e la liberazione degli edifici occupati; l'implementazione di tali misure sarebbe dovuta avvenire sotto il monitoraggio da parte di una *Special Monitoring Mission* dell'OSCE.<sup>34</sup> Tuttavia, questo accordo non fermò gli scontri e le violenze.

Nel frattempo, l'11 maggio si tennero i *referendum* nelle regioni di Donetsk e Lugansk. A Donetsk, i risultati sostennero la riunificazione con la Russia, mentre a Lugansk emerse una preferenza per il federalismo all'interno dell'Ucraina. L'Unione Europea e Kiev considerarono i *referendum* illegali, poiché non erano stati condotti in modo democratico e legittimo, definendoli una "farsa". Al contrario, il Cremlino dichiarò di rispettare la volontà della popolazione nelle due regioni.

Poco dopo, il 15 maggio, si tennero le elezioni presidenziali in Ucraina. Esse videro la vittoria al primo turno del leader Poroshenko. Tuttavia, al voto non parteciparono le autoproclamate Repubbliche di Donetsk e Lugansk. Infatti, come si legge sul sito di RBC.RU, «*gli attivisti separatisti della Repubblica di Donetsk hanno bloccato i preparativi ai seggi per l'elezione presidenziali in Ucraina*».<sup>35</sup>

I primi di luglio, si tenne a Berlino un incontro tra Russia, Ucraina, Germania e Francia, il cosiddetto "formato Normandia"<sup>36</sup> in cui le parti concordarono la necessità di un accordo sul cessate il fuoco. Al fine di perseguire tale obiettivo, la Federazione Russa propose inoltre la creazione di un Gruppo di

---

<sup>34</sup> U.S. Mission to International Organizations in Geneva, *Geneva Statement on Ukraine*, 2014. <https://geneva.usmission.gov/2014/04/18/text-of-the-geneva-statement-on-ukraine-released-by-the-us-eu-ukraine-and-russia/> consultato il 17.01.2025.

<sup>35</sup> GRAZIELLA GIANGIULIO, *Donbass non vota per il presidente dell'Ucraina*, AGC Communication, Roma, 2014. <https://www.agcnews.eu/donbass-ucraina-elezioni/> consultato il 17.01.2025

<sup>36</sup> ELISABETTA INTINI, *D-Day: pillole di Storia sullo Sbarco in Normandia* in Focus.it, Milano, 2021.

Contatto Trilaterale (TCG), composto dai rappresentanti di Russia, Ucraina ed OSCE.<sup>37</sup>

Il 5 settembre 2014 il TCG firmò nella capitale bielorusa (da lì il nome) il primo documento di pace che formò, con i due successivi, l'insieme degli Accordi di Minsk.<sup>38</sup> Nell'intesa cosiddetta "Minsk 1" venne varato un protocollo di 12 punti, che prevedeva un immediato cessate il fuoco, lo scambio di prigionieri e una serie di aiuti umanitari. L'Accordo ebbe come unica conseguenza la riduzione dei combattimenti per pochi mesi, fino a quando non perse del tutto la sua efficacia tra il dicembre 2014 e il gennaio 2015.

Successivamente, il 19 settembre 2014, fu siglato un *Memorandum*, composto da nove articoli, che integrava le disposizioni del Protocollo di Minsk, con l'obiettivo di consolidare il cessate il fuoco. Firmato dal Gruppo Trilaterale di Contatto e dai rappresentanti delle regioni di Donetsk e Lugansk, il documento venne accolto dall'OSCE come un passo significativo verso una pace duratura. Esso definiva in dettaglio le modalità per l'attuazione dell'accordo precedente, con misure chiave come la creazione di una zona di smilitarizzazione di 30 km, il divieto di offensive e l'uso dell'aviazione militare, e l'organizzazione di una missione di monitoraggio da parte dell'OSCE.

Nel febbraio 2015, di nuovo dopo una lunga fase negoziale ed un'altra lunga scia di morti e feriti anche in altre zone d'Ucraina, venne sottoscritto un nuovo protocollo il "Minsk 2" (conosciuto anche come "Pacchetto di misure per l'attuazione degli accordi di Minsk") che prevedeva un'ulteriore tregua, la rinuncia alle armi pesanti e la creazione di "zone cuscinetto", l'inizio di un dialogo nelle zone controllate dalle forze pro-russe, il ritiro delle milizie straniere e dei mercenari, una riforma costituzionale del Paese per permettere una certa autonomia alla regione martoriata del Donbass.<sup>39</sup> Tuttavia, così come era stato per il Protocollo di Minsk, anche in questo

---

<sup>37</sup> EVA ARTEMOVNA GRABSKAYA, *Штайнмаєр: В українській кризі з'явилося слабке світло в кінці тунелю*, DW Trend, 2014

<sup>38</sup> GRIGORY SOKOLOV, *Due anni di sforzi: la storia degli Accordi di Minsk*, Mosca, 2016.

<sup>39</sup> FRANCESCO MENEGUZZO, *Ucraina, il testo in italiano del nuovo accordo di Minsk*, Il Primato Nazionale, 2015. <https://www.ilprimatonazionale.it/esteri/testo-in-italiano-accordo-di-minsk-ucraina-16775/> consultato il 17.01.2025.

secondo caso gli intenti prefissati non si tradussero in iniziative reali e concrete. Quasi una settimana dopo la firma del nuovo Accordo di Pace, infatti, furono registrate più di 300 violazioni del cessate il fuoco. Si era quindi giunti ad un punto in cui ulteriori sforzi diplomatici sarebbero risultati infruttuosi a meno che non fossero sostenuti in modo credibile da ulteriori azioni.<sup>40</sup>

Dopo anni di stallo nei negoziati e nei tentativi di mediazione internazionale, la situazione nel Donbas rimase instabile, con un elevato numero di vittime e scontri ricorrenti. L'incidente nel Mar d'Azov del novembre 2018 segnò un punto di svolta, evidenziando il deterioramento dei rapporti tra Russia e Ucraina. Con l'elezione di Zelensky nel 2019, si nutrono speranze per una soluzione pacifica, ma i tentativi di pace fallirono. Nel 2021, la Russia avviò la più grande mobilitazione militare dai tempi della Guerra Fredda, ammassando oltre 100.000 soldati al confine ucraino, il che alimentò una grave crisi diplomatica.<sup>41</sup>

Nel 2022, Mosca avanzò richieste di garanzie di sicurezza – tra cui l'esclusione dell'Ucraina dalla NATO – che furono respinte dall'Occidente. Dopo il fallimento delle trattative, il 24 febbraio 2022 Putin annunciò l'inizio della cosiddetta “operazione militare speciale”, dando avvio all'invasione. Le truppe russe avanzarono da nord, nord-est, sud e sud-est, ma l'attacco verso Kiev venne bloccato. In seguito, le operazioni si concentrarono nella regione del Donbas. Il conflitto si intensificò nei mesi successivi, con offensive russe e controffensive ucraine, fino all'annessione – non riconosciuta dalla comunità internazionale – di quattro regioni ucraine nel settembre 2022.

**3.1.** Il conflitto tra Russia e Ucraina, scoppiato nel 2022 con l'invasione russa, ha subito un'evoluzione rilevante, aggravando ulteriormente la crisi internazionale e ponendo nuove sfide al diritto internazionale, in particolare

---

<sup>40</sup> FRANCES COPPOLA, *The Minsk Ceasefire Has Failed. What Now For Ukraine?*, Forbes, New Jersey, 2015. <https://www.forbes.com/sites/francescoppola/2015/02/22/the-minsk-ceasefire-has-failed-what-now-for-ukraine/> consultato il 17.01.2025.

