



LUDOVICA DI LULLO*

L'ATTUAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA DEI MECCANISMI DI BLOCCO ALLE SANZIONI EXTRATERRITORIALI: PROFILI SOSTANZIALI E PROCESSUALI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le sanzioni extraterritoriali e il caso dell'Iran. – 3. Gli strumenti di contrasto dell'Unione europea. – 4. Il Regolamento 2271/96: profili sostanziali e procedurali. – 5. L'applicazione nazionale e la giurisprudenza interna. – 6. Il procedimento dinanzi la Corte di giustizia dell'Unione europea. – 7. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Nel corso del 2018, a seguito del recesso degli Stati Uniti dall'Accordo sul nucleare iraniano (JCPOA), l'ex Presidente Donald Trump annunciava la reintroduzione completa, entro la fine dell'anno, delle misure sanzionatorie americane nei confronti dell'Iran, ivi incluse quelle di natura extraterritoriale. Proprio quest'ultima decisione, adottata anch'essa in modo unilaterale dagli Stati Uniti come lo stesso recesso, ha riportato in superficie uno dei maggiori punti di frizione tra il governo di Washington e l'Unione europea in materia di politiche sanzionatorie. In tal senso, sebbene si possa riscontrare una costante e generale analogia nelle misure restrittive adottate in numerosi contesti da entrambi i soggetti, più volte essi si sono visti scontrare su un punto specifico: la liceità delle sanzioni extraterritoriali, o secondarie, americane. Poiché la liceità delle misure extraterritoriali, in particolare i profili relativi a tale esercizio della giurisdizione statale, non sia condivisa internazionalmente, numerose sono state negli anni le reazioni degli Stati colpiti da tale strumento, portando così in disuso l'utilizzo di misure extraterritoriali, fino ad oggi.

Nel caso di specie, come accaduto nel 1996 nel caso delle sanzioni contro Cuba, anche nel 2018 l'Unione europea ha deciso di reagire a tali restrizioni attraverso la riattivazione del Regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio, del 22 novembre 1996, relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti – modificato in questo caso dal Regolamento delegato (UE) 2018/1100 (1) della Commissione- anche noto come *Blocking Statute Regulation*. Tale strumento inizia oggi ad essere invocato in alcuni ricorsi avanzati dinanzi alle corti nazionali di alcuni Stati europei, nonché in rinvii pregiudiziali alla Corte di Lussemburgo, trovando così la sua prima attuazione in alcune rilevanti pronunce, che

* Dottoranda di ricerca in ordine internazionale e diritti umani, Sapienza Università di Roma.

consentono di valutare concretamente le modalità di funzionamento dello strumento adottato dal legislatore europeo.

Al fine di comprendere la portata applicativa e le conseguenze giuridiche del regolamento di blocco così come novellato, il presente lavoro illustrerà, in primo luogo, il contesto giuridico in cui lo stesso si inserisce, definendo il concetto di sanzioni extraterritoriali e osservandone l'esecuzione nel caso delle misure adottate nei confronti dell'Iran a partire dal 2018. In secondo luogo, saranno descritte le prime reazioni politiche, economiche e giuridiche dell'Unione europea in questa situazione, più specificatamente, saranno esaminati gli elementi sostanziali e procedurali del regolamento 2271/96, finalizzato ad impedire il realizzarsi degli effetti delle misure statunitensi nei confronti degli operatori economici dell'Unione. Infine, sarà analizzata la più recente giurisprudenza applicativa del regolamento, ad opera del giudice nazionale di alcuni degli Stati membri e ci si interrogherà sulle future prospettive giuridiche che potrebbero derivare dalla prossima decisione della Corte di giustizia dell'Unione in materia.

2. Le sanzioni extraterritoriali e il caso dell'Iran

Sebbene la nozione di sanzioni rappresenti da sempre una delle questioni maggiormente controverse e dibattute dalla dottrina, è ampiamente condiviso che tale termine si riferisca principalmente alle misure coercitive, non implicanti l'uso della forza, adottate in un quadro istituzionale, in particolare si ha riguardo a quelle adottate attraverso il sistema di sicurezza collettiva, stabilito dalle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite (di seguito la Carta), sebbene il termine non ne faccia espressamente riferimento¹.

Oggi, è tuttavia in continua crescita l'utilizzo delle misure restrittive autonome unilaterali, ovvero le sanzioni adottate singolarmente dagli Stati, nonché da organizzazioni internazionali regionali². Tali misure rappresentano un classico strumento della politica estera, la cui definizione, può essere riassunta come segue: “measures of an economic – as contrasted with diplomatic or military – character, taken to express disapproval of the acts of the target or to induce that target to change some policy or practices or even its governmental structure”³.

La stessa Unione europea ha da anni sviluppato un proprio sistema di misure restrittive che nel tempo ha visto progressivamente incrementare il numero di sanzioni adottate

¹ F. LATTANZI, *Sanzioni*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1988; D. ALLAND, *Justice privée et ordre juridique international. Etude théorique des contre-mesures en droit international public*, Paris, 1994; J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction. Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, 1974; C. LEBEN, *Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées*, Bruxelles, 1979; L. PICCHIO-FORLATI, L.-A. SICILIANOS (Eds), *Economic Sanctions in International Law / Les sanctions économiques en droit international*, Leiden, 2004; L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Les contre-mesures dans les relations internationales économiques*, Paris, 1992; L. FORLATI PICCHIO, *La sanzione nel diritto internazionale*, Padova, 1974; L.-A. SICILIANOS, *Les réactions décentralisées à l'illicite: des contre-mesures à la légitime défense*, Paris, 1990; M. FORTEAU, *Droit de la responsabilité collective et droit de la responsabilité internationale de l'état*, Paris, 2006; M.P. DOXEY, *International Sanctions in Contemporary Perspective* (2nd ed.), London, 1996; Y. ELAGAB, *The Legality of Non-Forcible Countermeasures in International Law*, Oxford, 1988; J.L. KUNZ, *Sanctions in International Law*, in *The American Journal of International Law*, Vol.54, No.2, 1960, pp. 324-347; E. ZOLLER, *Peacetime Unilateral Remedies: An Analysis of Countermeasures*, New York, 1984; C. LEBEN, *Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1982, pp. 9-77

² M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Roma, 2020.

³ B. E. CARTER, *Economic Sanctions*, in R. WOLFRUM (Ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2011. L'autore rimanda alla definizione fornita in prima battuta da A.F. LOWENFELD, *International Economic Law*, Oxford, 2002.

autonomamente rispetto alle decisioni del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite⁴, in modo da contrastare adeguatamente le violazioni dei valori fondamentali dell'Unione, nonché le norme del diritto internazionale⁵.

Nel caso dell'Unione, le misure restrittive sono generalmente intese quali strumenti essenziali della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), adottate al fine di indurre il cambiamento di una condotta o di una politica di uno Stato terzo, non conforme alle norme internazionali ed europee, promuovendo attivamente gli obiettivi della politica estera dell'UE⁶.

Le misure restrittive unilaterali possono inoltre essere distinte a loro volta in sanzioni primarie e sanzioni secondarie, anche dette extraterritoriali⁷. Con il primo termine si fa riferimento a misure che vadano a limitare esclusivamente le relazioni economiche tra lo Stato sanzionatore e le persone fisiche o giuridiche dello Stato sanzionato, che posseggano beni o svolgano attività economiche nel territorio del primo⁸. Il nesso di connessione territoriale tra lo Stato che adotta tali misure e coloro a cui la norma si indirizza permette di non sollevare dubbi sulla liceità delle misure rispetto alle norme internazionali in materia di giurisdizione statale. Pertanto, la giurisdizione viene esercitata su base territoriale o personale, e solo indirettamente può possedere un effetto extraterritoriale, derivante dall'impatto che le misure avranno nei confronti dello Stato estero con il quale si tende a limitare i rapporti economici. Valga in tal senso l'esempio della formula *standard* adottata dall'Unione europea relativamente all'ambito di applicazione *ratione loci*, la quale stabilisce che le misure restrittive europee si applicano: a) sul territorio e nello spazio aereo dell'Unione; b) a bordo di navi e aerei sotto la giurisdizione dell'Unione; c) ad ogni cittadino di uno Stato membro, che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione; d) ad ogni persona giuridica o entità che sia costituita nella giurisdizione di uno Stato membro; e) ad ogni persona giuridica o entità che conduca affari all'interno dell'Unione⁹. In tal senso, il riferimento a coloro che si trovino

⁴ Ad oggi l'Unione europea dispone di un totale di 24 regimi sanzionatori interamente autonomi. Si veda: *EU Sanctions Map*, <https://sanctionsmap.eu/#/main>.

