



ROBERTO RUOPPO\*

## SANZIONI INDIVIDUALI DELL'UNIONE EUROPEA NEL CONFLITTO RUSSO-UCRAINO E DIRITTI FONDAMENTALI: LUCI ED OMBRE ALL'INDOMANI DELLE PRIME PRONUNCE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le misure restrittive adottate dall'Unione europea ed il loro inquadramento giuridico ai sensi del diritto internazionale. – 3. Il rispetto dei diritti umani quale requisito di legittimità delle misure restrittive individuali dell'Unione europea. – 4. La compatibilità delle misure restrittive con la libertà d'espressione: quali indicazioni dal caso *Russia Today France c. Consiglio*. – 5. La dubbia compatibilità dell'impianto sanzionatorio con la tutela del diritto di proprietà e le prime censure della Corte di giustizia. – 6. Conclusioni: la progressiva emersione di un sistema sanzionatorio «mirato» nella forma ma potenzialmente indiscriminato negli effetti.

### 1. Introduzione

L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha suscitato una decisa risposta sanzionatoria da parte della comunità internazionale e dell'Unione europea in particolare, la quale ha provveduto, al momento in cui si scrive, all'adozione di otto pacchetti di sanzioni<sup>1</sup>. Oggetto del presente scritto saranno esclusivamente le misure restrittive rivolte nei confronti di singole persone fisiche o giuridiche, in ragione del relativo coinvolgimento nella compromissione dell'integrità territoriale dell'Ucraina. Come già accaduto per le sanzioni adottate in altri contesti – quale il contrasto al terrorismo internazionale – sono proprio queste ultime a suscitare i maggiori problemi in ordine alla compatibilità con i diritti fondamentali della persona<sup>2</sup>. Per ragioni di chiarezza espositiva si precisa che i termini

---

\* Ricercatore di tipo b di Diritto internazionale, Università Politecnica delle Marche.

<sup>1</sup> Il 6 ottobre 2022 è stato adottato l'ultimo pacchetto di sanzioni attraverso i regolamenti (UE) 2022/1904 e 2022/1905 del Consiglio, in *GUUE* L 259I. Una raccolta organica dei diversi interventi sanzionatori delle istituzioni dell'Unione è reperibile all'indirizzo [consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/](https://consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/).

<sup>2</sup> Il tema della tutela dei diritti fondamentali della persona ha assunto particolare rilievo all'indomani dell'adozione delle sanzioni da parte del Consiglio di sicurezza nel 2001 nel quadro delle misure di contrasto al terrorismo internazionale. Sul punto si vedano E. CANNIZZARO, *Security Council Resolutions and EC Fundamental Rights: Some Remarks on the ECJ Decision in the Kadi Case*, in *YB Eur. Law*, 2010, p. 593 ss.; M. LUGATO, *Sono le*

«sanzioni» e «misure restrittive» verranno utilizzati nel presente scritto come sinonimi, pur non trascurando come nella dottrina internazionalistica il concetto di sanzione assuma connotati ambigui e forieri di incertezze<sup>3</sup>, in quanto tale non del tutto sovrapponibile alle nozioni di contromisure o ritorsioni<sup>4</sup>. Non è questa la sede per approfondire l'argomento, ma è sufficiente sottolineare che l'elemento identificativo di una condotta internazionale come sanzione risiederebbe nella reazione ad un illecito, essendo pertanto necessario accertare la sussistenza di una previa condotta posta in essere in violazione di una norma internazionale<sup>5</sup>. Ciò posto, la qualificazione giuridica delle restrizioni introdotte dalle istituzioni europee nel diritto internazionale assume un rilievo fondamentale, il quale non si esaurisce sul piano esclusivamente dogmatico. Come avremo modo di vedere, ad esempio, dalla sussunzione delle misure restrittive nell'ambito delle contromisure discende l'obbligo del rispetto dei requisiti sanciti dal progetto di articoli della Commissione di diritto internazionale sulla responsabilità degli Stati, tra i quali l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali della persona<sup>6</sup>.

Pertanto dopo aver evidenziato la natura giuridica delle misure adottate in sede europea ci si soffermerà sull'importanza assunta dall'obbligo da ultimo menzionato. E ciò in quanto la possibilità di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea per far valere l'eventuale illegittimità degli atti delle istituzioni, ed il conseguente possibile annullamento dei medesimi, rischia di pregiudicare la soddisfazione degli obiettivi perseguiti con la predisposizione dell'impianto sanzionatorio<sup>7</sup>. L'attenzione verrà così concentrata su due situazioni giuridiche distinte in ordine alle quali i giudici di Lussemburgo hanno già avuto modo di intervenire: da un lato verrà esaminata l'incidenza dei provvedimenti sanzionatori rispetto alla libertà di espressione, in relazione alla quale la legittimità degli atti dell'Unione è stata di recente confermata dalla Corte di giustizia<sup>8</sup>. Dall'altro lato alcune perplessità sono invece suscitate dalla possibile incompatibilità rispetto al diritto di proprietà, in quanto i diritti dei soggetti destinatari delle misure restrittive sembrano soffrire un pregiudizio non adeguatamente giustificato alla luce delle motivazioni a fondamento delle medesime. In relazione a tale profilo la Corte di giustizia ha avuto modo di intervenire sia in sede cautelare<sup>9</sup> sia attraverso

---

*sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza incompatibili con il rispetto delle garanzie procedurali?*, in *Riv. dir. int.*, 2010, p. 309 ss.; M. HAPPOLD, *Targeted Sanctions and Human Rights*, in ID. e P. EDEN (a cura di), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, 2016, p. 87 ss.