<sup>41</sup> KONSTANTIN SKORKIN, *Ukraine's New President Needs a Strategy on Donbas – and*, Carnegie Moscow Center, 2019. <https://carnegieendowment.org/posts/2019/07/ukraines-new-president-needs-a-strategy-on-donbasand-fast?lang=en> consultato il 17.01.2025.

per quanto riguarda la sicurezza collettiva e la protezione dei diritti umani. Nel corso del 2023, il conflitto ha accentuato le divisioni geopolitiche, coinvolgendo sempre più attori internazionali, come l'Unione Europea, la NATO e altri alleati occidentali, che hanno continuato a fornire supporto militare e a imporre sanzioni economiche alla Russia. Tale contesto ha messo in luce la vulnerabilità del sistema di sicurezza internazionale, specialmente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che si è ritrovato paralizzato dalle divergenze tra i membri permanenti, *in primis* la Russia, dotata dello *ius veto*, e gli altri membri della comunità internazionale.

Il Consiglio di Sicurezza, così come delineato nella Carta delle Nazioni Unite del 1945, è l'organo esecutivo dell'Organizzazione, responsabile del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Le attività dell'organo sono indicate nei Capitoli VI (soluzione pacifica delle controversie) e VII (azioni rispetto alle minacce e violazioni della pace, e agli atti di aggressione), che delineano il cosiddetto sistema di sicurezza collettiva.

Secondo l'articolo 23 della suddetta Carta, il Consiglio di sicurezza è composto da quindici membri così suddivisi: cinque permanenti e dieci non permanenti. Inoltre, il Consiglio ha una Presidenza che ruota e cambia ogni mese. Tra i cinque membri permanenti figurano: la Cina, la Francia, la Russia, il Regno Unito e gli Stati Uniti d'America. Nell'ambito della procedura di voto, questi Stati posseggono il cosiddetto diritto di veto: qualsiasi decisione, nell'ambito del procedimento di votazione del Consiglio, può essere bloccata se anche uno solo dei cinque si oppone. Questo aspetto può rappresentare una sfida significativa quando si cerca di raggiungere un consenso su questioni cruciali.

I dieci membri non permanenti sono eletti dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite avendo speciale riguardo, in primo luogo, al contributo dei Membri dell'ONU al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ed agli altri fini dell'Organizzazione, ed inoltre ad un'equa distribuzione geografica. I membri non permanenti rimangono in carica per un periodo di due anni e non possono essere immediatamente rieleggibili.

Ogni membro del Consiglio possiede un voto nel quadro della votazione di una delibera, che prende il nome tecnico-giuridico di "risoluzione". Le

risoluzioni sono vincolanti e dunque tutti i membri delle Nazioni Unite devono conformarsi al loro contenuto. Per adottare una risoluzione, il Consiglio richiede almeno nove voti favorevoli, compresi tutti i voti dei membri permanenti che non esercitano il veto. Questo processo riflette la volontà dell'ONU di coinvolgere una maggioranza di nazioni nelle decisioni cruciali, cercando di bilanciare i poteri globali.<sup>42</sup>

Il 25 febbraio 2022 la Russia ha esercitato il diritto di veto nel Consiglio di sicurezza bloccando una bozza di risoluzione che condannava l'operazione militare speciale lanciata il giorno precedente dallo stesso Stato. Inoltre, il veto è stato reiterato anche alcuni mesi dopo con riferimento ad un'altra bozza di risoluzione che dichiarava l'invalidità dei *referendum* organizzati nelle regioni ucraine sotto occupazione russa. Nonostante ciò, il 27 febbraio 2022, il Consiglio di sicurezza è riuscito ad adottare la risoluzione 2623 (2022) nonostante il voto negativo della Russia, in quanto trattava una questione procedurale ed era quindi esente dalla regola del veto.<sup>43</sup> Con questa risoluzione, il Consiglio ha deciso di convocare una sessione speciale di emergenza dell'Assemblea Generale per esaminare la situazione in Ucraina, riconoscendo che la mancanza di unanimità tra i membri permanenti aveva impedito di esercitare la sua responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Da allora, il Consiglio di Sicurezza ha dedicato numerose riunioni alla situazione in Ucraina, molte delle quali riguardano le conseguenze umanitarie del conflitto, esaminate attraverso i *briefing* del sottosegretario generale per gli affari umanitari, del sottosegretario generale per gli affari politici e di pace, dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati e altri inviati speciali delle Nazioni Unite.

Tuttavia, una rapida lettura dei verbali delle riunioni mostra che, sebbene il Consiglio di Sicurezza sia stato il *forum* in cui sono stati discussi molti argomenti rilevanti, i dibattiti non hanno portato a risultati concreti.

L'adozione della risoluzione del 27 febbraio 2022 ha indetto la convocazione dell'11esima sessione speciale di emergenza dell'Assemblea Generale

---

<sup>42</sup> CERAFOGLI MARTA, *Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, DirittoConsenso, 2023.

<sup>43</sup> UN Doc. S/RES/2623 (2022), 27 febbraio 2022. [https://docs.un.org/en/S/RES/2623\(2022\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2623(2022)) consultato il 18.01.2025.

delle Nazioni Unite, durante la quale sono state adottate sei risoluzioni sul conflitto in Ucraina. La più significativa è stata la risoluzione ES-11/1 del 5 marzo 2022, che ha condannato l'aggressione russa contro l'Ucraina, qualificandola come una violazione dell'articolo 2(4) della Carta delle Nazioni Unite (questa risoluzione ha ricevuto un ampio sostegno, con 141 voti favorevoli). Essa, inoltre, ha sollevato un'importante questione giuridica: quella della competenza dell'Assemblea Generale a prendere decisioni che di solito spettano al Consiglio di Sicurezza, in base all'articolo 39 della Carta. Alcuni esperti, a tal proposito, ritengono che l'Assemblea Generale possa esercitare tale potere quando il Consiglio è paralizzato (come nel caso della crisi in Ucraina) grazie alla procedura "*Uniting for Peace*".<sup>44</sup>

Nelle prime sedute della 11a sessione speciale l'Assemblea Generale ha condannato all'unanimità il veto russo nel Consiglio di sicurezza, qualificandolo come inaccettabile e abusivo, ma sono stati sollevati anche temi più generali, come l'uso responsabile del veto da parte dei membri permanenti e l'adeguatezza del sistema di veto nel Consiglio di Sicurezza per governare la pace mondiale. Probabilmente, i dibattiti scatenati dalla crisi ucraina hanno contribuito all'adozione, da parte dell'Assemblea Generale, della risoluzione 76/262 intitolata "Mandato permanente per un dibattito dell'Assemblea Generale quando viene esercitato il veto nel Consiglio di Sicurezza". Secondo questa risoluzione, il Presidente dell'Assemblea Generale deve convocare una riunione formale entro 10 giorni lavorativi dal veto di uno o più membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, per discutere la situazione a cui il veto si riferisce, a meno che l'Assemblea non si riunisca già in una sessione speciale di emergenza sullo stesso tema. Molti hanno accolto positivamente il testo come un'importante conquista, capace di aumentare la trasparenza e la responsabilità nel processo decisionale del Consiglio di Sicurezza.

Tuttavia, la procedura introdotta con la risoluzione 76/262 ("procedura di mandato permanente") potrebbe limitare il ruolo dell'Assemblea Generale, riducendo la sua capacità di intervenire in situazioni che minacciano la pace

---

<sup>44</sup> CHRISTIAN TOMUSCHAT, *Uniting for Peace General Assembly resolution 377*, Audiovisual library of International Law, 2008.

e la sicurezza, rispetto alla risoluzione "*Uniting for Peace*", che offre uno spazio più ampio per azioni concrete.