⁵ Sul tema: C. MORVIDUCCI, *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, in Eurojus, Fascicolo n. 2 – 2019; F. GIUMELLI, *Implementation of sanctions: European Union*, in M. ASADA, *Economic Sanctions in International Law and Practice*, London (2020); M. GESTRI, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, in N. RONZITTI (Ed.), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Leiden, 2016; C. PORTELA, *European Union Sanctions and Foreign Policy, When and why do they work?*, Routledge Advances in European Politics, 2010; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020; C. ECKES, *The Law and Practice of EU Sanctions*, in S. BLOCKMANS, P. KOUTRAKOS (Eds.), *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham, 2018.

⁶ La definizione fornita dal Consiglio dell'Unione afferma che: "restrictive measures are imposed by the EU to bring about a change in policy or activity by the target country, part of country, government, entities or individuals, in line with the objectives set out in the CFSP Council Decision. Accordingly, the EU will adapt the restrictive measures as a result of developments with regard to the objectives of the CFSP Council Decision. Where possible and consistent with the European Union's overall strategy towards the third country concerned, the legal instruments imposing restrictive measures may refer to incentives to encourage the required change in policy or activity" <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/>.

⁷ D. P. WOOD, *Extraterritorial Enforcement of Regulatory Law*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, Vol. 401, Leiden, 2019.

⁸ C. RYNGAERT, *Extraterritorial Export Control (Secondary Boycott)*, in *Chinese Journal of International Law*, Vol. 7 No.3, 2008, pp. 625-658.

⁹ Council of the European Union, *Sanctions Guidelines – update*, Brussels, 4 May 2018 (OR. en), 5664/18I, 88. The standard clause setting out to what extent the restrictive measures should apply in situations where links exist with the EU as well as with other members of the international community could read: "This Regulation shall apply: (a) within the territory of the Union, including its airspace; (b) on board any aircraft or any vessel under the jurisdiction of a Member State; (c) to any person inside or outside the territory of the Union who is a national of a Member State; (d) to any legal person, entity or body, inside or outside the territory of the Union,

all'esterno del territorio dell'Unione e il conseguente effetto su di essi trova ragione in due dei nessi generalmente ritenuti validi per affermare la giurisdizione statale. Ai sensi della disposizione, i criteri applicati nel caso in cui non vi sia una territorialità diretta, sono quello della cittadinanza di uno degli Stati membri dell'Unione e quello della costituzione di una persona giuridica conformemente al diritto interno di uno di essi. In entrambi i casi, si tratta del c.d. criterio della nazionalità, o della personalità, sul quale non sembrano rilevarsi particolari dubbi giuridici¹⁰.

Diversamente, con il termine sanzioni secondarie si intende misure indirizzate a persone fisiche o giuridiche rientranti nella giurisdizione di Stati terzi, andando a limitare i loro rapporti economici con il paese che si intende primariamente soggetto a sanzioni¹¹. In questo caso, le misure restrittive hanno un'applicazione extraterritoriale, dovuta dalla mancanza di legami effettivi, basati dunque sul criterio della territorialità o della nazionalità, tra lo Stato che adotta le sanzioni e le persone fisiche o giuridiche soggette alla restrizione imposta, che comporta dubbi sulla liceità della misura con riguardo al rispetto delle norme internazionali sull'esercizio della giurisdizione¹². Si pensi in tal caso a diverse misure americane recenti, indirizzate in modo generale nei confronti di "foreign persons", senza che vi sia indicazione di sorta sul legame tra questi ed il territorio statunitense¹³.

Poiché il cambiamento della condotta dello Stato sanzionato difficilmente sarebbe ottenibile con misure unilaterali di un singolo paese, l'applicazione extraterritoriale delle sanzioni permette in tal senso di moltiplicare l'effetto della sanzione primaria, minando le relazioni economiche con terzi e incrementando l'isolamento economico dello Stato sanzionato direttamente¹⁴.

Tuttavia, tale prassi concernente l'estensione dell'applicazione extraterritoriale di sanzioni unilaterali è da sempre ritenuta dall'Unione contraria alle norme del diritto internazionale in materia, come si rinviene nei rilevanti documenti adottati dal Consiglio che, sebbene informali e non vincolanti, forniscono numerosi dettagli e chiarimenti rispetto a numerosi aspetti relativi alle misure restrittive dell'Unione: i *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures*¹⁵ del 2004, le *Sanctions Guidelines*¹⁶ e le *Best Practice for the effective implementation of restrictive measures*¹⁷, entrambe riviste ed aggiornate nel 2018.

Il caso di maggior rilievo riguardante le sanzioni secondarie è storicamente quello delle misure statunitensi adottate nel 1996 nei confronti di Cuba. Sebbene gli Stati Uniti disponessero già dal 1962 di diversi strumenti regolatori contenenti misure economiche restrittive nei confronti di Cuba, quale ad esempio il *Cuban Assets Control Regulation*¹⁸, rilevanti

which is incorporated or constituted under the law of a Member State; (e) to any legal person, entity or body in respect of any business done in whole or in part within the Union."

¹⁰ C. RYNGAERT, *Jurisdiction in international law*, Oxford, 2015.

¹¹ C. RYNGAERT, *op. cit. supra*, nota 8.

¹² C. BEAUCILLON, *Practice Makes Perfect, Eventually? Unilateral State Sanctions And The Extraterritorial Effects Of National Legislation*, in N. RONZITTI (Ed.), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Leiden, 2016.

¹³ Valga da esempio: *Executive Order 13582 of August 17, 2011 - Blocking Property of the Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Syria*, Sec. 2. *The following are prohibited: [...] e) any approval, financing, facilitation, or guarantee by a United States person, wherever located, of a transaction by a foreign person where the transaction by that foreign person would be prohibited by this section if performed by a United States person or within the United States.*

¹⁴ M. SOSSAI, *Legality of extraterritorial sanctions*, in M. ASADA, *Economic Sanctions in International Law and Practice*, London, 2020.

¹⁵ Council of the European Union, *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*, Brussels, 7 June 2004, 10198/1/04.

¹⁶ Council of the European Union, *Sanctions Guidelines*, *op. cit. supra*, nota 9.

¹⁷ Council of the European Union, *Restrictive measures (Sanctions) - Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures*, Brussels, 4 May 2018 (OR. en), 8519/18.

¹⁸ *Cuban Assets Control Regulations*, 28 Fed. Reg. 6,974, 31 C.F.R 515 (July 9, 1963).

problemi sorsero nel 1996 quando, a seguito dell'abbattimento di due aerei americani di un'organizzazione anti-Castro, il Congresso degli Stati Uniti decise di adottare il *Cuban Liberty and Solidarity Act* (LIBERTAD)¹⁹. L'atto, anche noto con il nome *Helms-Burton Act*, rendeva ancor più stringenti le precedenti disposizioni, imponendo, tra gli altri, l'obbligo di rispettare tale disciplina in materia di *export control* anche a Stati terzi nei loro rapporti con Cuba, sulla base di norme estese in maniera extraterritoriale ed aventi particolari ripercussioni sulle attività commerciali degli operatori economici di paesi terzi²⁰.

Dato l'ingente flusso commerciale e le entrate derivanti dalle esportazioni verso Cuba, non tardava ad arrivare la reazione dei paesi maggiormente coinvolti, *in primis* il Messico²¹, il Canada²² e l'allora Comunità europea²³. In questo frangente, la decisione presa dagli Stati coinvolti fu quella di adottare delle norme finalizzate a bloccare le misure americane che prevedessero il divieto di rispettare le disposizioni americane per gli operatori commerciali di tali Stati, e non riconoscere validità alle decisioni giudiziarie statunitensi miranti a punire eventuali violazioni delle stesse norme. Inoltre, gli Stati membri decisero di ricorrere al meccanismo di soluzione delle controversie dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). Il ricorso esperito venne sospeso poco dopo, grazie all'accordo raggiunto tra Comunità europea e Stati Uniti, che poneva fine alle sanzioni extraterritoriali²⁴.

A seguito della questione di Cuba del 1996 e delle reazioni internazionali derivate da essa, il governo americano ha per anni rinunciato ad utilizzare tale tipologia di sanzioni, optando piuttosto a favore di regimi che rispecchiassero, nella maggior parte dei casi, analoghe misure adottate dall'Unione europea. Tuttavia, nel corso del triennio 2018-2020, l'amministrazione Trump ha intrapreso una nuova politica estera che non solo ha rimarcato la centralità degli strumenti sanzionatori, ma ha anche reintrodotta un uso discrezionale di misure restrittive extraterritoriali, a seguito delle quali non hanno tardato ad arrivare diverse reazioni internazionali, soprattutto con rispetto del caso dell'Iran.