<sup>3</sup> Cfr. A. TZANAKOPOULOS, *State Responsibility for "Targeted Sanctions"*, in *Am. Jour. Int. Law Unbound*, 2019, p. 135. La fungibilità terminologica evidenziata nel testo viene sostenuta anche da A. ALÌ, *Dalle misure restrittive dell'Unione europea alla "guerra economica" nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina*, in *Quest. gius.*, 15 aprile 2022, reperibile in *questionegiustizia.it*. Sul punto si veda altresì T. RUYS, *Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework*, in L. VAN DEN HERIK (a cura di), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, London, 2016, p. 19 ss.

<sup>4</sup> *Ex multis* si sofferma sui rapporti tra i concetti menzionati M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Roma, 2020, pp. 13-19.

<sup>5</sup> Così M. L. PICCHIO FORLATI, *La sanzione nel diritto internazionale*, Padova, 1974, p. 24.

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 50, par. 1, lett. b del progetto della Commissione di diritto internazionale sulla responsabilità degli Stati è stabilito che «Le contromisure non pregiudicheranno: [...] gli obblighi di tutela dei diritti umani fondamentali».

<sup>7</sup> Il rispetto dei diritti umani costituisce un requisito di legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione anche quando si tratti di provvedimenti adottati in materia di politica estera e sicurezza comune, in virtù di quanto disposto dagli articoli 3, par. 5 e 21, parr. 1 e 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE). Così C. MORVIDUCCI, *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, in *Eurojus*, 2019, p. 77 ss.

<sup>8</sup> Tribunale dell'Unione europea, sent. 27 luglio 2022, *RT France c. Consiglio*, T-125/22.

<sup>9</sup> Tribunale dell'Unione europea, ord. 27 giugno 2022, *Alisher Usmanov c. Consiglio*, T-237/22; ord. 30 maggio 2022, *OT c. Consiglio*, T-193/22.

una decisione di merito con cui ha annullato un provvedimento di congelamento irrogato nei confronti dell'ex governatore della città di Sebastopoli<sup>10</sup>. In considerazione del carattere seriale del vizio riscontrato e dunque della relativa ravvisabilità con riguardo ad una molteplicità di soggetti, ulteriori pronunce di annullamento da parte della Corte di giustizia sono altamente prevedibili.

## 2. Le misure restrittive adottate dall'Unione europea ed il loro inquadramento giuridico ai sensi del diritto internazionale

Nell'esercizio delle proprie attribuzioni in materia di politica estera e sicurezza comune l'Unione europea ha la possibilità di adottare misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, sia in attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza che in via autonoma, ai sensi di quanto disposto dagli articoli 29 TUE e 215 TFUE<sup>11</sup>. I provvedimenti restrittivi che hanno seguito l'illegittima invasione dell'Ucraina si collocano in quest'ultimo ambito, atteso l'ostacolo in seno al Consiglio di sicurezza rappresentato dal potere di veto di cui è titolare la Russia<sup>12</sup>. Tali sanzioni sono state introdotte attraverso la modifica e l'integrazione degli atti con i quali l'Unione aveva reagito all'illegittima annessione della Crimea nel 2014, in particolare la decisione PESC 2014/145 ed il regolamento (UE) 269/2014<sup>13</sup>. Più nel dettaglio, mediante i provvedimenti delle istituzioni dell'Unione sono state ampliate le liste delle persone fisiche e delle entità sottoposte alle restrizioni, in quanto ritenute responsabili a vario titolo della violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina<sup>14</sup>.

È opportuno sottolineare che le misure restrittive individuali costituiscono solo una componente dell'ampio apparato sanzionatorio attraverso il quale l'Unione europea ha reagito all'invasione russa. A titolo esemplificativo tra le restrizioni introdotte vi rientrano

---

<sup>10</sup> Tribunale dell'Unione europea, sent. 26 ottobre 2022, *Dmitry Vladimirovich Onyannikov c. Consiglio*, T-714/20.

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 215, par. 2 TFUE: «Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali». Il ruolo sempre più attivo dell'Unione europea nell'adozione di sanzioni è evidenziato da L. BORLINI e S. SILINGARDI, *Defining Elements and Emerging Legal Issues of eu "Sanctions"*, in *It. YB. Int. Law Online*, 2018, pp. 33-52.

<sup>12</sup> Sull'ampio ricorso alle sanzioni per fronteggiare situazioni di crisi internazionali anche in assenza di una previa risoluzione del Consiglio di sicurezza si sofferma S. POLI, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Napoli, 2019. Gli unici atti di condanna nei confronti delle autorità russe in seno alle Nazioni Unite, infatti, sono attribuibili esclusivamente all'Assemblea generale. Tra questi rilevano la risoluzione del 2 marzo 2022, A/RES/ES-11/1 successiva all'invasione del territorio ucraino; la risoluzione del 7 aprile 2022, A/RES/ES-11/3, con la quale la Federazione russa è stata sospesa dal Consiglio dei diritti umani dell'ONU; nonché la risoluzione del 12 ottobre 2022 con la quale è stata condannata l'annessione delle regioni di Donetsk, Kherson, Luhansk e Zaporizhzhia in seguito all'illegittimo esperimento dei referendum.