La procedura di mandato permanente permette all'Assemblea Generale di esaminare le motivazioni dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza che esercitano il veto, senza però arrivare a una risoluzione ufficiale, come accaduto nella discussione del 26 maggio 2022 sulla non proliferazione delle armi nucleari.<sup>45</sup>

Nonostante quanto suggerito, nulla impedisce che la nuova procedura di mandato permanente venga utilizzata per rafforzare, piuttosto che indebolire, il meccanismo "*Uniting for Peace*". Ad esempio, ciò potrebbe accadere in relazione alle condizioni preliminari necessarie per attivare questa procedura e convocare una sessione speciale d'emergenza dell'Assemblea Generale. Molti studiosi, infatti, ritengono che il semplice fatto che un veto sia stato espresso nel Consiglio di Sicurezza non sia sufficiente per attivare la procedura che richiede, invece, una determinazione oggettiva aggiuntiva, ossia che "*a causa della mancanza di unanimità tra i membri permanenti*", il Consiglio di Sicurezza non ha esercitato "*la sua responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*" in una situazione in cui tale intervento era necessario.<sup>46</sup> Questa valutazione oggettiva può essere fornita dal Consiglio di Sicurezza stesso quando (come nel caso del conflitto ucraino) decide di chiedere la convocazione di una sessione speciale d'emergenza dell'Assemblea. Tuttavia, se tale determinazione manca, e l'iniziativa per convocare la sessione dipende dalla maggioranza degli Stati membri, la questione potrebbe diventare più complessa. In questo caso, una discussione nelle sedi dell'Assemblea Generale, convocata secondo la nuova

---

<sup>45</sup> Per approfondire vedi: il documento delle Nazioni Unite. S/2022/431, 26 maggio 2022, per il testo del progetto di risoluzione su cui è stato posto il veto e il documento delle Nazioni Unite. S/PV.9048, 26 maggio 2022, per i relativi dibattiti nel Consiglio di sicurezza.

<sup>46</sup> REBECCA BARBER, *Uniting for Peace Not Aggression: Responding to Chemical Weapons in Syria Without Breaking the Law*, *Journal of Conflict and Security Law*, 2019, pp. 105-106.

procedura di mandato permanente, potrebbe raccogliere il supporto necessario per attivare la procedura "*Uniting for Peace*".

Solo la prassi futura potrà chiarire se questi due meccanismi saranno effettivamente complementari. Tuttavia, il conflitto in Ucraina ha già dimostrato la vitalità della procedura "*Uniting for Peace*" nel diritto delle Nazioni Unite, nonché l'importante ruolo che l'Assemblea Generale può svolgere quando il Consiglio di Sicurezza è paralizzato.

**3.2.** Tra il 2022 e il 2024, l'Unione europea ha intrapreso un'intensa campagna di misure restrittive nei confronti della Federazione Russa in risposta all'invasione dell'Ucraina. Questo periodo ha visto l'adozione progressiva di quindici pacchetti sanzionatori, articolati su diversi livelli e volti a colpire i punti nevralgici dell'economia e dell'apparato politico-militare russo. I pacchetti sono stati elaborati in fasi successive, adattandosi all'evoluzione del conflitto e alle dinamiche geopolitiche emergenti.

Nel 2022, a seguito dell'inizio dell'offensiva militare russa e del riconoscimento delle repubbliche separatiste del Donbas, l'Unione europea adottò i primi nove pacchetti sanzionatori. Tali misure furono immediate e incisive: vennero imposti divieti all'importazione di beni provenienti dai territori occupati, restrizioni su investimenti, embargo sull'export di beni e tecnologie sensibili e sanzioni individuali contro funzionari russi e oligarchi. Particolare enfasi fu posta sul settore energetico e bancario, inclusa l'esclusione di diverse banche russe dal sistema SWIFT. Il blocco delle riserve della Banca Centrale Russa detenute all'estero rappresentò una delle misure più significative. Allo stesso tempo, l'UE prese provvedimenti contro la propaganda russa, limitando l'attività di media statali come Russia Today e Sputnik.

Nel corso del 2023, l'UE adottò altri tre pacchetti, dal decimo al dodicesimo. Questi rappresentarono un ulteriore inasprimento delle restrizioni, con un particolare focus sulla prevenzione dell'elusione delle sanzioni. Fu introdotto il cosiddetto "strumento anti-elusione", che prevedeva una cooperazione rafforzata con Stati terzi sospettati di facilitare, anche indirettamente, il commercio con la Russia. Si trattò di una misura innovativa, volta a colpire il fenomeno dell'aggiramento delle restrizioni tramite triangolazioni

commerciali. Il dodicesimo pacchetto incluse anche nuove restrizioni sulle esportazioni verso la Russia di beni strategici, come semiconduttori, tecnologie critiche e prodotti chimici industriali. Vennero inoltre ampliati i divieti nel settore dei servizi, con l'aggiunta di consulenze giuridiche e di audit finanziari. Un ruolo centrale assunse l'identificazione di ulteriori individui ed entità collegate alla macchina bellica e propagandistica del Cremlino: tra queste anche aziende iraniane accusate di fornire droni utilizzati sul campo di battaglia ucraino.

Nel 2024, l'Unione europea varò altri tre pacchetti (dal tredicesimo al quindicesimo), con un chiaro intento di colpire le capacità belliche e industriali della Russia. Le misure adottate in quest'ultima fase si concentrarono soprattutto sulla filiera tecnologica e sull'interruzione dell'approvvigionamento di beni a duplice uso, ritenuti essenziali per la produzione militare. Per la prima volta vennero coinvolti direttamente anche operatori economici situati in Paesi terzi come Cina, India, Turchia e Kazakistan, accusati di agevolare indirettamente la Russia nel reperimento di tecnologie occidentali. I pacchetti del 2024 introdussero anche un obbligo giuridico per le imprese europee di assicurare che il proprio controllato estere non contribuisca all'elusione delle sanzioni. Tale meccanismo di responsabilità extraterritoriale mirava a garantire un maggiore controllo da parte delle autorità europee sui flussi economici internazionali, ampliando di fatto l'ambito di applicazione del regime sanzionatorio.

Un altro elemento innovativo introdotto nel 2024 fu l'attenzione crescente verso la riduzione della dipendenza energetica europea dalla Russia. Le nuove misure riguardarono in particolare il gas naturale liquefatto (GNL), con restrizioni sugli investimenti e sulla partecipazione a progetti infrastrutturali collegati. L'obiettivo dell'UE fu duplice: da un lato, colpire uno dei principali settori di introito per il bilancio russo; dall'altro, accelerare la transizione energetica e diversificare le fonti di approvvigionamento per i Paesi membri. Le misure del quindicesimo pacchetto, inoltre, rafforzarono i controlli doganali e i meccanismi di tracciabilità per impedire che beni soggetti a restrizioni potessero transitare attraverso Paesi considerati "canali alternativi".

Complessivamente, l'impianto sanzionatorio elaborato tra il 2022 e il 2024

dimostrò la capacità dell'Unione europea di agire con coerenza e flessibilità in uno scenario internazionale estremamente complesso. L'adozione progressiva dei quindici pacchetti riflette non solo l'intento politico dell'UE di contrastare l'aggressione russa, ma anche la volontà di rafforzare il proprio ruolo come attore globale in grado di esercitare una pressione economica efficace e coordinata. Restano tuttavia aperti diversi interrogativi sull'effettiva efficacia a lungo termine delle sanzioni e sulla loro tenuta nel contesto delle dinamiche geopolitiche globali. La continua revisione delle misure, l'inclusione di nuovi soggetti e settori, e l'evoluzione del quadro normativo testimoniano un processo in costante aggiornamento, destinato a influenzare profondamente le relazioni tra l'UE e la Russia nel prossimo futuro.

4. L'attuazione e l'applicazione delle misure restrittive sono principalmente di competenza degli Stati membri. La corretta applicazione delle sanzioni è essenziale per garantirne l'efficacia, che tuttavia, può risultare disomogenea tra i singoli Stati membri.<sup>47</sup>

Le sanzioni dell'UE sono adottate dal Consiglio dell'Unione con regolamenti direttamente applicabili, ma gli Stati membri sono responsabili della loro attuazione, 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*».<sup>48</sup>

La Commissione europea controlla l'attuazione e l'applicazione delle sanzioni dell'UE negli Stati membri. Di fronte a sanzioni così complesse e variegata adottate in un lasso di tempo così breve la Commissione ha

---

<sup>47</sup> ELENA CARPANELLI, *Italian Practice in the Implementation of International Targeted Sanctions: Enhanced Protection or Additional Complexities?*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2018.

<sup>48</sup> Vedi il documento sulle migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive (Documento 15530/16), 4 maggio 2018, in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/it/>, p. 11-13.

attivato un sito per la denuncia anonima di casi di presunte violazioni delle sanzioni. Nel sistema italiano un ruolo fondamentale è svolto dal Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF). Istituito dopo l'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 membri.