In tal senso, nel corso del 2018, l'ex Presidente Donald Trump annunciava la decisione unilaterale degli Stati Uniti di recedere dal *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), ovvero l'accordo internazionale sottoscritto dall'Iran, Cina, Francia, Germania, Federazione Russa, Regno Unito, Stati Uniti e l'Alto Rappresentante dell'Unione, volto a limitare e controllare

¹⁹ *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1995*, Public Law 104th-114th, 12th March 1996, 110 Stat. 785, 22 U.S.C. §§6021-6091, TITLE III—Protection Of Property Rights Of United States Nationals Sec. 301. Findings. Sec. 302. Liability for trafficking in confiscated property claimed by United States nationals. Sec. 303. Proof of ownership of claims to confiscated property. Sec. 304. Exclusivity of Foreign Claims Settlement Commission certification procedure. Sec. 305. Limitation of actions. Sec. 306. Effective date. TITLE IV—Exclusion Of Certain Aliens Sec. 401. Exclusion from the United States of aliens who have confiscated property of United States nationals or who traffic in such property.

²⁰ Si veda: A. LOWENFELD, *Congress and Cuba: The Helms-Burton Act*, in *American Journal of International Law*, 90(3), 1996, pp. 419-434; A. V. LOWE, *US Extraterritorial Jurisdiction: The Helms-Burton and D'Amato Acts*, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 46, No. 2, 1997, pp. 378-390; H. L. CLARK, *Dealing with U.S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures*, in 20 *University of Pennsylvania Journal of International Law* 6, 1999, pp. 61-96.

²¹ *Ley de protección al comercio y la inversión de normas extranjeras que contravengan el derecho internacional [Commerce and Foreign Standards Investment Protection Law Contravening the International Law]*, D.O., Oct. 23, 1996, reprinted in 36 I.L.M. 133.

²² *Foreign Extraterritorial Measures Act (FEMA)*, R.S.C. ch. F-29 (1985) as amended by Bill C-54, proclaimed in force January 1, 1997.

²³ Regolamento (CE) N. 2271/96 del Consiglio del 22 novembre 1996 relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti (G.U.C.E.L. 309 del 29.11.1996).

²⁴ *European Union-United States: Memorandum of Understanding Concerning the U.S. Helms-Burton Act and the U.S. Iran and Libya Sanctions Act*, April 11, 1997, 36 I.L.M. 529 (1997). S. SMIS, K. VAN DER BORGHT, *The EU-U.S. Compromise on the Helms-Burton and D'Amato Acts*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 1, 1999, pp. 227-236.

la gestione della proliferazione nucleare messa in atto dall'Iran²⁵. L'accordo, tra le disposizioni ivi stabilite, prevedeva al suo interno un'intera sezione dedicata alla revoca progressiva delle diverse sanzioni indirizzate nei confronti dell'Iran in ragione di tali attività²⁶, adottate a partire dalla risoluzione 1737 del Consiglio di sicurezza del 2006²⁷. In tal senso, al recesso statunitense dal JCPOA ha fatto seguito la volontà del governo di Washington di reintrodurre nuove restrizioni economiche, motivate sulla base di una presunta violazione dell'accordo da parte dell'Iran e dai rischi derivante dalla possibile ripresa delle attività nucleari²⁸.

Così, al fine tutelare la sicurezza statunitense, dall'agosto 2018 gli Stati Uniti hanno disposto un'estesa serie di sanzioni secondarie, allo scopo di incrementare le limitazioni commerciali verso l'Iran e provocarne l'isolamento economico.

In primo luogo, attraverso l'*executive order* 13846 del 2018²⁹ è stata introdotta la possibilità di adottare misure di congelamento dei beni nei confronti ogni persona fisica o giuridica, di qualsiasi nazionalità, che fornisca supporto materiale o finanziario al governo iraniano per l'acquisizione di banconote o metalli di valore americani, alla *National Iranian Oil Company* (NIOC), la *Naftiran Intertrade Company* (NICO), o la Banca centrale iraniana, a individui iraniani inseriti nelle liste SDN, nonché persone operanti nel settore dell'energia, delle costruzioni e dei trasporti navali, nei servizi portuali o che fornisca supporto alle transazioni finanziarie in tali settori³⁰.

Successivamente, con i due *Executive Orders* 13871 e 13876 del 2019, l'ambito di applicazione delle misure restrittive è stato ulteriormente esteso, includendo individui, enti ed istituzioni finanziarie straniere operanti, anche indirettamente, in attività commerciali relative a materiali quali ferro, acciaio, alluminio, rame³¹, nonché nei confronti dei *leader* del governo iraniano³². Infine, il recente *executive order* 13902 del gennaio 2020 ha incluso disposizioni che limitano i beni di ciascuna persona, indipendentemente dalla nazionalità o da altri criteri di collegamento, nonché di ogni istituzione finanziaria straniera impegnata nei settori delle costruzioni, dell'estrazione delle risorse naturali, del tessile e del manifatturiero, ovvero in altri settori economici che potranno essere in futuro identificati dal Segretario del Tesoro³³.

²⁵ *Joint Comprehensive Plan of Action*, Vienna, 14 July 2015.

²⁶ *Ibidem*, para. 18-33. Per la revoca dei singoli regimi sanzionatori si veda: per le Nazioni Unite *United Nations Security Council, Resolution 2231 (2015) [on Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) on the Islamic Republic of Iran's nuclear programme]*, 20 July 2015, UN Doc. S/RES/2231 (2015); per l'Unione Europea: Decisione PESC 2015/1863, che modifica la decisione 2010/413/PESC, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran, G.U. L. 274/174; Regolamento (UE) 1861/2015, che modifica il regolamento (UE) n. 267/2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran, G.U. L. 274/1; Regolamento di esecuzione (UE) 1862/2015 del Consiglio che attua il regolamento (UE) n. 267/2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran, G.U. L. 274/161; per gli Stati Uniti *Presidential Memorandum - Preparing for Implementation of the Joint Comprehensive Plan of Action of July 14, 2015 (JCPOA)*, October 18, 2015.

²⁷ *United Nations Security Council, Resolution 1737 (2006)*, 27 December 2006 UN. Doc. S/RES/1737 (2006). Le disposizioni stabilite in tale strumento sono state successivamente emendate o modificate da ulteriori risoluzioni del Consiglio, quali: *United Nations Security Council, Resolution 1747 (2007)*, 24 March 2007, UN. Doc. S/RES/1747 (2007); *United Nations Security Council, Resolution 1803 (2008)*, 3 March 2008, UN. Doc. S/RES/1803 (2008); *United Nations Security Council, Resolution 1929 (2010)*, 9 June 2010, UN. Doc. S/RES/1929 (2010).

²⁸ S. P. MULLIGAN, *Withdrawal from International Agreements: Legal Framework, the Paris Agreement, and the Iran Nuclear Agreement*, Congressional Research Service, May 4, 2018.

²⁹ *Executive Order 13846 of August 6, 2018 - Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran*.

³⁰ *Ibidem*, Section 1. *Blocking Sanctions Relating to Support for the Government of Iran's Purchase or Acquisition of U.S. Bank Notes or Precious Metals; Certain Iranian Persons; and Iran's Energy, Shipping, and Shipbuilding Sectors and Port Operators*

³¹ *Executive Order 13871 of May 8, 2019 - Imposing Sanctions With Respect to the Iron, Steel, Aluminum, and Copper Sectors of Iran*.

³² *Executive Order 13876 of June 24, 2019 - Imposing Sanctions With Respect to Iran*.

³³ *Executive Order 13902 of January 10, 2020 - Imposing Sanctions With Respect to Additional Sectors of Iran*.

Sebbene l'extraterritorialità rappresenti un modello tipico dell'azione degli Stati Uniti nell'ambito dell'applicazione delle misure sanzionatorie, le modalità di realizzazione di tale meccanismo sembrano sfuggire ai parametri di liceità del diritto internazionale in materia di giurisdizione. In tal senso, molte delle recenti disposizioni evidenziate, soprattutto le più recenti del biennio 2019-2020, non prevedono l'uso dei criteri classici della giurisdizione, bensì ampie nozioni riferite a individui o persone giuridiche di Stati terzi, senza ulteriori nessi al territorio americano.

Ad incrementare le incertezze sulla liceità di tale strumento e dell'ambiziosa giurisdizione statunitense, soprattutto in riferimento al caso dell'Iran, sono le reazioni sollevatesi a livello internazionale, finalizzate sia alla condanna che al contrasto tali misure, confluite in significativi documenti internazionali³⁴, decisioni statali nonché in ricorsi presso la Corte internazionale di giustizia³⁵.

3. *Gli strumenti di contrasto dell'Unione europea*

La contrarietà dell'Unione europea rispetto alle misure sanzionatorie americane a carattere extraterritoriale, che da sempre ha ritenuto illecite ha comportato diverse azioni finalizzate a contrastarne l'applicazione.

Mentre ai tempi dell'adozione del primo embargo extraterritoriale nei confronti di Cuba, nel 1996, l'allora Comunità europea era giunta all'adozione del primo statuto di blocco europeo e all'istituzione di un procedimento giudiziario dinanzi agli organi dell'Organizzazione mondiale del commercio, inducendo in tal modo gli Stati Uniti a modificare la propria posizione, diversa è la situazione attuale. Oggi, sono infatti diverse le decisioni politiche, economiche e giuridiche che l'Unione europea ha scelto di perseguire in modo da tutelare i propri rapporti economici con l'Iran.