<sup>13</sup> Cfr. E. CIMIOTTA, *Le reazioni alla "sottrazione" della Crimea all'Ucraina. Quali garanzie del diritto internazionale di fronte a gravi illeciti imputati a grandi potenze?*, in *Dir. uomo dir. int.*, 2014, p. 491 ss.; M. GESTRI, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, in N. RONZITTI (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Leiden, 2016, p. 101.

<sup>14</sup> Per una panoramica di tali provvedimenti si veda S. POLI, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *SIDIBlog*, 22 marzo 2022, reperibile in [sidiblog.org](http://sidiblog.org).

anche i limiti ai depositi bancari, i divieti di contrattazione per le industrie operanti nel settore della difesa, l'imposizione di dazi e l'esclusione dal sistema bancario SWIFT<sup>15</sup>.

In ragione della destinazione delle misure individuali nei confronti di specifiche categorie di soggetti o entità le medesime prendono la definizione di *targeted sanctions*, il cui merito risiederebbe nella idoneità a colpire esclusivamente i soggetti designati senza provocare restrizioni indiscriminate lesive del fondamentale principio di proporzionalità<sup>16</sup>. Anticipando quanto verrà in maniera più approfondita esaminato nei prossimi paragrafi, può essere a tal proposito rilevato che le sanzioni adottate dalle istituzioni dell'Unione sembrano non rispecchiare fedelmente tale proposito<sup>17</sup>, in quanto, alla luce delle motivazioni a supporto delle medesime, queste ultime risultano destinate a pregiudicare i diritti di un ampio novero di soggetti, non solo di coloro effettivamente coinvolti nella compromissione dell'integrità territoriale dell'Ucraina<sup>18</sup>.

La particolare disinvoltura con la quale sono designati i soggetti sanzionati sembra suffragare così l'idea che le finalità perseguite tramite le misure sanzionatorie si presentano eterogenee<sup>19</sup>: queste ultime, infatti, non si limiterebbero esclusivamente ad ostacolare l'iniziativa illegittima del governo di Mosca rendendo maggiormente dispendiosa l'attività bellica<sup>20</sup>; mirerebbero, altresì, a condizionare l'attività dello Stato aggressore invitandolo a cessare l'illecito in atto<sup>21</sup>; infine è stato rilevato che le sanzioni assolverebbero una funzione promozionale dei valori dell'Unione, svolgendo un ruolo definito «pedagogico»<sup>22</sup>.

La destinazione delle sanzioni – o quantomeno dei relativi effetti – nei confronti di soggetti terzi, in quanto non cittadini di Stati membri dell'Unione, e la loro emancipazione da un previo provvedimento del Consiglio di sicurezza costituisce il tratto distintivo delle

<sup>15</sup> Una descrizione degli interventi sanzionatori in materia commerciale è svolta da D. PAUCIULO, *Considerazioni sulle misure coercitive adottate nei confronti della Federazione russa e della Bielorussia alla luce del diritto del commercio internazionale*, in *SIDIBlog*, 19 marzo 2022, reperibile in *sidiblog.org*.

<sup>16</sup> In tal senso M. HAPPOLD, *Targeted Sanctions and Human Rights*, cit., p. 88. Più in generale sul tema F. SALERNO (a cura di), *Sanzioni "individuali" del Consiglio di Sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010.

<sup>17</sup> Il carattere mirato delle sanzioni costituisce uno dei principi ispiratori dell'azione delle istituzioni europee, come dimostrato dalla nota del Consiglio dell'Unione europea del 7 giugno 2004, 10198/1/04, Principi di base sul ricorso a misure restrittive (sanzioni), par. 6, in cui si afferma espressamente che «Le misure mirate dovrebbero ridurre quanto più possibile eventuali conseguenze negative sotto il profilo umanitario o le conseguenze indesiderate per le persone che non ne sono oggetto o per i paesi vicini».

<sup>18</sup> I rischi di illegittimità connessi alla non precisa designazione dei destinatari delle sanzioni sono evidenziati da A. DOUHAN, *Negative impact of unilateral coercive measures: priorities and road map, Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, 21 luglio 2020, UN Doc. A/HRC/45/7, par. 31: «International practice, however, has included an expanded application of targeted sanctions to individuals and legal entities by States and international organizations, quite often without or beyond the authorization of the Security Council. The legality of such targeted sanctions is rather disputable».

<sup>19</sup> Cfr. F. GIUMELLI, F. HOFFMANN, A. KSIAZCZAKOVÁ, *The When, What, Where and Why of European Union Sanctions*, in *European Security*, 2021, pp. 1-23; A. PELLET, A. MIRON, *Sanctions*, in R. WOLFRUM (a cura di), *Max P. Enc. Pub. Int. Law*, Oxford, 2012, p. 1 ss.

<sup>20</sup> A tal riguardo S. POLI, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, cit., *passim*, definisce le sanzioni quali misure di coercizione economica che assumono carattere complementare rispetto all'invio di armi in favore del paese aggredito.

<sup>21</sup> Tale finalità viene valorizzata da N. RONZITTI, *Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy: An International Law Perspective*, in ID. (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, cit., p. 1 ss.