Un altro organismo fondamentale è l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), operante dalla sua istituzione il 1° gennaio 2008 presso la Banca d'Italia.

La UIF ha sostituito l'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC) come autorità centrale in materia di antiriciclaggio (gli enti bancari sono obbligati a fornire alla UIF informazioni sui depositi russi e bielorusi, in conformità con specifici articoli del Regolamento (UE) n. 833/2014 e del Regolamento (CE) n. 765/2006).

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'Unione europea.

Il 17 marzo 2022 la Commissione ha annunciato la creazione della *Task Force "Freeze and Seize"* con l'obiettivo di attuare in maniera efficiente le sanzioni contro gli oligarchi russi e bielorusi "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 dell'Australia. L'interazione tra queste due unità operative consente la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati che hanno imposto le misure sanzionatorie.

Mentre l'adozione delle sanzioni è centralizzata a livello dell'UE, l'attuazione è di competenza degli Stati membri che, attraverso le autorità competenti, devono valutare se si sia verificata una violazione del regolamento del Consiglio pertinente e devono adottare misure adeguate. A tale riguardo, i regolamenti del Consiglio adottati a norma dell'art. 215 del TFUE contengono sistematicamente una disposizione che impone agli Stati membri di adottare norme nazionali che prevedano "*sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive*" da applicare in caso di violazione delle disposizioni del regolamento pertinente.

Nel contesto della guerra russa contro l'Ucraina, garantire l'attuazione efficace e coerente delle sanzioni è diventato essenziale per l'UE, cosicché a partire dal dicembre 2022 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva relativa all'armonizzazione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'UE. La proposta è stata realizzata a seguito della decisione del Consiglio del 28 novembre 2022 <sup>49</sup>, che aggiunse la violazione delle sanzioni dell'UE alle "*sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale*" di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE.

Il fatto che gli Stati membri disponevano di definizioni e sanzioni molto diverse per la violazione delle misure restrittive dell'Unione nel quadro dei loro rispettivi diritti nazionali contribuiva a livelli diversi di esecuzione delle sanzioni, a seconda dello Stato membro in cui veniva perseguita la violazione, ostacolando l'applicazione coerente della politica dell'Unione sulle misure restrittive. Infatti, in assenza di un'armonizzazione a livello dell'Unione, secondo *Eurojust*, in 12 Stati membri, la violazione delle misure restrittive dell'UE costituiva sempre un reato; mentre in 13 Stati membri, la violazione delle misure restrittive dell'Unione costituiva un illecito amministrativo o penale <sup>50</sup>. I criteri in base ai quali la condotta rientrava nell'una o nell'altra fattispecie dipendevano, di regola, dalla gravità determinata in termini qualitativi (dolo, negligenza grave) o quantitativi (danno) <sup>51</sup>, diversi in ogni Stato membro. In due Stati membri, l'illecito specifico di violazione delle misure restrittive dell'Unione conduceva soltanto a sanzioni amministrative.

Anche i sistemi sanzionatori differivano in modo sostanziale nei vari Stati membri. Per quanto riguardava le pene detentive, in 14 Stati membri la

---

<sup>49</sup> Decisione (UE) 2022/2332, GUUE L 308 del 29 novembre, p. 18.

<sup>50</sup> EUROJUST, *L'azione penale nel caso di violazioni delle sanzioni (misure restrittive) nei sistemi giudiziari nazionali: un'analisi comparativa*, Eurojust, 2021. Allegato, disponibile all'indirizzo

[https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide\\_network\\_report\\_on\\_prosecution\\_of\\_sanctions\\_restrictive\\_measures\\_violations\\_23\\_11\\_2021.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf)

consultato il 2.02.2025.

<sup>51</sup> EUROJUST, *L'azione penale nel caso di violazioni delle sanzioni (misure restrittive) nei sistemi giudiziari nazionali: un'analisi comparativa*, Eurojust, 2021, sezione 5.1, pag. 22.

durata massima della reclusione era compresa tra i due e i cinque anni. In otto Stati membri erano previste pene massime tra gli otto e i dodici anni<sup>253</sup>. La sanzione massima irrogabile per la violazione di misure restrittive dell'Unione (tanto in forma di reato quanto di illecito amministrativo) variava notevolmente nei vari Stati membri, collocandosi tra 1 200 EUR e 500 000 EUR.

14 Stati membri prevedono la responsabilità penale delle persone giuridiche per la violazione di misure restrittive dell'Unione. Inoltre, 12 Stati membri prevedevano sanzioni amministrative, segnatamente di carattere pecuniario, che potevano essere irrogate nei confronti di persone giuridiche quando i loro dipendenti o dirigenti violano misure restrittive. Le sanzioni pecuniarie massime per le persone giuridiche andavano da 133 000 EUR a 37,5 milioni di EUR.

Successivamente con l'obiettivo di porre fine a detta frammentazione, il 24 aprile 2024, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea la Direttiva 2024/1226 relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione europea<sup>257</sup> che modifica la Direttiva (UE) 2018/1673. Il testo della nuova Direttiva era stato adottato dal Parlamento europeo il 12 marzo 2024 ed era stato approvato dal Consiglio dell'Unione europea il 12 aprile 2024.

Come già indicato (v. *supra*) l'obiettivo principale della Direttiva è quello di stabilire delle norme minime comuni relative alle definizioni dei reati connessi alla violazione delle misure restrittive dell'Unione europea. Secondo il legislatore dell'UE, infatti, per poter garantire il rispetto delle suddette restrizioni, è necessario che gli Stati membri possano disporre di sanzioni penali e amministrative effettive proporzionate e dissuasive da applicare in caso di violazione di tali misure.

In tale ottica, i Paesi dell'Unione Europea dovranno criminalizzare, se dolose (o realizzate per colpa grave nelle ipotesi di violazione di restrizione merceologiche), tutte le violazioni o elusioni delle restrizioni previste dai Regolamenti dell'UE come, ad esempio, il Regolamento (UE) 269/2014 e il Regolamento (UE) 833/2014 che prevedono misure restrittive nei confronti della Federazione Russa.

Nella Direttiva è, inoltre, prevista la criminalizzazione di condotte atte a istigare o concorrere nella commissione dei già menzionati reati, nonché di fattispecie di reato tentato, ma non consumato.

Secondo quanto specificato dalla Direttiva gli Stati membri dovranno poi prevedere una responsabilità delle persone giuridiche, e non solo delle persone fisiche, a fronte della violazione delle misure restrittive (ciò potrebbe avvenire, almeno in Italia, attraverso l'inserimento della violazione delle misure restrittive UE tra i "reati presupposto" di cui al D. lgs. 231/2021). La nuova Direttiva è entrata in vigore il ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, e i Paesi membri dell'Unione Europea, conformemente all'articolo 20 della stessa, dovranno adeguarsi al nuovo provvedimento, attuando disposizioni legislative, regolamenti e provvedimenti amministrativi entro e non oltre il 20 maggio 2025. Per espressa previsione della Direttiva i Paesi dovranno cooperare tra loro e con *Europol*, *Eurojust*, EPPO e la Commissione per quanto riguarda tutte le questioni che coinvolgano più d'uno Stato ("*criminal offences of a cross-border nature*").

**4.1.** Il Consiglio dell'Unione Europea dispone di una vasta discrezionalità nell'individuare il tipo di sanzione da adottare, nonché nel determinare l'ambito di applicazione, sia personale che materiale, delle stesse. Inoltre, il Consiglio ha anche la facoltà di inasprire le misure, estendendo l'impatto a ulteriori settori economici e a individui connessi al regime governativo, qualora le circostanze politiche lo richiedano. Questa ampia discrezionalità è pienamente riconosciuta dalla Corte di giustizia. Tuttavia, il Consiglio ha anche la possibilità di sospendere o annullare le sanzioni qualora si realizzino i cambiamenti desiderati nella politica interna o estera del Paese destinatario delle misure.