In tale contesto, l'Unione ha infatti seguito quattro canali principali: l'apertura di nuove consultazioni politiche con l'Iran sulle questioni regionali³⁶; l'estensione del mandato alla Banca europea degli investimenti per facilitare i prestiti ai privati che intendano investire in Iran³⁷; la creazione di un meccanismo di pagamenti indipendente dal dollaro americano, il rinominato *Instrument in Support of Trade Exchanges* (INSTEX)³⁸; la modifica e la riattivazione del Regolamento 2271/96, c.d. *Blocking Statute Regulation*³⁹.

Date le implicazioni giuridiche riguardanti l'esecuzione delle disposizioni incluse in tale regolamento, che mira a limitare concretamente gli effetti delle sanzioni extraterritoriali, risulta essenziale dedicare una specifica analisi agli aspetti sostanziali e procedurali di tale

³⁴ A. HOFER, *Negotiating International Public Policy through the Adoption and Contestation of Sanctions*, in *Revue Belge de Droit International*, Vol. 2, 2017, pp. 440- 473.

³⁵ Si pensi a: *International Court of Justice, Application Instituting Proceedings, Certain Iranian Assets, (Islamic Republic Of Iran V. United States Of America)*, filed in the Registry of the Court on 14 June 2016; *International Court of Justice, Application Instituting Proceedings, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran V. United States of America)*, filed in the Registry of the Court on 16 July 2018.

³⁶ R. ALCARO, *On Speaking Terms: Europe-Iran Dialogue on Regional Flashpoints*, in *LAI Commentaries*, Issue 19|21, Istituto Affari Internazionali, Marzo 2019.

³⁷ M. PARRY, *Extending the European Investment Bank's External Lending Mandate to Iran*, *European Parliamentary Research Service*, June 2018.

³⁸ B. IMMENKAMP, *EU-Iran: The way forward. Can the JCPOA survive the Trump presidency?*, *European Parliament, Members' Research Service*, July 2020; E. GERANMAYEH, M. LAFONT RAPNOUIL, *Meeting the Challenge of Secondary Sanctions*, *European Council on Foreign Relations*, June 2019.

³⁹ *European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, Extraterritorial sanctions on trade and investments and European responses, Study requested by the INTA Committee, November 2020.*

strumento, nonché all'applicazione da parte dei giudici europei, escludendo dall'analisi le misure più prettamente economiche e finanziarie.

Nonostante siano stati sollevati numerosi dubbi in merito alle questioni applicative, quali ad esempio la necessità di garantire l'attuazione da parte degli Stati membri e assicurare la conformità degli operatori allo statuto di blocco, e siano state evidenziate diverse criticità della misure in oggetto⁴⁰, come l'effettiva bassa adesione al regolamento da parte degli stessi attori economici interessati, alcune constatazioni in dottrina e recenti pronunce dei giudici interni di alcuni Stati membri, mettono in luce la nuova centralità del Regolamento nei rapporti internazionali presenti e nei suoi sviluppi futuri.

4. Il Regolamento 2271/96: profili sostanziali e procedurali

Attraverso il Regolamento delegato 2018/1100 della Commissione⁴¹, in vigore dal 7 agosto 2018, il precedente Regolamento di blocco 2271/96⁴² è stato emendato al fine di estenderne l'applicazione *ratione materiae* ai più recenti strumenti normativi statunitensi, elencati nell'allegato a tale atto⁴³.

Come specifica il primo articolo del Regolamento 2271/96, la finalità di tale strumento è quella di neutralizzare “gli effetti dell'applicazione extraterritoriale degli atti normativi, compresi i regolamenti e gli altri strumenti legislativi adottati da paesi terzi, e delle azioni su di essi basate o da essi derivanti, qualora tale applicazione leda gli interessi delle persone fisiche e giuridiche dell'Unione che effettuano scambi internazionali e/o movimenti di capitali e attività commerciali connesse tra l'Unione e i paesi terzi.”

Tale obiettivo è perseguito attraverso quattro fondamentali misure, già previste nell'originario Regolamento del '96: l'obbligo di notifica alla Commissione, l'obbligo di non riconoscimento delle decisioni e delle sentenze straniere, l'obbligo di rispetto delle disposizioni di blocco e la facoltà di ricorso per il risarcimento danni causati da tali misure.

Ai sensi dell'articolo 11 del Regolamento le disposizioni si applicano *ratione personae* alle cinque categorie di soggetti ivi elencati: 1. qualsiasi persona fisica residente nell'Unione e/o cittadino di uno Stato membro; 2. qualsiasi persona giuridica incorporata nell'Unione; 3. qualsiasi persona fisica o giuridica di cui all'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 4055/86 (1); 4. qualsiasi altra persona fisica residente nell'Unione, a meno che tale persona non si trovi nel paese di cui è cittadino; 5. qualsiasi altra persona fisica all'interno dell'Unione, comprese le sue acque territoriali e il suo spazio aereo e su qualsiasi aeromobile o su qualsiasi nave soggetta alla giurisdizione o al controllo di uno Stato membro, che agisca a titolo professionale⁴⁴.

Inoltre, grazie alla nota di orientamento fornita dalla Commissione europea a chiarimento del contenuto del regolamento, è stato affermato che le disposizioni del regolamento si

⁴⁰ *European Banking Federation, EBF comments on the EU Blocking Regulation*, 11 July 2018.

⁴¹ Regolamento Delegato (UE) 2018/1100 della Commissione, del 6 giugno 2018 che modifica l'allegato del regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio, relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti, (G.U.C.E. L. 199/1).

⁴² Regolamento (CE) N. 2271/96, *op. cit. supra*, nota 23.

⁴³ Gli atti inclusi nell'allegato sono rispettivamente: *National Defense Authorization Act for Fiscal Year, 1993*; *Title XVII Cuban Democracy Act, 1993, sections 1704 and 1706*; *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act, 1996*; *Iran Sanctions Act, 1996*; *Iran Freedom and Counter-Proliferation Act, 2012*; *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012*; *Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act, 2012*; «*Iranian Transactions and Sanctions Regulations*».

⁴⁴ Regolamento (CE) N. 2271/96, *op. cit. supra*, nota 23, articolo 11.

applicano anche nei confronti delle c.d. imprese sussidiarie europee di imprese statunitensi, in quanto società istituite sulla base del diritto interno di uno degli Stati membri, nonché aventi sede sul territorio di uno di questi, considerate dunque soggette a diritti e obblighi derivanti dal diritto dell'Unione⁴⁵. Diversamente, tali norme non si applicano nei confronti delle succursali di imprese americane nell'Unione, né rispetto alle imprese sussidiarie di imprese europee, di norma registrate nel territorio degli Stati Uniti⁴⁶.

Il primo degli obblighi in capo a tali persone fisiche e giuridiche è il c.d. obbligo di informazione. Ai sensi dell'articolo 2, spetta ad essi il dovere di fornire tutte le informazioni pertinenti alla Commissione, entro 30 giorni, nel caso in cui i propri interessi economici siano direttamente o indirettamente lesi dagli atti normativi previsti nell'allegato del regolamento⁴⁷. È possibile, inoltre, che tali informazioni vengano trasmesse dall'autorità statale competente della materia del regolamento o, viceversa, spetterà alla Commissione informare suddetta autorità qualora l'informazione sia comunicata direttamente dal soggetto giuridico leso⁴⁸. Ad ogni modo, le informazioni confidenziali inoltrate alla Commissione sono protette dal segreto professionale di quest'ultima, che potrà rivelarle esclusivamente nel corso di azioni giudiziarie o se autorizzata, mentre potrà divulgare informazioni di carattere generale⁴⁹.

Di seguito, secondo il disposto dell'articolo 4, è fatto divieto di riconoscere o dare esecuzione a qualsiasi decisione amministrativa o sentenza di un tribunale, adottata da autorità esterne all'Unione europea, finalizzate a dare attuazione alle disposizioni delle norme elencate nell'allegato⁵⁰. Rispetto tale disposizione, la nota di orientamento della Commissione include inoltre il divieto di esecuzione di decisioni concernenti il sequestro di beni o le sanzioni economiche⁵¹, mentre in dottrina sono stati inclusi anche il divieto di estradizione negli Stati

⁴⁵ Commissione europea, Nota di orientamento, Domande e risposte: adozione dell'aggiornamento del regolamento di blocco (2018/C 277 I/03), Sezione 4, para. 21, Le imprese figlie dell'UE di imprese statunitensi che sono costituite a norma dal diritto di uno Stato membro e hanno la sede legale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale nell'Unione sono considerate operatori dell'UE. Esse godono pertanto di tutti i diritti e sono assoggettate a tutti gli obblighi previsti dal diritto dell'Unione, tra cui il regolamento di blocco.