<sup>22</sup> Cfr. C. MORVIDUCCI, *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, cit., p. 88; M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, cit., pp. 38 e 140 ss. In senso analogo N. D. WHITE, *Autonomous and Collective Sanctions in the International Legal Order*, in *It. YB. Int. Law*, 2018, p. 23.

misure adottate dalle istituzioni europee ed al contempo ne rende controversa la legittimità<sup>23</sup>. Si differenziano, sotto il primo profilo ad esempio, dalle determinazioni adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con le quali la Russia è stata dapprima sospesa dai diritti di rappresentanza<sup>24</sup> e successivamente esclusa da tale organizzazione regionale<sup>25</sup>. Si tratta in quest'ultimo caso di decisioni che trovano il proprio fondamento nell'art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa, il quale espressamente legittima il Comitato dei Ministri ad escludere uno Stato membro nel caso in cui quest'ultimo contravvenga all'obbligo, sancito dall'art. 3, di riconoscere e assicurare il principio della preminenza del diritto<sup>26</sup>. Costituiscono pertanto delle sanzioni che potrebbero essere definite "istituzionali" e che non possono essere assimilate alle iniziative adottate dall'Unione europea né tantomeno alle contromisure, come riconosciuto dalla stessa Commissione di diritto internazionale nel commentario allegato al progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali<sup>27</sup>.

Come anticipato, il coinvolgimento di soggetti estranei all'Unione europea rischia di suscitare non poche perplessità in merito alla legittimità delle misure restrittive, quale, ad esempio, il rischio di violare il principio di non ingerenza negli affari interni degli altri Stati<sup>28</sup>. Tali dubbi, a ben vedere, sono superabili alla luce della qualificazione delle misure restrittive unilaterali adottate dalle istituzioni europee, le quali sono ora qualificabili quali ritorsioni<sup>29</sup>, quando non implicano la violazione di alcun obbligo internazionale, ora come contromisure<sup>30</sup>. Più in particolare, in quest'ultimo caso si tratterebbe di contromisure collettive unilaterali in quanto assunte in assenza di una previa risoluzione del Consiglio di

---

<sup>23</sup> Sul punto si sofferma S. SILINGARDI, *Sulla legittimità delle sanzioni unilaterali nei confronti della Russia a seguito dell'aggressione contro l'Ucraina*, in *Riv. dir. int.*, 2022, p. 795 ss.

<sup>24</sup> Decision CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3 on the Situation in Ukraine – Measures to be taken, including under Article 8 of the Statute of the Council of Europe, adottata il 25 febbraio 2022, reperibile in [search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680a5a360](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a5a360).

<sup>25</sup> Resolution CM/RES(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe, adottata il 16 marzo 2022, reperibile in [search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680a5da51](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a5da51). Una prima riflessione a tal proposito viene svolta da A. SACCUCCI, *Brevi considerazioni sull'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa e sulle sue conseguenze*, in *SIDIBlog*, 26 aprile 2022, reperibile in [sidiblog.org](https://sidiblog.org).

<sup>26</sup> Ai sensi dell'art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa «Ogni membro del Consiglio d'Europa che contravvenga alle disposizioni dell'articolo 3, può essere sospeso dal diritto di rappresentanza e invitato dal Comitato dei Ministri a recedere nelle condizioni di cui all'articolo 7. Il Comitato può risolvere che il Membro, il quale non ottemperi a tale invito, cessi d'appartenere al Consiglio dal giorno stabilito dal Comitato stesso». Sulla legittimità delle decisioni volte dapprima a sospendere e successivamente ad escludere definitivamente la Russia dal Consiglio d'Europa e per un'approfondita analisi dei relativi effetti giuridici si veda C. ZANGHÌ, *La problematica partecipazione della Federazione Russa al Consiglio d'Europa: dall'ammissione alla perdita dello status di membro*, in questa *Rivista*, 2022, pp. 318-342, spec. p. 326 ss.

<sup>27</sup> *International Law Commission, Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*, 2011, p. 47: «Sanctions, which an organization may be entitled to adopt against its members according to its rules, are per se lawful measures and cannot be assimilated to countermeasures».

<sup>28</sup> A tal riguardo si veda M. SOSSAI, *Sanctioning Russia: Questions on the Legality and the Legitimacy of the Measures Imposed against the Invasion of Ukraine*, in *Roma Tre Law Rev.*, 2022, p. 165 ss.

<sup>29</sup> Un esempio è rappresentato dalla raccomandazione del 28 marzo 2022 (C(2022) 2028 final), con cui la Commissione europea ha esortato gli Stati membri a revocare i meccanismi di acquisto della cittadinanza, identificati usualmente tramite l'espressione «passaporti d'oro», in favore dei cittadini russi, ovvero documenti attribuiti nell'ambito dei programmi di cittadinanza (o CBI, *Citizenship by Investment*) che consentono di beneficiare dei vantaggi derivanti dalla cittadinanza di alcuni Paesi europei in cambio di investimenti ivi eseguiti.