La discrezionalità del Consiglio, però, è limitata nei casi in cui le sanzioni siano imposte nell'ambito di regimi sanzionatori stabiliti dall'ONU. In tali circostanze, l'UE è obbligata a conformarsi alle modifiche decise dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, pur riconoscendo ai destinatari

delle sanzioni il diritto di contestare la loro inclusione nella lista davanti alla Corte di giustizia.<sup>52</sup>

Le misure restrittive, essendo atti amministrativi, devono essere adeguatamente motivate per consentire ai destinatari di esercitare il loro diritto alla difesa. Inoltre, è necessario informare le persone inserite nelle liste che i loro beni sono stati congelati, e che hanno il diritto di presentare osservazioni, pur non avendo diritto a un'udienza prima dell'adozione delle misure, per non compromettere "l'effetto sorpresa". Tutto ciò è previsto dall'art. 215, comma 3, che stabilisce che le misure restrittive debbano includere «*le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche*».

Il rispetto di alcune di queste garanzie può risultare difficile nel caso in cui le sanzioni derivino da decisioni prese nell'ambito dell'ONU, poiché l'Unione europea si limita ad eseguire le decisioni adottate dai Comitati delle sanzioni delle Nazioni Unite, sulla base di informazioni provenienti dai servizi segreti dei membri dell'organizzazione. Di conseguenza, può risultare complicato fornire un elenco dettagliato delle motivazioni alla base dell'inserimento di una persona nella lista, rappresentando così uno degli aspetti critici del sistema di sanzioni onusiane.<sup>53</sup>

A differenza di quanto avviene nell'ONU, dove non è possibile fare ricorso contro le decisioni del Consiglio di Sicurezza che impongono sanzioni a singoli individui (se non attraverso una petizione all'*Ombudsman* in determinati casi), gli atti che istituiscono misure restrittive nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune non sono esenti da controllo giurisdizionale.<sup>54</sup> La Corte di giustizia dell'Unione europea ha infatti la competenza di esaminare la legittimità delle decisioni PESC che impongono misure restrittive a persone fisiche e giuridiche, in base agli articoli 24, paragrafo 1, comma 2, del TUE e, più precisamente, all'articolo 275, paragrafo 2, del TUE.

---

<sup>52</sup> LUCA PALADINI, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2009, p. 341 ss.

<sup>53</sup> CHRISTOPHE HILLION, *A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy*, in M. CREMONA, A. THIES (a cura di), *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Londra, 2014, p. 47 ss.

<sup>54</sup> PANOS KOUTRAKOS, *Judicial review in the EU's common foreign and security policy*, in *International and Comparative Law Quarterly*, Oxford, 2018.

Il controllo giurisdizionale viene esercitato dal Tribunale dell'Unione che riceve i ricorsi di annullamento proposti da persone fisiche e giuridiche sulla base dell'art. 263 comma 4 del TFUE, contro decisioni istitutive di misure restrittive. Recentemente, in modo sorprendente e non conforme all'interpretazione consolidata nell'art. 275 comma 2 del TFUE (secondo cui persone fisiche e giuridiche possono impugnare davanti alla Corte di giustizia decisioni PESC che istituiscono misure nei loro confronti), la sentenza del 22 giugno 2021 (C-872/19 P, *Venezuela*) ha considerato ammissibili anche i ricorsi di annullamento contro misure restrittive proposti da Paesi terzi, a condizione che essi dimostrino di essere individualmente e direttamente interessati dall'atto impugnato (nella sentenza in esame si tratta di un regolamento).

La Corte di giustizia interviene, non solo in sede di appello rispetto alle decisioni giudiziarie del Tribunale, ma anche nell'ambito di rinvii pregiudiziali che mettono in discussione la validità delle decisioni PESC. Il giudice dell'Unione ha interpretato l'articolo 275, secondo comma, del TFUE in modo da includere la sua competenza a titolo pregiudiziale, non esplicitamente prevista dalla lettera di tale disposizione, nella sentenza 29 marzo 2017, C-72/15, *Rosneft*, in nome del principio della tutela giurisdizionale effettiva.<sup>55</sup>

È importante evidenziare che i destinatari delle misure restrittive possono fare ricorso all'art. 268, comma 2, del TFUE, in combinazione con l'art. 340, comma 2, del TFUE, qualora riescano a dimostrare di aver subito un danno a causa di un atto illegittimo delle istituzioni dell'UE e di esistere un nesso causale tra tale atto e il danno subito. Questo ricorso è generalmente applicabile alle sanzioni economiche adottate tramite atti "non PESC", come i regolamenti. Recentemente, questa possibilità è stata estesa anche alle decisioni PESC, come stabilito nella sentenza del 6 ottobre 2020, C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran*, nonostante non vi sia una specifica attribuzione di competenza alla Corte di giustizia ai sensi degli articoli 24 TUE o 275 TFUE. Il diritto al risarcimento del danno immateriale (escludendo quello materiale) è stato riconosciuto per la prima volta nelle sentenze del 25

---

<sup>55</sup> Sentenza della Corte di Giustizia (Grande sezione) del 28 marzo 2017, *Rosneft*, ECLI:EU:C:2017:236.

novembre 2014, causa T-384/11 *Safa Nicu*, e del 30 maggio 2017, C-45/15 P *Safa Nicu*, relative al regime delle sanzioni iraniane.

I destinatari delle misure restrittive possono chiedere ai giudici dell'Unione che sia annullata la loro iscrizione nelle liste se vi sono vizi nell'atto che ha determinato l'inserimento, ad esempio, in caso di errore manifesto di valutazione da parte del Consiglio o di insufficiente motivazione. Il primo vizio sussiste allorché il ricorrente non soddisfa i criteri per l'imposizione delle sanzioni, o quando mancano prove adeguate a giustificare la sua inclusione nella lista. Ma l'annullamento può derivare anche dalla carenza di motivazione che giustifichi l'inserimento del nome nella lista.

Analizzando i ricorsi presentati, si può notare che nella maggior parte dei casi le domande di annullamento sono state respinte. Tuttavia, quando il ricorso è stato accolto, il Consiglio ha proceduto a modificare la normativa per correggere i vizi riscontrati dal giudice dell'Unione; ad esempio, ha migliorato la motivazione dell'iscrizione nella lista o ha fornito nuove prove a supporto della necessità di mantenere il nome nella lista delle persone sanzionate. In tali casi, il ricorrente non ha visto ottenere un reale successo, in quanto la decisione favorevole è stata annullata dalle modifiche apportate. Ci sono comunque alcuni casi in cui i ricorrenti hanno effettivamente vinto il ricorso, come nelle sentenze del Tribunale nelle cause riunite T-329/12 e T-74/13 (Maxen Al-Tabbaa), T-652/11 (Bassam Sabbagh) e T-293/12 (Syria International Islamic Bank), in cui il Consiglio ha annullato l'iscrizione del loro nome dalla lista delle persone sanzionate.

Sebbene i casi in cui i ricorsi siano stati accolti pienamente siano rari, ciò non implica che la Corte di giustizia non abbia influenzato l'operato del Consiglio nell'adozione delle misure restrittive. Per esempio, per giustificare l'inserimento di una persona fisica o giuridica nella lista, il Consiglio deve assicurarsi che tale decisione si basi su fatti sufficientemente solidi. In particolare, è obbligato a fornire *«un insieme di indizi concreti, precisi e coerenti che dimostrino l'esistenza di un legame adeguato tra la persona soggetta a congelamento dei fondi e il regime in questione»* (sentenza 21

aprile 2015, C-605/13 P, *Anbouba*, punto 53). In caso contrario, il Consiglio rischia che le misure adottate vengano annullate.<sup>56</sup>

Negli ultimi decenni le sanzioni della Politica Estera e di Sicurezza Comune sono diventate un aspetto centrale della politica estera dell'UE. Ciò ha comportato un aumento considerevole di contenziosi davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, come nel caso delle sanzioni adottate dall'UE a seguito della crisi in Ucraina.