⁴⁶ *Ibidem*, Le succursali nell'UE di imprese statunitensi non rientrano nell'ambito di applicazione del precedente paragrafo, in quanto non hanno personalità giuridica distinta da quella dell'impresa madre. Non sono quindi considerate operatori dell'UE, e non sono, pertanto, soggette al regolamento di blocco. Le imprese figlie statunitensi di imprese dell'UE sono soggette al diritto del paese in cui sono registrate, che di norma è quello degli Stati Uniti. Pertanto, esse non sono considerate operatori dell'UE e non sono soggette al regolamento di blocco. Tuttavia, la loro impresa madre registrata nell'Unione è un operatore dell'UE e, in quanto tale, soggetta alle disposizioni del regolamento di blocco.

⁴⁷ Regolamento (CE) N. 2271/96, *op. cit. supra*, nota 23, Articolo 2, Qualora gli interessi economici e/o finanziari di qualsiasi persona di cui all'articolo 11 siano lesi, direttamente o indirettamente, dagli atti normativi indicati nell'allegato o da azioni su di essi basate o da essi derivanti, tale persona ne informa la Commissione nei 30 giorni successivi alla data in cui le è pervenuta l'informazione; se sono lesi gli interessi di una persona giuridica, tale obbligo incombe ai direttori, dirigenti o altre persone aventi responsabilità direttive.

⁴⁸ *Ibidem*, Tutte le informazioni sono trasmesse alla Commissione direttamente o tramite le autorità competenti degli Stati membri. Se le informazioni sono trasmesse direttamente alla Commissione, questa ne informa immediatamente le autorità competenti dello Stato membro in cui la persona che ha fornito le informazioni è residente o registrata.

⁴⁹ *Ibidem*, Articolo 3, Tutte le informazioni fornite conformemente all'articolo 2 vengono utilizzate soltanto per gli scopi indicati. Le informazioni di carattere riservato o che sono state fornite su base confidenziale sono protette dall'obbligo del segreto professionale. Esse non vengono divulgate dalla Commissione senza l'esplicita autorizzazione della persona che le ha fornite. La Commissione può rivelare tali informazioni qualora obbligata o autorizzata a farlo, in particolare in relazione ad azioni giudiziarie. In questo caso si deve tener conto dell'interesse legittimo della persona interessata a che non siano divulgati i suoi segreti commerciali.

⁵⁰ *Ibidem*, Articolo 4, Nessuna sentenza di un tribunale e nessuna decisione di un'autorità amministrativa esterna alla Comunità che, direttamente o indirettamente, renda operative gli atti normativi indicati nell'allegato o azioni su di essi basate o da essi derivanti, è accettata o eseguita in alcun modo.

⁵¹ Commissione europea, Nota di orientamento, *op. cit. supra*, nota 145, Pertanto l'UE non riconosce le decisioni, siano esse di natura amministrativa, giudiziaria, arbitrale o di altra natura, adottate dalle autorità dei paesi terzi

Uniti basate su presunte violazioni di sanzioni secondarie, il divieto di assistenza giuridica agli Stati Uniti e il divieto di produrre documentazione richiesta da quest'ultimi⁵².

Centrale nel regolamento è l'obbligo previsto all'articolo 5, il quale dispone che nessuna delle persone fisiche o giuridiche sopra elencate debba conformarsi a disposizioni, requisiti e divieti che siano previsti o derivanti dalle norme allegate al regolamento⁵³.

Tuttavia, il secondo paragrafo del medesimo articolo prevede la c.d. clausola di "carve out", eccezione sulla base della quale, nel caso in cui l'operatore fornisca prove che dimostrino che la mancata osservanza delle misure extraterritoriali causerebbe gravi danni a sé stesso o all'Unione, può richiedere alla Commissione di rilasciare un'autorizzazione personale specifica, secondo la procedura stabilita agli articoli 7 e 8, per consentire all'operatore di conformarsi alle disposizioni straniere⁵⁴. Nel giudicare le richieste di concessione dell'autorizzazione, la Commissione è coadiuvata dal comitato della legislazione extraterritoriale⁵⁵.

Al fine di predisporre con maggiore precisione l'ambito di applicazione di tale disposizione, la Commissione ha provveduto inoltre ad adottare un regolamento di esecuzione concernente i criteri validi per poter avanzare la richiesta per l'ottenimento dell'autorizzazione prevista all'articolo 5⁵⁶. Ai sensi del regolamento di esecuzione, il richiedente dovrà indicare precisamente le norme extraterritoriali e i danni che deriverebbero dalla mancata osservanza delle stesse e le prove sufficienti a dimostrare il grave danno⁵⁷. Una volta ricevuta la domanda, la Commissione procede a valutare la sussistenza dell'effettiva corrispondenza tra la richiesta avanzata e uno dei criteri disposti all'articolo 4 del regolamento di esecuzione⁵⁸.

sulla base delle disposizioni di cui all'allegato del regolamento di blocco o di atti che sviluppano o attuano dette disposizioni. Analogamente, non hanno esecuzione nell'UE le decisioni che impongono, ad esempio, il sequestro o sanzioni economiche nei confronti degli operatori dell'UE basate sui predetti atti. In tal modo gli operatori dell'UE sono protetti dagli effetti di dette decisioni nell'Unione.

⁵² T. RUYSS, C. RYNGAERT, *Secondary Sanctions: a weapon out of control? The international legality of, and European responses to, US secondary sanctions*, in *The British Yearbook of International Law*, 2020, pp. 1–116.

⁵³ Regolamento (CE) N. 2271/96, *op. cit. supra* nota 37, Articolo 5, Nessuna delle persone di cui all'articolo 11 deve rispettare, direttamente o attraverso una consociata o altro intermediario, attivamente o per omissione deliberata, richieste o divieti, comprese le richieste di tribunali stranieri, basate o derivanti, direttamente o indirettamente, dagli atti normativi indicati nell'allegato o da azioni su di essi basate o da essi derivanti. Si veda: G. FORWOOD, C. VAN HAUTE, S. NORDIN, *The Reincarnation of the EU Blocking Regulation: Putting European Companies Between a Rock and a Hard Place*, in *Global Trade and Customs Journal*, 13, Issue 11, 2018, pp. 496-501

⁵⁴ *Ibidem*, Articolo 5, par. 2, Conformemente alle procedure di cui agli articoli 7 e 8, si può essere autorizzati a rispettare, completamente o in parte, le norme contestate se la loro inosservanza può danneggiare seriamente i propri interessi o quelli della Comunità. I criteri di applicazione della presente disposizione sono fissati secondo la procedura di cui all'articolo 8. Qualora sussistano prove sufficienti che l'inosservanza causerebbe gravi danni ad una persona fisica o giuridica, la Commissione sottopone senza indugio al comitato di cui all'articolo 8 un progetto delle misure adeguate da adottare a norma del presente regolamento.

⁵⁵ *Ibidem*, Articolo 8

⁵⁶ Regolamento di Esecuzione (UE) 2018/1101 della Commissione del 3 agosto 2018 che stabilisce i criteri di applicazione dell'articolo 5, secondo comma, del regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti (*G.U.U.E.* L. 199/I 7)

⁵⁷ *Ibidem*, Articolo 3, para. 2-3, 2. La domanda riporta il cognome e il nome e i dati di contatto del richiedente, indica esattamente le disposizioni degli atti normativi extraterritoriali elencati o delle azioni successive e descrive l'ambito di applicazione dell'autorizzazione richiesta e il danno che sarebbe causato dall'inosservanza. 3. Nella domanda il richiedente fornisce prove sufficienti che l'inosservanza causerebbe un grave danno ad almeno un interesse protetto.

⁵⁸ *Ibidem*, Articolo 4, a) se è probabile che l'interesse protetto sia specificamente a rischio, tenendo conto del contesto, della natura e dell'origine del danno all'interesse protetto; b) l'esistenza di indagini in corso, di natura amministrativa o giudiziaria, nei confronti del richiedente nel paese terzo all'origine dell'atto normativo extraterritoriale elencato, o l'esistenza di un accordo transattivo con detto paese; c) l'esistenza di un legame

L'ultima disposizione cardine del regolamento 2271/96 riguarda la c.d. procedura di *clawback*⁵⁹. Il disposto dell'articolo 6, consente ai soggetti autorizzati di avanzare ricorso per il risarcimento di eventuali danni, inclusi i costi delle spese legali, causati ad essi dall'applicazione delle norme specificate⁶⁰. La richiesta di risarcimento danni deve essere avanzata dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali, sulla base delle norme sostanziali e delle procedurali interne, fatta salva, come di consueto, la possibilità di ricorrere al giudice dell'Unione attraverso il meccanismo di rinvio pregiudiziale.

Fermo restando quanto disposto dal regolamento quale appena illustrato, gli Stati restano tuttavia liberi di adottare ulteriori norme interne, nonché spetta loro decidere, in caso di violazione delle disposizioni del regolamento, il contenuto di sanzioni specifiche che siano efficaci, proporzionate e dissuasive⁶¹.