<sup>30</sup> Sul punto A. M. AMOROSO, *Il contributo delle misure restrittive UE contro la Russia allo sviluppo del diritto internazionale delle sanzioni*, in *Diritti comparati*, 31 maggio 2022, reperibile in [diritticomparati.it](https://diritticomparati.it).

sicurezza<sup>31</sup>, la cui legittimità può essere ricondotta alla violazione di una norma di *jus cogens* ad opera del soggetto sanzionato, quale il divieto dell'uso della forza *ex art. 2, par. 4* della Carta delle Nazioni Unite<sup>32</sup>. Non è questa la sede per ricostruire il dibattito concernente l'eventuale formazione di una consuetudine internazionale legittimante in ogni caso l'adozione di contromisure collettive a fronte della violazione di obblighi *erga omnes*<sup>33</sup>. Piuttosto è sufficiente rilevare ai fini del presente lavoro che il rispetto dei diritti umani assurge a requisito sostanziale di legittimità delle iniziative sanzionatorie dell'Unione anche nell'ipotesi in cui queste ultime fossero qualificabili quali contromisure, alla luce di quanto disposto dall'art. 50 del progetto della Commissione di diritto internazionale sulla responsabilità dello Stato<sup>34</sup>. Infatti se la violazione di norme produttive di obblighi *erga omnes*, dunque esigibili da parte di tutti gli Stati della comunità internazionale<sup>35</sup>, legittima la reazione anche dei soggetti non direttamente colpiti da tale violazione, ciò non impedisce di sindacare il *quomodo* della reazione medesima, attraverso il metro, ad esempio, del rispetto dei diritti fondamentali.

Nei prossimi paragrafi avremo modo di vedere come l'obbligo del rispetto dei diritti umani fondamentali abbia assunto un rilievo primario nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, e ciò anche quando oggetto del sindacato dei giudici di Lussemburgo siano stati provvedimenti sanzionatori adottati per il perseguimento di obiettivi particolarmente delicati, quale il ripristino della pace e della sicurezza internazionale, alla stessa stregua di quanto accade per l'illegittima aggressione dell'Ucraina perpetrata dalle autorità russe.

<sup>31</sup> L'art. 48 del progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato espressamente prevede che «Ogni Stato diverso da uno Stato leso è legittimato ad invocare la responsabilità di un altro Stato ai sensi del paragrafo 2 se: [...] l'obbligo violato si pone nei confronti della comunità internazionale nel suo complesso [...]». L'art. 54 dispone che «Il presente capitolo non pregiudica il diritto di ogni Stato, legittimato ai sensi dell'art. 48, paragrafo 1 di invocare la responsabilità di un altro Stato [...]». Sul tema si veda D. ALLAND, *The Definition of Countermeasures*, in *The Law of International Responsibility*, Oxford, 2010, p. 1127 ss.

<sup>32</sup> Cfr. *Draft conclusions on peremptory norms of general international law (jus cogens) and commentaries thereto*, UN Doc. A/74/10, 2019, Conclusion 17, *Peremptory norms of general international law (jus cogens) as obligations owed to the international community as a whole (obligations erga omnes)*: «Peremptory norms of general international law (jus cogens) give rise to obligations owed to the international community as a whole (obligations erga omnes), in which all states have a legal interest». Qualificano le misure sanzionatorie dell'Unione come contromisure collettive M. GESTRI, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, cit., pp. 70-102; P. PALCHETTI, *Reactions by the European Union to Breaches of Erga Omnes Obligations*, in E. CANNIZZARO (a cura di), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, 2002, p. 219 ss. Tale definizione trova conferma nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia, sent. 27 luglio 2022, *RT France c. Consiglio*, T-125/22, par. 86: «[...] l'Unione ha dunque reagito rapidamente, a fronte di una violazione di obblighi *erga omnes* imposti dal diritto internazionale, al fine di contrastare, con tutte le misure di cui disponeva [...] l'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa».

<sup>33</sup> Sul punto si soffermano P. PICONE, *La responsabilità degli Stati tra codificazione e sviluppo progressivo della materia*, in *Riv. dir. int.*, 2016, p. 749 ss.; S. SILINGARDI, *Le sanzioni unilaterali e le sanzioni con applicazione extraterritoriale nel diritto internazionale*, Milano, 2020, pp. 22-39.

<sup>34</sup> Ai sensi dell'art. 50 «Le contromisure non pregiudicheranno: [...] b) gli obblighi di tutela dei diritti umani fondamentali».

<sup>35</sup> Sui rapporti tra norme di *jus cogens* ed obblighi *erga omnes* si veda P. PICONE, *The Distinction between Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, in E. CANNIZZARO (a cura di), *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, Oxford, 2011, p. 411 ss.; ID., *Gli obblighi erga omnes tra passato e futuro*, in *Riv. dir. int.*, 2015, pp. 1081-1108.

### 3. Il rispetto dei diritti umani quale requisito di legittimità delle misure restrittive individuali dell'Unione europea

Un dato che è ormai consolidato nella giurisprudenza della Corte di giustizia risiede nel riconoscimento di un ampio margine di discrezionalità in favore delle istituzioni dell'Unione ai fini della delineazione degli strumenti sanzionatori, degli obiettivi perseguiti e dei relativi destinatari<sup>36</sup>. Allo stesso tempo è altresì acquisito che le sanzioni unilaterali, in particolar modo quelle individuali, recano il rischio di sacrificare i diritti fondamentali dei soggetti coinvolti<sup>37</sup>, con la conseguente necessità di assicurare un equilibrato bilanciamento tra le legittime finalità perseguite dallo Stato o dall'organizzazione sanzionante e le esigenze di tutela dei diritti delle persone o delle entità sanzionate<sup>38</sup>. L'obbligo di assicurare il rispetto dei diritti umani è imputabile in via fisiologica a tutte le istituzioni dell'Unione, in primo luogo a quelle titolari del potere di adottare atti in materia di politica estera e di sicurezza comune<sup>39</sup>. Tale obbligo rinviene un fondamento normativo, anche in relazione agli atti PESC, negli articoli 3, par. 5 e 21 par. 1 e 2 del Trattato sull'Unione europea, alla luce dei quali è possibile sostenere che la tutela dei diritti dell'uomo costituisce un principio informatore dell'azione esterna dell'Unione europea, ivi inclusa l'adozione delle misure restrittive individuali<sup>40</sup>.