Come risposta a quella che l'UE considera un'annessione illegale della Crimea e una deliberata destabilizzazione dell'Ucraina da parte della Russia, l'Unione ha adottato una serie di sanzioni economiche contro la Federazione. In particolare, l'UE ha imposto misure restrittive nei confronti di persone e entità considerate sostenitrici delle azioni destabilizzanti della Russia, minacciando l'integrità, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. Inoltre, l'Unione ha anche mirato a sanzionare determinate persone e entità coinvolte nella situazione in Ucraina, con l'obiettivo di consolidare e supportare la democrazia e lo stato di diritto a Kiev, nonché di mantenere la sua integrità territoriale. Un'enfasi particolare è stata posta sulle sanzioni contro individui soggetti a procedimenti penali in Ucraina per appropriazioni indebite di fondi pubblici. Molti degli individui colpiti hanno contestato la validità delle misure restrittive davanti alla CGUE, principalmente attraverso azioni di annullamento. Ciò ha portato a un significativo numero di processi e ha sollevato importanti questioni legali legate alla PESC, tra cui l'ampia discrezionalità del Consiglio nell'adozione delle misure restrittive e il grado di revisione giuridica che la Corte può esercitare su di esse.

In relazione alla situazione Russia, nella maggior parte dei casi, le misure restrittive imposte dall'UE rivolte a persone fisiche e/o giuridiche sono state confermate dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea; con la notevole eccezione di *Rotenberg*.

Per quanto riguarda le sanzioni contro l'Ucraina, tuttavia, l'esito è stato diverso: la grande maggioranza di esse è stata annullata dalla CGUE. Casi come *Oleksii Azarov*, *Klyuyev*, *Yanukovych*, *Pshonka* e *Klymenko* hanno portato all'annullamento delle sanzioni in primo grado.

---

<sup>56</sup> MARISE CREMONA- FRANCESCO FRANCONI- SARA POLI, *Challenging EU Counter Terrorism Measures through the Courts*, Academy of European Law, 2009/10.

In altri casi<sup>57</sup>, le sanzioni sono state confermate dal Tribunale Generale, ma successivamente annullate dalla Corte di Giustizia.

Una delle principali ragioni dell'annullamento delle misure restrittive riguarda la motivazione delle decisioni del Consiglio, ai sensi dell'articolo 296 TFEU. La CGUE ha frequentemente sanzionato il fatto che il Consiglio, al fine di imporre sanzioni a persone ucraine sottoposte a procedimenti penali per appropriazione indebita di fondi pubblici, si fosse basato su una lettera del procuratore generale ucraino, che non era abbastanza precisa riguardo all'accertamento dei fatti e alla responsabilità individuale degli interessati. In maniera più globale, la Corte ha osservato che *«indipendentemente dallo stadio del procedimento cui gli [interessati] erano presumibilmente sottoposti, il Consiglio non poteva adottare misure restrittive contro di loro, poiché non era a conoscenza dei fatti di appropriazione indebita di fondi pubblici specificamente addebitati loro dalle autorità ucraine»*<sup>58</sup>. Solo conoscendo questi fatti, il Consiglio avrebbe potuto stabilire che si trattasse di appropriazione indebita di fondi pubblici e mettere in discussione lo stato di diritto in Ucraina.

Lo stesso difetto di motivazione è stato sanzionato per le misure imposte a persone o entità russe responsabili di azioni o politiche che minavano o minacciavano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. Un esempio è il caso *Rotenberg*.<sup>59</sup> Arkadij Romanovič Rotenberg era un cittadino di Mosca collegato al potere russo grazie alla sua relazione personale con il presidente Putin, oltre ad essere il principale azionista di una compagnia che aveva costruito un ponte tra la Crimea e la Russia. Di conseguenza, era stato incluso nelle sanzioni in quanto beneficiario delle decisioni prese da uno dei principali responsabili dell'annessione della Crimea. Tuttavia, la Corte ha ritenuto che il Consiglio non avesse fornito prove sufficientemente solide per dimostrare che Rotenberg

---

<sup>57</sup> Vedi, ad esempio, i casi Mykola Azarov (T-215/15, T-190/16 e T-247/17).

<sup>58</sup> Tribunale Generale, 28 gennaio 2016, *Arbuzov v. Council*, T-434/14, ECLI:EU:T:2016:46, paragrafo 43.

<sup>59</sup> Tribunale Generale, 30 novembre 2016, *Rotenberg v. Council*, T-720/14, ECLI:EU:T:2016:689.

esercitasse un controllo effettivo sulla società in questione. Inoltre, per giustificare l'imposizione delle sanzioni, la Corte ha stabilito che sarebbe stato necessario dimostrare che i decisori russi coinvolti nell'annessione della Crimea avessero almeno avviato la preparazione di tale atto e della destabilizzazione dell'Ucraina prima della firma di un contratto con la compagnia russa. Se tale coinvolgimento non fosse stato chiaro, le persone sanzionate non avrebbero potuto essere consapevoli della connessione tra le loro azioni e l'annessione della Crimea, rendendo quindi improprie le sanzioni nei loro confronti. Nel complesso, è possibile individuare una doppia tendenza della Corte nel valutare la validità delle sanzioni UE contro i russi e gli ucraini. In primo luogo, la maggior parte delle sanzioni annullate dalla Corte erano rivolte a persone ucraine. Al contrario, solo un caso di sanzioni contro la Russia ha portato all'annullamento delle misure restrittive. Ciò suscita inevitabilmente domande sui fattori che hanno determinato questi esiti diversi.

In secondo luogo, la maggior parte delle sanzioni annullate per insufficiente motivazione del Consiglio riguardavano persone fisiche. Si può ragionevolmente dedurre che la Corte sia stata più severa nel giudicare le sanzioni rivolte a persone fisiche rispetto a quelle imposte a persone giuridiche, probabilmente a causa della consapevolezza che le conseguenze di tali misure restrittive possano risultare più dannose per gli individui che per le imprese.

Come affermato da Charlotte Beaucillon «*la giurisprudenza della CGUE sulle sanzioni rivolte a paesi, come quelle contro russi e ucraini, è probabilmente ora destinata a superare quella relativa all'antiterrorismo in termini di carico di lavoro e innovazione*»<sup>60</sup>, questo è legato alla nuova situazione in cui l'UE sta cercando di sostenere l'Ucraina nel ripristino dello stato di diritto nel suo territorio, mentre esercita pressioni sulla Russia affinché cessi le sue azioni destabilizzanti.

---

<sup>60</sup> CHARLOTTE BEAUCILLON, *Opening up the horizon: the CJEU's new take on country sanctions*, Common Market Law Review n°55, 2018, p. 387. «*the CJEU case law on sanctions targeting countries, such as those against Russians and Ukrainians, is probably now set to exceed that concerning counterterrorism in terms of case load and innovation*».

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati compiuti significativi progressi nella protezione giuridica delle persone soggette a misure restrittive. Pertanto, molte delle evoluzioni giuridiche erano già in atto quando la CGUE ha iniziato a pronunciarsi sulle sanzioni contro i russi e gli ucraini.<sup>61</sup> Un esempio rilevante riguarda l'obbligo di motivazione. La Corte ha sottolineato, nel *caso Oleksandr Yanukovych*, che la motivazione di un provvedimento di congelamento dei fondi non può essere una semplice formulazione generica e stereotipata ma, è necessario che la misura indichi le ragioni concrete e specifiche per cui il Consiglio considera applicabile la legislazione riguardante la persona interessata<sup>62</sup> (la Corte ha fatto riferimento alla sua giurisprudenza nel *caso Ben Ali*<sup>63</sup> come base per tale principio). Per quanto concerne l'attività della Corte di giustizia dell'UE, in primo luogo, si è pronunciata sull'ammissibilità delle azioni di annullamento presentate dalle entità colpite dalle sanzioni, in particolare per quanto riguarda i divieti di esportazione che si applicano alle imprese soggette alla normativa dell'UE. Le imprese russe sono state ritenute direttamente interessate da tali divieti e, pertanto, legittimate (*ex art. 263, comma 4, del TFUE*) a contestarli dinanzi alla Corte, indipendentemente dal fatto che le misure si applichino esclusivamente alle imprese che operano sotto la giurisdizione dell'UE e che le stesse non siano interdette dal compiere le operazioni in questione al di fuori dell'Unione.<sup>64</sup> Il fattore determinante risiede nel fatto che i divieti imposti hanno l'effetto di limitare l'accesso al mercato per i ricorrenti.<sup>65</sup> In secondo luogo, la Corte ha esaminato la questione della legittimità delle sanzioni imposte dall'UE per il fenomeno della sottrazione di fondi pubblici.