Spettano invece alla Commissione le procedure di rilascio delle autorizzazioni, la raccolta di informazioni da individui e Stati, la modifica delle disposizioni contenute nell'allegato, nonché la supervisione dell'applicazione del regolamento, mentre il compito di fornire l'interpretazione vincolante di quest'ultimo spetta esclusivamente alla Corte di giustizia dell'Unione europea⁶².

effettivo con il paese terzo all'origine dell'atto normativo extraterritoriale elencato o delle azioni successive, ad esempio se il richiedente include imprese madri o imprese figlie o la partecipazione di persone fisiche o giuridiche soggette alla giurisdizione primaria del paese terzo che è all'origine dell'atto normativo extraterritoriale elencato o delle azioni successive; d) se il richiedente possa ragionevolmente adottare misure per evitare o mitigare il danno; e) l'effetto negativo sulle attività economiche, in particolare se il richiedente possa subire perdite economiche rilevanti, tali, ad esempio, da comprometterne la sostenibilità economica o da comportare un serio rischio di fallimento; f) se l'attività del richiedente sia resa eccessivamente difficile, a causa della perdita di mezzi di produzione o di risorse essenziali che non possono essere ragionevolmente sostituiti; g) se il godimento dei diritti individuali del richiedente sia ostacolato in maniera rilevante; h) se vi sia una minaccia alla sicurezza, alla protezione della vita umana e della salute e alla tutela dell'ambiente; i) se vi sia una minaccia alla capacità dell'Unione di attuare le sue politiche in materia di aiuto umanitario, di sviluppo o di commercio o gli aspetti esterni delle sue politiche interne; j) la sicurezza dell'approvvigionamento di beni e servizi strategici all'interno o verso l'Unione o uno Stato membro e l'impatto di eventuali carenze o perturbazioni al riguardo; k) le conseguenze per il mercato interno in termini di libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, nonché per la stabilità finanziaria ed economica o per le infrastrutture essenziali dell'Unione; l) le implicazioni sistemiche del danno, in particolare per quanto riguarda gli effetti di ricaduta su altri settori; m) l'impatto sul mercato del lavoro di uno o più Stati membri e le conseguenze transfrontaliere nell'Unione; n) ogni altro fattore rilevante.

⁵⁹ T. RUYS, C. RYNGAERT, *op. cit. supra* nota 52.

⁶⁰ Regolamento (CE) N. 2271/96, *op. cit. supra* nota 37, Articolo 6, Qualsiasi persona di cui all'articolo 11, impegnata in un'attività di cui all'articolo 1 ha diritto al risarcimento dei danni, comprese le spese giudiziali, ad essa causati dall'applicazione degli atti normativi indicati nell'allegato o da azioni su di essi basate o da essi derivanti. Tale risarcimento può essere ottenuto dalla persona fisica o giuridica o da qualsiasi altra entità che ha causato danni o da qualsiasi persona che agisca per suo conto o altro intermediario.

⁶¹ *Ibidem*, Articolo 9, Ciascuno Stato membro decide le sanzioni da imporre in caso di violazione delle pertinenti disposizioni del presente regolamento. Tali sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.

⁶² Commissione europea, Nota di orientamento, *op. cit. supra* nota 45, par. 11., Nel contesto del regolamento di blocco, le funzioni principali della Commissione europea sono le seguenti: modificare l'elenco delle sanzioni extraterritoriali di cui all'allegato del regolamento di blocco mediante atti delegati (articolo 2, primo comma); raccogliere informazioni presso gli operatori dell'UE su possibili casi di applicazione degli atti normativi extraterritoriali elencati (articolo 2); concedere l'autorizzazione agli operatori dell'UE in casi specifici e debitamente motivati, quando hanno bisogno di rispettare completamente o in parte le sanzioni extraterritoriali per evitare un grave danno ai loro interessi o a quelli dell'Unione; adottare, mediante atti di esecuzione, i criteri di valutazione delle domande (articolo 5, secondo comma, in combinato disposto con l'articolo 7, lettera b) (1)). Altri compiti procedurali sono stabiliti dall'articolo 7, lettere a), d), ed e), e dall'articolo 10. Inoltre, nel suo ruolo di custode dei trattati, la Commissione sorveglia la corretta e uniforme applicazione del diritto dell'Unione, sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea.

5. L'applicazione nazionale e la giurisprudenza interna

Sebbene vi sia un'ancora limitata prassi applicativa del Regolamento di blocco a causa di diversi fattori, che potrebbero spingere a non ritenere tale atto quale vero e proprio deterrente al rispetto delle misure statunitensi, è rilevante evidenziare il ruolo centrale rivestito dalle pronunce del giudice interno, nel dirimere controversie riguardanti, direttamente o indirettamente, il contenuto del Regolamento.

È bene premettere che la dottrina fino ad oggi non si è occupata specificatamente di questo tema, anche a causa di una limitata pubblicità delle decisioni.

Valga da esempio il caso della giurisprudenza italiana, le cui sentenze non sono state rese pubbliche, ma rispetto alla quale alcuni commentatori affermano che siano stati sottoposti al giudice interno due controversie inerenti all'applicazione a favore del regolamento 2271/96⁶³ nei confronti della decisione di due banche di procedere al congelamento dei fondi di cittadini iraniani⁶⁴.

Rispetto a tali decisioni sembrerebbero risultare meno incisive nel confermare le disposizioni del *blocking statute* le decisioni del giudice olandese, più volte pronunciatisi in materia. Il primissimo caso, deciso in prima istanza dalla Corte distrettuale di Rotterdam⁶⁵, e confermato in cassazione dalla Corte suprema olandese⁶⁶, ha riguardato la possibilità di applicare le norme del regolamento rispetto ad una richiesta di estradizione, avanzata dal giudice americano nei confronti di un cittadino iraniano presente sul territorio olandese, per violazione delle restrizioni al commercio di armi a duplice uso tra gli Stati Uniti e l'Iran. A seguito dell'atto di accusa del Distretto di Columbia per tali violazioni, il ricorrente adiva la corte olandese affinché venisse constatata la contrarietà di tale richiesta rispetto al disposto dell'articolo 4 del regolamento 2271. Entrambe le corti olandesi hanno tuttavia rigettato il ricorso, affermando che la finalità del regolamento di blocco è quella di prevenire gli effetti delle misure extraterritoriali che sanzionano condotte non considerate illecite nel territorio dell'Unione europea. In questo caso, come rilevato dai giudici, non sussistono le condizioni per applicare il regolamento poiché non soltanto tali condotte sono ritenute illecite dall'Unione europea, come disposto negli atti riguardanti le misure restrittive nei confronti dell'Iran, ma sono inoltre perseguibili quali reati ai sensi del diritto penale olandese⁶⁷. Per tali ragioni, la Corte suprema olandese ha stabilito l'impossibilità di invocare lo statuto di blocco nel caso di specie, affermando inoltre la non sussistenza di valide motivazioni per poter procedere al rinvio pregiudiziale presso la Corte di giustizia dell'Unione, come richiesto dal ricorrente.

Ben altra questione ha riguardato invece il secondo caso olandese, *PAM International NV* contro *Exact Software Netherlands BV*, questa volta sottoposto alla Corte distrettuale de L'Aia⁶⁸. Nei fatti, la controversia in oggetto ha coinvolto la sospensione del contratto di

⁶³ *Italian judgments on the EU Blocking Regulation*, in *EU Sanctions, Law Practice and Guidance*, 2nd October 2019, <https://www.europeansanctions.com/2019/10/italian-judgments-on-the-eu-blocking-regulation/>.

⁶⁴ Si veda inoltre: *Navigating between U.S. secondary sanctions and the EU Blocking Regulation*, *Kneppelbout Advocaten*, 29 October 2019, <https://www.kneppelhout.nl/actueel/navigating-between-u-s-secondary-sanctions-and-the-eu-blocking-regulation>; *V. Wilkinson, V. Davies, US Secondary Sanctions and Navigating the EU Blocking Regulation*, 21 November 2019, <https://www.fieldfisher.com/en/insights/us-secondary-sanctions-and-navigating-the-eu-block>; *EU Blocking Regulation – where are we now?*, *Eversheds Sutherland*, 8 October 2019, https://www.eversheds-sutherland.com/global/en/what/articles/index.page?ArticleID=en/Competition_EU_and_Regulatory/eu-blocking-regulation-081019.

⁶⁵ *Rechtbank Rotterdam*, ECLI:NL:RBROT:2019:5338 (5 July 2020).

⁶⁶ *Supreme Court of the Netherlands (Hoge Raad)*, ECLI:NL:HR:2020:623 (7 April 2020).

⁶⁷ *Ibidem*, para. 5.