Sul piano rimediabile il compito di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali è attribuito alla Corte di giustizia, la quale dispone del potere, eccezionale rispetto alla tendenziale insindacabilità degli atti relativi alla politica estera e di sicurezza comune, di controllare la legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di

---

<sup>36</sup> Con riguardo ai provvedimenti sanzionatori adottati in occasione della crisi internazionale provocata dalle tensioni tra Russia e Ucraina si veda la sentenza della Corte di giustizia, 17 settembre 2020, *Rosneft Oil Company c. Consiglio*, C-732/18, par. 91 e 92: «[...] it must be recalled that the Court has held that the EU legislature must be allowed a broad discretion in areas which involve political, economic and social choices on its part, and in which it is called upon to undertake complex assessments [...] The imposition of export restrictions in a significant sector of the Russian economy, such as the Russian oil sector, plainly contributes to achieving the objective of increasing the costs of the Russian Federation's actions to undermine Ukraine's territorial integrity, sovereignty and independence, and of promoting a peaceful settlement of the crisis [...]».

<sup>37</sup> È questo, del resto, il motivo dell'approfondimento svolto da A. DOUHAN, *Negative impact of unilateral coercive measures: priorities and road map*, cit., *passim*.

<sup>38</sup> A tal riguardo, tra i numerosi contributi, si vedano M. HAPPOLD, *Targeted Sanctions and Human Rights*, cit., *passim*; M. LUGATO, *Sanctions and Individual Rights*, in N. RONZITTI (a cura di), *Coercive Diplomacy*, cit., p. 171 ss.

<sup>39</sup> Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 19 luglio 2012, *Parlamento c. Consiglio*, C-130/10, par. 83: «[...] l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali si rivolge [...] a tutte le istituzioni e a tutti gli organi e gli organismi dell'Unione». In merito si sofferma M. E. BARTOLONI, *Tutela dei diritti fondamentali e basi giuridiche di sanzioni UE nei confronti di persone, o enti non statali, collegati con attività terroristiche*, in *Dir. uomo dir. int.*, 2013, pp. 222-230.

<sup>40</sup> Ai sensi dell'art. 3, par. 5 TUE «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani [...]». L'art. 21, par. 1 del medesimo testo normativo dispone che «L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...]»; aggiungendo al par. 2 che «L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: [...] consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale [...]».

persone fisiche o giuridiche in forza del par. 2 dell'art. 275 del TFUE<sup>41</sup>. Tale competenza può essere svolta in via diretta, tramite un'azione di annullamento presentata dal soggetto leso, oppure in via incidentale, in seguito alla proposizione di un ricorso pregiudiziale di validità da parte di un'autorità giurisdizionale domestica<sup>42</sup>.

Uno dei filtri attraverso i quali è possibile sindacare la legittimità delle sanzioni dell'Unione è dunque rappresentato dai diritti fondamentali dei soggetti coinvolti, la cui tutela assume un rilievo primario nella giurisprudenza di Lussemburgo. Ciò è stato affermato non solo in occasione di provvedimenti sanzionatori adottati unilateralmente da parte delle istituzioni europee<sup>43</sup>, ma anche quando i medesimi abbiano costituito attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite<sup>44</sup>. Sin dalla nota sentenza *Kadi* la Corte di giustizia ha avuto modo di affermare che «la Comunità è una comunità di diritto nel senso che né i suoi Stati membri né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale fondamentale costituita dal Trattato CE»; e che «i giudici comunitari devono [...] garantire un controllo, in linea di principio completo, della legittimità di tutti gli atti comunitari con riferimento ai diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto comunitario»<sup>45</sup>. Tale principio è stato successivamente ribadito nella sentenza c.d. *Kadi II*, dove è stato chiarito che il sindacato giurisdizionale degli atti dell'Unione rispetto ai diritti fondamentali della persona va garantito «anche quando tali atti mirano ad attuare risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite»<sup>46</sup>.

Da quanto premesso emerge chiaramente come sia senz'altro superata ed anacronistica la tesi della immunità giurisdizionale dei provvedimenti sanzionatori in materia di politica estera e sicurezza comune, essendosi consolidata la possibilità di un relativo sindacato anche quando i medesimi siano attuativi di atti del Consiglio di sicurezza<sup>47</sup>. Il dato in passato era

<sup>41</sup> L'art. 275, par. 1 TFUE afferma che «La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni». La disciplina PESC viene sovente definita *lex imperfecta* anche per tale motivo, cfr. R. A. WESSEL, *Lex Imperfecta: Law and Integration in European Foreign and Security Policy*, in *European Papers*, 2016, pp. 439-468. Ai sensi dell'art. 275, par. 2 TFUE, tuttavia, è previsto che «[...] la Corte è competente a controllare il rispetto dell'articolo 40 del trattato sull'Unione europea e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma del presente trattato, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull'Unione europea». Sul punto si veda P. KOUTRAKOS, *Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy*, in *Int. Comp. Law Quart.*, 2018, pp. 1-35.