---

<sup>61</sup> SARA POLI, *Effective Judicial Protection and Its limits in the case law concerning individual restrictive measures in the European Union*, in E. NEFRAMI, M. GATTI (eds.), *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, Nomos, Lussemburgo, 2018, p.296.

<sup>62</sup> Tribunale Generale, 15 settembre 2016, *Oleksandr Yanukovych v. Council*, T-348/14, ECLI:EU:T:2016:508, paragrafo 80.

<sup>63</sup> Tribunale Generale, 14 aprile 2016, *Ben Ali v. Council*, T-200/14, EU:T:2016:216, paragrafo 96.

<sup>64</sup> Tribunale Generale, 13 settembre 2018, *PSC Prominvestbank v. Council*, T-739/14, ECLI:EU:T:2018:547, paragrafo 49.

<sup>65</sup> Vedi, in particolare, Tribunale Generale, 13 settembre 2018, *Gazprom Neft PAO v. Council*, T-735/14 and T-799/14, ECLI:EU:T:2018:548, paragrafo 75.

Le misure restrittive sono state giustificate in considerazione della necessità di sostenere la democrazia, lo stato di diritto e le fondamenta istituzionali dell'Ucraina, minacciati dalla presunta gestione illecita delle risorse pubbliche da parte di una parte rilevante della precedente classe dirigente ucraina<sup>66</sup>. La promozione della loro persecuzione è stata vista come un contributo al rafforzamento dello stato di diritto in Ucraina. Tuttavia, la Corte ha chiarito che non ogni atto classificabile come sottrazione di fondi pubblici, anche se commesso in un Paese terzo, può giustificare l'adozione di misure restrittive da parte dell'UE. Le misure sono state giustificate esclusivamente nei casi in cui le sottrazioni siano tale da minare, almeno parzialmente, le basi legali e istituzionali dell'Ucraina, in considerazione dell'importo o della tipologia di fondi o risorse sottratte.

Inoltre, la Corte ha ribadito che l'assenza di procedimenti penali o di indagini preliminari in Ucraina non preclude automaticamente l'adozione di misure restrittive da parte del Consiglio, facendo riferimento alla discrezionalità dell'istituzione in tale ambito. Il Consiglio, infatti, mantiene ampi margini di apprezzamento per determinare l'entità delle sanzioni, anche in presenza di difficoltà nell'accertare l'esatto ammontare dei fondi sottratti, legittimato a disporre un congelamento totale.

In terzo luogo, la Corte si è soffermata sull'ambito di applicazione delle sanzioni nei confronti di soggetti russi, in particolare sulla nozione di "supporto attivo" o materiale alle azioni destabilizzanti della Russia in Ucraina. Nel *caso Kiselev*, la CGUE ha precisato che il supporto attivo si configura come «*forme di supporto che, per la loro rilevanza quantitativa o qualitativa, contribuiscono al proseguimento delle azioni e delle politiche del governo russo finalizzate alla destabilizzazione dell'Ucraina*»<sup>67</sup>. La Corte ha inoltre stabilito una distinzione tra il supporto materiale e la partecipazione diretta alle azioni di destabilizzazione, precisando che quest'ultima non è necessaria, purché l'impresa in questione abbia fornito alla Russia armi pesanti destinate ai separatisti ucraini. L'obiettivo di tali misure, infatti, è

---

<sup>66</sup> Tribunale Generale, 15 settembre 2016, *Klyuyev v. Council*, T-340/15, ECLI:EU:T:2016:496, paragrafo 117.

<sup>67</sup> Tribunale Generale, 15 giugno 2017, *Kiselev v. Council*, T-262/15, ECLI:EU:T:2017:392, paragrafo 114.

quello di incrementare i costi economici per la Russia nelle sue operazioni destabilizzanti.

Infine, la Corte ha sviluppato un'approfondita riflessione sul bilanciamento tra i diritti fondamentali delle persone sanzionate e gli obiettivi perseguiti dalle misure restrittive. Nel *caso Kiselev*, la Corte ha affermato che la libertà di espressione, tutelata dall'articolo 11 della Carta dei Diritti Fondamentali, può essere limitata in funzione della necessità di contrastare la destabilizzazione dell'Ucraina da parte della Russia<sup>68</sup>. Inoltre, la Corte ha sottolineato che le misure restrittive non violano il diritto di proprietà né la libertà di impresa, in quanto trattasi di misure "protettive", finalizzate a garantire la sicurezza, e non a privare i destinatari di questi diritti. Tali misure sono temporanee e reversibili, e quindi non compromettono il "contenuto essenziale" del diritto di proprietà.

Infine, pur non configurandosi come una violazione del diritto alla reputazione, le sanzioni imposte a carico delle persone interessate, soprattutto se si tratta di soggetti politici accusati di malversazione di fondi pubblici, non escludono un interesse continuo e legittimo del ricorrente a far valere le proprie ragioni dinanzi alla Corte.<sup>69</sup>

5. L'analisi condotta nel presente lavoro ha evidenziato il ruolo centrale delle misure restrittive nell'azione esterna dell'Unione Europea, nonché la loro crescente importanza nel contesto della politica di sicurezza e difesa comune. Le sanzioni, in particolare quelle adottate contro la Federazione Russa, rappresentano uno strumento fondamentale di pressione diplomatica ed economica, volto a contrastare le violazioni del diritto internazionale e a tutelare la sovranità e l'integrità territoriale degli Stati colpiti da aggressioni.

L'invasione russa dell'Ucraina, avviata nel febbraio 2022, ha determinato una risposta senza precedenti da parte dell'Unione Europea, che ha emanato un numero significativo di pacchetti sanzionatori. Tuttavia, il conflitto in corso dimostra che, nonostante la severità delle sanzioni, il

---

<sup>68</sup> *Ibidem* paragrafo 76 e 116 a 119.

<sup>69</sup> Tribunale Generale, 26 ottobre 2015, *Portnov v. Council*, T-290/14, ECLI:EU:T:2015:806, paragrafo 30.

regime russo è riuscito in parte ad adattarsi, cercando vie alternative per aggirare le restrizioni imposte. Ciò evidenzia la necessità di un continuo monitoraggio e aggiornamento delle misure adottate, nonché di una maggiore coesione tra gli Stati membri per garantirne l'effettiva applicazione.

Il successo di tali misure dipenderà non solo dalla loro effettiva applicazione tecnica, ma anche dalla capacità dell'UE di mantenere l'unità politica e il sostegno internazionale nel lungo periodo. La sfida più grande risiede nella possibilità che le sanzioni non solo indeboliscano il governo russo, ma inducano anche un cambiamento reale nelle sue scelte politiche e strategiche.

Alla luce dell'attuale scenario politico, è evidente che le sanzioni rappresentano un'arma a doppio taglio, con effetti collaterali anche per le economie europee e globali. L'articolo 215 del TFUE stabilisce il quadro giuridico per l'adozione di misure restrittive, che devono rispettare i principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. Tuttavia, la loro applicazione deve tenere conto dell'articolo 21 del TUE, che impone all'UE di promuovere la coerenza tra le sue azioni esterne e i suoi obiettivi strategici. Per questo motivo, un approccio equilibrato e mirato rimane essenziale affinché le misure restrittive non compromettano gli interessi economici e strategici dell'Unione Europea stessa.

Nel gennaio e febbraio 2025, si sono registrati sviluppi significativi nel conflitto tra Russia e Ucraina, con rilevanti implicazioni per la politica estera dell'Unione Europea. Il 13 febbraio 2025, il presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, ha annunciato l'avvio di negoziati immediati con la Russia per porre fine al conflitto in Ucraina, a seguito di una conversazione telefonica con il presidente russo Vladimir Putin. Questi colloqui, tuttavia, hanno escluso la partecipazione diretta dell'Ucraina e dei *partner* europei.