⁶⁸ *Rechtbank Den Haag*, ECLI:NL:RBDHA:2019:6301 (25 June 2019).

distribuzione da parte della società olandese *Exact* nei confronti della compagnia *PAM*, avente sede in Curaçao e attività commerciali a Cuba. Tale sospensione è stata decisa a seguito della rilevazione dell'azienda da parte della società per azioni statunitense KKR, e dunque, sebbene non motivata, è stata probabilmente dovuta ai rischi derivanti dalla possibile estensione dell'*Helms-Burton Act* nei suoi confronti⁶⁹. Sebbene il ricorrente, *PAM International*, abbia indicato le disposizioni del regolamento 2271/96, violate a suo parere da *Exact* in quanto soggetto giuridico registrato all'interno di uno Stato membro dell'Unione, la Corte ha tuttavia calibrato la propria decisione sulla base della forza maggiore, invocata invece dal convenuto. In tal senso, la Corte distrettuale ha sì stabilito l'obbligo di ripristino del contratto tra i due soggetti, affermando tuttavia che il rischio di essere esposti a sanzioni statunitensi non rappresenta una valida ragione sulla quale configurare l'esistenza di una causa di forza maggiore tale da permettere la rescissione del contratto. Nonostante la decisione non si sia basata sulle disposizioni dello statuto di blocco, il giudice distrettuale ha comunque tenuto a sottolineare in conclusione che il rispetto della normativa americana può rappresentare oggi una violazione del diritto penale olandese, che ha recepito la normativa europea di blocco⁷⁰. Inoltre, a seguito del seguente ricorso, la Commissione europea ha richiesto l'apertura di un'indagine sulle attività della società *Exact* e la loro conformità alle disposizioni del regolamento 2271/96.

Similmente, il tema dell'applicazione delle norme del regolamento di blocco è stato coinvolto solo in modo collaterale in un procedimento presso la Corte di giustizia inglese, nel caso *Mamancochet Mining Limited v. Aegis Managing Agency Limited and Others* del 2018⁷¹. In tale controversia, riguardante il pagamento di una polizza assicurativa, da un lato la difesa si è basata sulla clausola contrattuale c.d. "*sanction limitation and exclusion*", che permette all'assicuratore di non dare esecuzione alla polizza in caso ciò comporti la violazione di una sanzione – americana o europea-, mentre il ricorrente, oltre alle norme di diritto inglese, ha invocato l'obbligo di rispettare le previsioni dello statuto di blocco. Anche in tal caso, tuttavia, la decisione finale del giudice inglese si è basata esclusivamente sulle norme interne in materia di contratti assicurativi, confermando la sospensione dell'assicurazione nel caso di non conformità alle sanzioni, purché ciò sia concretamente provato, ed escludendo invece la possibilità di applicare il *blocking statute* nei casi in cui la *policy* assicurativa preveda l'inclusione delle clausole sopra citate⁷².

Maggiormente controverse risultano invece le decisioni delle corti tedesche, le quali hanno avuto a loro volta occasione di pronunciarsi sull'applicazione del regolamento 2271/96 rispetto a rapporti contrattuali privati.

Nel primo caso, inoltrato alla Corte distrettuale di Amburgo, è stata rigettata la richiesta del ricorrente, una compagnia internazionale di logistica, inerente alla riapertura dei servizi bancari nei suoi confronti, precedentemente sospesi a causa del rischio di danno economico derivante dall'inserimento del soggetto nelle liste sanzionatorie statunitensi⁷³. La decisione del giudice è stata basata sulla dimostrazione che la scelta dell'ente bancario non fosse arbitraria, bensì supportata da prove di rischi economici concreti⁷⁴. Tuttavia, la Corte ha

⁶⁹ T. RUYS, C. RYNGAERT, *supra* nota 52.

⁷⁰ ECLI:NL:RBDHA:2019:6301, para. 4.10.

⁷¹ *The High Court of Justice, Business and Property Courts of England and Wales, Commercial Court, Mamancochet Mining Limited v Aegis Managing Agency Limited and Others*, [2018] EWHC 2643 (Comm), 12 October 2018.

⁷² *Ibidem*, [...] "considerable force in the Defendants' "short answer" to the point, namely that the Blocking Regulation is not engaged where the insurer's liability to pay a claim is suspended under a sanctions clause such as the one in the Policy. In such a case, the insurer is not "complying" with a third country's prohibition but is simply relying upon the terms of the policy to resist payment." [...].

⁷³ *Landgericht Hamburg 18. Zivilkammer, Urteil vom 15.10.2018*, 318 O 330/18, § 675h Abs 2 S 1 BGB.

⁷⁴ *Ibidem*, para. 27-38.

precisato che la decisione di rescindere un contratto per tali ragioni non comporta una violazione del regolamento di blocco poiché è lo stesso regolamento a prevedere eccezioni, lasciando in tal modo liberi gli operatori nelle loro scelte economiche, come peraltro specificato anche nella nota di orientamento della Commissione europea⁷⁵.

Più complessa è invece la controversia che ha visto contrapposti la filiale tedesca della banca iraniana *Bank Melli*, quale ricorrente, e la compagnia telefonica tedesca *Telekom Deutschland GmbH*. Quanto ai fatti, a seguito della reintroduzione delle sanzioni statunitensi nel 2018, la compagnia *Telekom* decideva di rescindere i contratti telefonici di dieci enti legati per diversi fattori all'Iran, tra cui la succursale filiale di *Bank Melli* presente in Germania, a causa della possibilità di essere sanzionati dagli Stati Uniti, paese dal quale l'azienda ricava circa il 50% dei propri guadagni, poiché tali enti erano stati inclusi nelle liste sanzionatorie americane, nonché esclusi dal sistema di pagamenti SWIFT⁷⁶. Avendo dimostrato la possibilità di concludere transazioni finanziarie anche al di fuori del sistema SWIFT, i rappresentanti di *Bank Melli* decidevano di ricorrere alla Corte distrettuale di Amburgo affinché questa potesse stabilire l'illiceità della condotta di *Telekom* rispetto a quanto previsto all'articolo 5 del regolamento di blocco ed imporre il rispetto degli obblighi contrattuali precedentemente stabiliti. Il giudice di primo grado di Amburgo ha ammesso che la mancanza di prove sufficienti da parte di *Telekom* obbliga quest'ultimo a ripristinare i servizi previsti dal contratto, ma solo fino alla scadenza dei termini di notifica della rescissione previsti dal contratto, senza così violare in alcun modo l'articolo 5.

Tale decisione ha spinto il ricorrente iraniano a procedere in appello presso la *Hanseatic Oberlandesgericht*, ovvero l'Alta Corte regionale di Amburgo, al fine di stabilire se la condotta di *Telekom* rappresenti una violazione dell'obbligo di *non-compliance* previsto nel regolamento 2271, o se diversamente spetti ad esso la facoltà di rescindere il contratto con l'ente bancario. Data l'inesistenza di una giurisprudenza coerente in materia, l'Alta Corte regionale ha deciso di procedere con un rinvio pregiudiziale al giudice di Lussemburgo, il primo in assoluto a riguardare il *blocking statute*.

6. Il procedimento dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea

Il rinvio pregiudiziale proposto dall'Alta Corte regionale tedesca rappresenta un caso senza precedenti, che mette in luce parte delle difficoltà pratiche riscontrate tanto dagli operatori economici europei quanto dai giudici degli Stati membri dell'Unione, nell'applicazione delle disposizioni contenute nel Regolamento di blocco.

Al fine di ottenere chiarimenti sulle modalità di esecuzione dello Regolamento 2271/96, il giudice tedesco ha sottoposto alla Corte di Lussemburgo quattro questioni fondamentali, che

⁷⁵ *Ibidem*, para. 43-45. Commissione europea, Nota di orientamento, *op. cit. supra* nota 45, para. 5. Gli operatori dell'UE sono liberi di gestire le loro attività come meglio ritengono, nel rispetto del diritto dell'Unione e del diritto nazionale applicabile. Essi sono pertanto liberi di decidere se avviare, continuare o cessare le attività commerciali in Iran o a Cuba, e se operare in un dato settore economico, sulla base della loro valutazione della situazione economica. La finalità del regolamento di blocco è proprio quella di garantire che tali decisioni commerciali restino libere, vale a dire, che non siano imposte agli operatori dell'UE dagli atti normativi extraterritoriali elencati, che il diritto dell'Unione non riconosce come loro applicabili.

⁷⁶ Il testo della sentenza non è stato reso pubblico. Tuttavia, i dettagli della controversia sono descritti nel testo del rinvio pregiudiziale inoltrato dall'Alta Corte regionale al giudice del Lussemburgo, nonché in numerosi commenti. *Telekom darf iranischer Bank nicht die Verbindung kappen, Süddeutsche Zeitung*, 30 November 2018, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/aussenhandel-hamburg-telekom-darf-iranischer-bank-nicht-die-verbinding-kappen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-181130-99-34455b>.

rispecchiano i diversi orientamenti rilevabili nella giurisprudenza tedesca, e che mirano a delineare un bilanciamento tra gli obblighi derivanti dal Regolamento e le necessità finanziarie degli operatori economici, nonché le loro libertà economiche⁷⁷.