<sup>42</sup> Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 28 marzo 2017, *The Queen (PJSC Rosneft Oil Company) v. Her Majesty's Treasury*, C-72/15. Si sofferma sull'impatto di tale decisione S. POLI, *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still Imperfect but Gradually Subject to the Rule of Law*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2017, pp. 1799-1834.

<sup>43</sup> Tribunale dell'Unione europea, sent. 12 dicembre 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (PMOI) v. Council of the European Union*, T-228/02. Quest'ultimo è stato il primo caso in cui i giudici dell'Unione europea hanno riconosciuto la possibilità di scrutinare la legittimità dei provvedimenti delle istituzioni sulla scorta del rispetto dei diritti fondamentali della persona. In tal senso L. PANTALEO, *Sanction Cases in the European Courts*, in M. HAPPOLD, P. EDEN (a cura di), *Economic Sanctions and International Law*, cit., p. 173.

<sup>44</sup> Su tutte si veda la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, C-402/05 P e 415/05 P.

<sup>45</sup> *Ivi*, par. 281 e 326.

<sup>46</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 18 luglio 2013, *Commissione europea, Regno Unito e Irlanda del Nord c. Yassin Abdullah Kadi*, C-584/10 P e C-595/10 P, par. 97.

<sup>47</sup> *Ivi*, par. 67: «[...] il rispetto che le istituzioni dell'Unione devono alle istituzioni delle Nazioni Unite non può comportare l'assenza di controllo della legittimità di tali atti dell'Unione con riferimento ai diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione». Con riguardo alla centralità del caso *Kadi* rispetto al superamento dell'immunità giurisdizionale delle sanzioni adottate in materia di politica

tutt'altro che scontato, se si considera che rispetto alle misure restrittive adottate in seguito ad una risoluzione del Consiglio di sicurezza era stata prospettata la soccombenza degli obblighi di tutela dei diritti umani rispetto all'adempimento delle determinazioni assunte ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, in virtù dell'art. 103 della medesima<sup>48</sup>. Se la tesi della presunta prevalenza delle sanzioni è stata superata con riguardo a quelle misure restrittive assunte sulla base di una previa risoluzione del Consiglio di sicurezza, a maggior ragione il limite del rispetto dei diritti dell'uomo deve essere valorizzato con riguardo alle sanzioni unilaterali dell'Unione europea, come quelle adottate in seguito all'illegittima invasione dell'Ucraina, dove manca una norma speculare a quella dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite.

Del resto l'esigenza di garantire il rispetto dei diritti umani anche in sede di adozione di provvedimenti sanzionatori da parte delle istituzioni dell'Unione rinviene oggi un espresso riconoscimento nelle linee guida concernenti l'attuazione delle misure restrittive nell'esercizio delle attribuzioni in materia di politica estera e sicurezza comune<sup>49</sup>. Queste ultime, sebbene non formalmente vincolanti, sono indubbiamente espressive della acquisita consapevolezza dell'esigenza di assicurare un adeguato livello di tutela dei diritti fondamentali della persona pur in occasione dell'adozione di misure restrittive unilaterali.

Nei prossimi paragrafi ci soffermeremo sull'incidenza delle sanzioni introdotte in risposta alla violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina nei riguardi di alcune situazioni giuridiche soggettive, quali la libertà di espressione ed il diritto di proprietà. Alla luce delle prime pronunce dei giudici di Lussemburgo avremo l'occasione di verificare se le istituzioni dell'Unione hanno fino ad ora garantito il rispetto di un equilibrato bilanciamento tra il perseguimento dell'obiettivo di ottenere la cessazione delle ostilità belliche da un lato ed il rispetto dei diritti dei soggetti sanzionati dall'altro.

#### 4. *La compatibilità delle misure restrittive con la libertà d'espressione: quali indicazioni dal caso Russia Today France c. Consiglio*

Tra i provvedimenti più significativi che sono stati adottati all'indomani dell'invasione russa vanno senz'altro menzionati la decisione PESC 2022/351 ed il regolamento (UE) 2022/350, con i quali è stata espressamente vietata agli operatori menzionati in un apposito allegato (tra i quali figurano «Russia Today» e l'emittente «Sputnik») la radiodiffusione e la capacità di diffondere contenuti attraverso qualsiasi mezzo, nonché sospesa ogni licenza ed

---

estera e sicurezza comune si veda E. CANNIZZARO, *A Machiavellian Moment? The UN Security Council and the Rule of Law*, in *International Organizations Law Review*, 2006, pp. 189-224.

<sup>48</sup> Sul punto si vedano M. MILANOVIĆ, *Norm Conflict in International Law: Whither Human Rights?*, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2009, pp. 69-131; A. CIAMPI, *Security Council Targeted Sanctions and Human Rights*, in B. FASSBENDER (a cura di), *Securing Human Rights? Achievements and Challenges of the UN Security Council*, Oxford, 2011, pp. 98-140; M. LUGATO, *Sono le sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza incompatibili con il rispetto delle garanzie procedurali?*, cit., p. 311 ss., e giurisprudenza ivi citata.