In risposta, il 19 febbraio 2025, il presidente francese Emmanuel Macron ha convocato un vertice informale a Parigi con i principali *leader* europei per discutere una strategia comune e garantire che gli interessi dell'Ucraina e dell'Europa siano rappresentati nei processi diplomatici in corso.

Parallelamente, l'Unione Europea ha continuato a intensificare la pressione sulla Russia attraverso misure restrittive. Il 18 febbraio 2025, gli Stati membri

dell'UE hanno concordato l'adozione del sedicesimo pacchetto di sanzioni contro la Russia, che include l'esclusione di ulteriori banche russe dal sistema SWIFT, il divieto di importazione di alluminio e leghe di alluminio dalla Russia e restrizioni all'*export* di dispositivi utilizzabili per il controllo di droni militari. Questi sviluppi evidenziano la complessità della situazione geopolitica e la necessità di un approccio coeso e mirato da parte dell'Unione Europea. Mentre gli Stati Uniti e la Russia intraprendono negoziati bilaterali, è fondamentale che l'UE mantenga una posizione unitaria, rafforzando il sostegno all'Ucraina e assicurando che le misure restrittive siano efficaci nel promuovere una risoluzione pacifica e duratura del conflitto.

In definitiva, il conflitto tra Russia e Ucraina rappresenta una prova cruciale per la politica estera e di sicurezza dell'UE. Il suo esito determinerà non solo l'efficacia delle misure restrittive nel contesto di crisi internazionali, ma anche la credibilità dell'Unione come attore globale capace di difendere i valori di pace, democrazia e stabilità internazionale.

## BIBLIOGRAFIA

A' LANDER MINNA, BENDIEK ANNEGRET, BOCHTLER PAUL, *A Critical Perspective on Data Transparency in the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, Working Paper Research Division, EU, Europe 2020, n. 02, Novembre 2020.

ASADA MASAHIKO, *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Routledge, Londra, 2019.

BARBER REBECCA, *Uniting for Peace Not Aggression: Responding to Chemical Weapons in Syria Without Breaking the Law*, Journal of Conflict and Security Law, 2019, pp. 105-106

BARTOLONI MARIA EUGENIA, POLI SARA, *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2022

BARTOLONI MARIA EUGENIA, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012.

BEAUCILLON CHARLOTTE, *Les mesures restrictives de l'Union Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2014.

BEAUCILLON CHARLOTTE, *Opening up the horizon: the CJEU's new take on country sanctions*, Common Market Law Review n°55, 2018, p. 387.

BERND JOHAN, *Ukraine: EU support up again*, DW Trend, 2013.

BOJCUN MARKO, *The causes of Ukrainian crisis*, Commons, 2016.

BONDARENKO OLEKSIY, *Ucraina: alla ricerca delle cause della Guerra in Donbass*, East Journal, 2018.

BRANDSMA GIJS JAN, *Controlling Comitology. Accountability in a multi-level system*, Palgrave Macmillan, Londra, 2013, pagg.45-49.

CARPANELLI ELENA, *Italian Practice in the Implementation of International Targeted Sanctions: Enhanced Protection or Additional Complexities?*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2018.

CELLERINO CHIARA, *EU external action and the Rule of Law: ensuring the Judicial Protection of Human Rights beyond the Right of Access to Judicial Protection in Diritto dell'Unione europea*, Fascicolo 4, Giappichelli, Torino, 2017, p.669 ss.

CERAFOGLI MARTA, *Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, DirittoConsenso, 2023.

COPPOLA FRANCES, *The Minsk Ceasefire Has Failed. What Now For Ukraine?*, New Jersey, 2015.

CREMONA MARISE - FRANCONI FRANCESCO - POLI SARA, *Challenging EU Counter Terrorism Measures through the Courts*, Academy of European Law, 2009/10.

GESTRI MARCO, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, in *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law* (a cura di) NATALINO RONZITTI, Brill, Paesi Bassi, 2016.

GIANGIULIO GRAZIELLA, *Donbass non vota per il presidente dell'Ucraina*, AGC Communication, Roma, 2014

GRABSKAYA EVA ARTEMOVNA, *Штайнмаєр: В українській кризі з'явилося слабке світло в кінці тунелю*, DW Trend, 2014

HILLION CHRISTOPHE, *A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy*, in M. CREMONA, A. THIES (a cura

di), *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Londra, 2014, p. 47 ss.

INTINI ELISABETTA, *D-Day: pillole di Storia sullo Sbarco in Normandia* in Focus.it, Mondadori, Milano, 2021

JOHANSEN STIAN OBY, *H. v. Council et Al. – A Minor Expansion of the CJEU's Jurisdiction Over the CFSP*, in *European Papers*, Vol. 1, 2016, pp. 1297-1299.

KETVEL GISELLA, *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2006, p.79 ss.

KOUTRAKOS PANOS, *Judicial review in the EU's common foreign and security policy*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2018.

KREUTZ JOAKIM, *Hard Measures a Soft Power? Sanctions Police of the European Union*, Germania, 2005.

MARXEN CHRISTIAN, *The Crimea crisis- An international law prospective*, Heidelberg Journal of International Law, Germania, 2014.

MCFAUL MICHAEL, *Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin*, New York, 2002.

MENEGUZZO FRANCESCO, *Ucraina, il testo in italiano del nuovo accordo di Minsk*, Il Primato Nazionale, 2015.

PALADINI LUCA, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2009, p. 341 ss.

PLOKHY SERHII, *The Gates of Europe: A History of Ukraine*, Londra, 2016.

POLI SARA, *Effective Judicial Protection and Its limits in the case law concerning individual restrictive measures in the European Union*, in E. NEFRAMI, M. GATTI (eds.), *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, Lussemburgo, 2018, p.296.

POLI SARA, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Napoli, 2019.

PORTELA CLARA, *European Union Sanctions and Foreign Policy*, Routledge, Londra, 2010.

RETTMAN ANDREW, *Ukraine pulls the plug on EU treaty*, EU Observer, Bruxelles, 2013.

SJURSEN HELENE, *The EU's Common Foreign and Security Policy: The Quest for Democracy*, Londra, 2013.

SKORKIN KONSTANTIN, *Ukraine's New President Needs a Strategy on Donbas – and*, Carnegie Moscow Center, 2019.

SOKOLOV GRIGORY, *Due anni di sforzi: la storia degli Accordi di Minsk*, Russia Beyond, Mosca, 2016.

TOMUSCHAT CHRISTIAN, *Uniting for Peace General Assembly resolution 377*, Audiovisual library of International Law, 2008.

VERELLEN THOMAS, *H v. Council: Strengthening the Rule of Law in the Sphere of the CFSP, One Step at a Time*, in *European Papers*, Vol. 1, No. 3, 2016, pp. 1041-1053.

VILLANI UGO, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020.

WILSON ANDREW, *The Ukrainians: Unexpected Nation*, New Haven, 2000.

YOUNGS RICHARD, *Europe's Eastern Crisis: The Geopolitics of Asymmetry*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

## SITOGRAFIA

<http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>

<https://carnegieendowment.org/posts/2019/07/ukraines-new-president-needs-a-strategy-on-donbasand-fast?lang=en>

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=189262&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=780223>

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/it/>

[https://docs.un.org/en/S/RES/2623\(2022\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2623(2022))

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2332&qid=1739226795474>

<https://geneva.usmission.gov/2014/04/18/text-of-the-geneva-statement-on-ukraine-released-by-the-us-eu-ukraine-and-russia/>

<https://www.agcnews.eu/donbass-ucraina-elezioni/>

<https://www.eastjournal.net/archives/89247>

[https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide\\_network\\_report\\_on\\_prosecution\\_of\\_sanctions\\_restrictive\\_measures\\_violations\\_23\\_11\\_2021.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf)

<https://www.forbes.com/sites/francescoppola/2015/02/22/the-minsk-ceasefire-has-failed-what-now-for-ukraine/>

<https://www.ilpost.it/2014/03/17/referendum-crimea-legale/>

<https://www.ilprimatonazionale.it/esteri/testo-in-italiano-accordo-di-minsk-ucraina-16775/>