Con la prima questione il giudice rinviante chiede se i soggetti previsti all'articolo 11 del regolamento debbano conformarsi alla disposizione dell'articolo 5 soltanto nel caso in cui essi siano destinatari diretti di un provvedimento emesso da un'autorità statunitense, o se diversamente possa bastare il fatto che tale condotta sia motivata dalla volontà di adempiere alle sanzioni secondarie⁷⁸. La motivazione di tale richiesta nasce dalla soluzione diversa che emerge da una sentenza resa dall'Alta Corte regionale di Colonia, adottata in un caso molto simile a quello riguardante la *Bank Melli*, in cui si stabiliva la non applicazione del regolamento se la condotta non fosse stata basata su un precedente ordine, diretto o indiretto, emesso dalle autorità americane⁷⁹.

La seconda questione richiede se, in caso in cui sia sufficiente la mera esistenza dei regimi sanzionatori, l'operatore debba o meno indicare e motivare le ragioni che lo hanno portato a concludere preventivamente il contratto, in modo tale da dimostrare che la scelta non sia stata dettata per timore di ipotetici rischi economici e finanziari derivanti dal mancato rispetto delle sanzioni statunitensi⁸⁰. Tale interrogativo deriva dall'opinione condivisa da alcuni commentatori e corti tedesche, secondo cui dovrebbe in ogni caso supporre la libertà degli operatori economici, come affermato nella sentenza sopra citata, diversamente dall'Alta Corte regionale di Amburgo, a parere della quale la mancata motivazione da parte dell'operatore economico non permetta di valutare correttamente l'applicazione dell'articolo 5⁸¹.

La terza questione riguarda invece le conseguenze economiche della constatazione della violazione. In tal senso si chiede alla Corte se, a seguito di ciò, sia sufficiente per il giudice nazionale ritenere nullo l'atto che pone fine al contratto in quanto contrario alla norma, o se questa decisione debba essere accompagnata da una sanzione pecuniaria⁸². Secondo l'Alta Corte regionale, infatti, sebbene l'articolo 9 del Regolamento imponga agli Stati membri di

⁷⁷ *Request for a preliminary ruling Bank Melli Iran, Aktiengesellschaft nach iranischem Recht / Telekom Deutschland GmbH, Case C-124/20*, 5 March 2020 (2020/C 201/23).

⁷⁸ *Ibidem*, para. II.1. Does the first paragraph of Article 5 of Regulation No 2271/96 only apply where the acting EU operator within the meaning of Article 11 of that Regulation is issued directly or indirectly with an official or court order on the part of the United States of America or does it suffice for its application that the action of the EU operator is predicated on compliance with secondary sanctions without any such order?

⁷⁹ *Ibidem*, para 1.a. [...] The Oberlandesgericht Köln (Higher Regional Court, Cologne) held in a judgment delivered on 7 February 2020 [...] that the first paragraph of Article 5 of Regulation No 2271/96 simply does not apply in such an eventuality. The Chamber does not share that view; it is of the opinion that the mere existence of secondary sanctions suffices, as only then can the ban on compliance with such sanctions pursued under the first paragraph of Article 5 of Regulation No 2271/96 be implemented effectively.

⁸⁰ *Ibidem*, para. II.2. If the answer to Question 1 is that the second alternative applies: Does the first paragraph of Article 5 of Regulation No 2271/96 preclude an understanding under national law that the party giving notice of termination is also able to terminate a continuing obligation with a contracting party named on the Specially Designated Nationals and Blocked Persons List held by the US Office of Foreign Assets Control, including where termination is motivated by compliance with US sanctions, without the need to give a reason for termination and therefore without having to show and prove in civil proceedings that the reason for termination was not to comply with US sanctions?

⁸¹ *Case C-124/20*, 175, para. 1.b. The consequence of that opinion is that the defendant would, by way of exception, have to explain its motives for termination or at least show and, if necessary, prove that the decision to terminate the contract was not taken out of fear of reprisals on the US market. Without that explanation, it is not possible to establish whether termination infringes the first paragraph of Article 5 of Regulation No 2271/96.

⁸² *Ibidem*, para. II.3. If Question 2 is answered in the affirmative: Must ordinary termination in breach of the first paragraph of Article 5 of Regulation No 2271/96 necessarily be regarded as ineffective or can the purpose of the Regulation be satisfied through other penalties, such as a fine?

stabilire sanzioni per coloro che violino le disposizioni di tale atto, la stessa previsione contribuirebbe ad incrementare il danno economico dell'operatore europeo, già sottoposto a consistenti perdite sul mercato statunitense, a causa del mancato rispetto delle restrizioni stabilite dal governo americano⁸³.

Da ultimo, la Corte chiede se, nel caso in cui gli atti che comportano il rispetto delle sanzioni statunitensi possano essere esclusivamente annullati, tale misura si applichi anche rispetto a casi in cui ciò comporterebbe una gravosa perdita economica per l'operatore, nonostante le deroghe stabilite all'art. 5, previste al par. 2, e il disposto degli artt. 16 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, inerenti rispettivamente la libertà d'impresa e la portata dei diritti previsti dalla stessa Carta⁸⁴.

A causa della mancanza di precedenti giurisprudenziali in materia, nonché della limitatezza della prassi applicativa, è oggi estremamente difficile avanzare previsioni sul possibile contenuto della sentenza della Corte di Lussemburgo. È tuttavia evidente che la decisione della Corte permetterà di sciogliere numerosi nodi giuridici che allo stato odierno frenano non soltanto il giudice nazionale in sede di applicazione del Regolamento, ma anche le scelte degli stessi operatori economici europei nei loro rapporti con entità iscritte nelle liste sanzionatorie americane, ma anche nei confronti di quei soggetti che potrebbero in qualche modo mettere a rischio la posizione dell'operatore sul mercato statunitense.

7. Conclusioni

Il Regolamento 2271/96, o regolamento di blocco, riveste oggi un ruolo centrale nell'azione europea di contrasto alle misure restrittive extraterritoriali statunitensi, aventi forti ripercussioni sui rapporti economici dell'Unione con i paesi oggetto del regime sanzionatorio stabilito e, in particolare, in relazione agli scambi commerciali con l'Iran.

In tal senso, il regolamento rappresenta lo strumento giuridico che, parallelamente allo sviluppo di strumenti diplomatici ed economici precedentemente illustrati, permette non soltanto di consolidare l'esistenza di una prassi contraria all'esercizio della prerogativa del governo statunitense in materia di sanzioni extraterritoriali, ma anche di fornire un supporto concreto agli operatori economici europei, attraverso un meccanismo di tutela giuridica, ma anche economica, grazie alla procedura di risarcimento dei danni derivanti dalle stesse misure.

Come dimostrato dalla più recente prassi degli Stati membri, il compito principale nel dare concreta applicazione al Regolamento spetta al giudice interno di ciascun singolo paese dell'Unione, in qualità di vero e proprio garante della corretta esecuzione del regolamento. Tuttavia, la mancanza di una giurisprudenza coerente tra i diversi sistemi giuridici nazionali, se non persino all'interno di uno stesso paese, come si è visto accadere nel caso della Germania, mette in luce l'urgenza di un intervento interpretativo da parte della Corte di giustizia dell'Unione, alla quale compete principalmente il compito di chiarire le disposizioni principali del Regolamento.

⁸³ *Ibidem*, para. 1.c., [...] In light of the economic losses to which the defendant is exposed if it is excluded from the US market, it might be considered disproportionate to prevent it from terminating its contractual relationships with the applicant rather than (only) imposing a fine. Moreover, it is the chamber's understanding that it is not the direct purpose of the Regulation to protect the applicant.

⁸⁴ *Ibidem*, para. II.4. If the answer to Question 3 is that the first alternative applies: Considering Articles 16 and 52 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, on the one hand, and the possibility of an exemption being authorised under the second paragraph of Article 5 of Regulation No 2271/96, on the other, does that apply even where maintaining the business relationship with the listed contracting party would expose the EU operator to considerable economic losses on the US market (in this case: 50% of group turnover)?

Spetta quindi ai giudici di Lussemburgo fornire risposte utili a precisare con chiarezza la portata applicativa del Regolamento, assicurandone così un'esecuzione consistente e non frammentaria tra le varie corti, che vada ad offrire maggiori garanzie ai soggetti giuridici impegnati nelle attività economiche e finanziarie con i paesi terzi.

Non è da escludersi che un utilizzo rigoroso e sistematico del regolamento, potrebbe indurre un maggior numero di operatori ad invocarne l'applicazione e potrebbe persino comportare, come nel 1996, un ribilanciamento delle relazioni tra Stati Uniti ed Unione europea a favore di quest'ultima, tale da spingere ad una pacifica soluzione del contrasto derivante dall'applicazione delle sanzioni extraterritoriali, nonché ad una sospensione di tali misure, nei confronti delle quali si riscontra una forte contrarietà da parte della comunità internazionale.