<sup>49</sup> *Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy*, doc. 15579/03, 4 maggio 2018, reperibile in [data.consilium.europa.eu/doc/document/st-5664-2018-INIT/en/pdf](https://data.consilium.europa.eu/doc/document/st-5664-2018-INIT/en/pdf), il cui punto II, par. 9 dispone che «The introduction and implementation of restrictive measures must always be in accordance with international law. They must respect human rights and fundamental freedoms».

accordo di trasmissione e distribuzione con tali soggetti<sup>50</sup>. In sostanza attraverso gli atti menzionati le istituzioni europee hanno inteso vietare la propaganda a sostegno dell'aggressione militare dell'Ucraina, inibendo alle emittenti che si trovano sotto il controllo effettivo delle autorità russe di diffondere i propri contenuti in tutti i Paesi membri dell'Unione europea. Ciò in base al presupposto per cui la Federazione russa si sta avvalendo degli organi di informazione da essa diretti al fine di realizzare una campagna di distorsione dei fatti funzionale a giustificare l'invasione dell'Ucraina, e che tale disinformazione costituisce una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione<sup>51</sup>.

Non è mancato chi ha rilevato il contenuto atipico della misura restrittiva in esame, in ragione delle differenze con le limitazioni tradizionalmente introdotte tramite le sanzioni individuali, quali il congelamento dei beni o il divieto di ingresso nel territorio degli Stati membri<sup>52</sup>. Allo stesso tempo, tuttavia, la restrizione disvela la consapevolezza dei rischi connessi alla disinformazione e la necessità di apprestare adeguati strumenti di reazione alla cosiddetta propaganda di guerra<sup>53</sup>.

Ebbene, nonostante sia di primaria importanza la finalità perseguita tramite le limitazioni imposte nei confronti delle emittenti menzionate, è di tutta evidenza come l'applicazione di una sostanziale censura, come quella realizzata dalla decisione PESC 2022/351, pone il rischio di una sproporzionata ingerenza nei confronti della libertà di espressione presidiata dagli articoli 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Tale limitazione non può essere considerata di per sé illegittima, atteso il carattere relativo della libertà di espressione la quale, ai sensi di quanto disposto dall'art. 10, secondo paragrafo della CEDU, è suscettibile di restrizioni per il perseguimento di obiettivi di pubblico interesse<sup>54</sup>. Giova a tal riguardo rammentare che i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea costituiscono, *ex art. 6, paragrafo 3 TUE*, dei principi generali del diritto dell'Unione e che, ai sensi dell'art. 52, paragrafo 3 della Carta di Nizza, integrano un parametro privilegiato di interpretazione dei

<sup>50</sup> Art. 1 decisione (PESC) 2022/351 del Consiglio e del regolamento (UE) 2022/350 del Consiglio del 1 marzo 2022, in GU L 65, che modificano rispettivamente la decisione 2014/512/PESC ed il regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio del 31 luglio 2014, in GU L 229, concernenti misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

<sup>51</sup> Il considerando 6 della decisione PESC 2022/351 espressamente afferma che «Da tempo la Federazione russa attua una sistematica campagna internazionale di manipolazione dei media e di distorsione dei fatti, nell'intento di rafforzare la sua strategia di destabilizzazione dei paesi limitrofi e dell'Unione e dei suoi Stati membri»; proseguendo al considerando 7 che «Nell'intento di giustificare e sostenere l'aggressione nei confronti dell'Ucraina, la Federazione russa porta avanti da tempo la pratica di lanciare iniziative continue e concertate di propaganda [...], distorcendo gravemente i fatti e manipolando la realtà».

<sup>52</sup> In tal senso S. POLI, *Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe*, in *Quaderni AISDUE*, 2022, p. 114.

<sup>53</sup> Si veda sul punto C. DI TURI, *Il conflitto in Ucraina e la "propaganda di guerra" della Federazione russa: quali reazioni da parte dell'Unione europea?*, in *Eurojus*, 2022, p. 327 ss. L'art. 20, par. 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, dispone che «qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge».

<sup>54</sup> L'art. 10, par. 2 CEDU dispone che «L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza [...]». A tal riguardo si vedano A. CARDONE, M. OETHEIMER, *Art. 10*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, p. 397 ss., spec. pp. 403-418.

diritti riconosciuti da quest'ultima quando le rispettive disposizioni sono corrispondenti<sup>55</sup>. Non è un caso, del resto, che la Corte di giustizia è solita richiamare, nell'ambito dello scrutinio di legittimità delle restrizioni alla libertà di espressione, precedenti pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>56</sup>. Con riferimento alle eterogenee declinazioni che possono assumere le manifestazioni del pensiero, i giudici di Strasburgo sono ormai pacifici nel ritenere suscettibili di restrizione quelle che si traducono in cosiddetti «discorsi d'odio», ravvisabili a fronte di espressioni che non si limitano a comunicare un'opinione ma che veicolano un messaggio di intolleranza e di apologia della violenza<sup>57</sup>.

Proprio censurando l'assenza delle condizioni per una legittima limitazione della libertà di espressione, uno dei soggetti destinatari della decisione PESC 2022/351, *Russia Today France*, ha presentato una domanda di annullamento ai sensi dell'art. 263, par. 4 TFUE<sup>58</sup> ed il relativo ricorso è stato definito il 27 luglio di quest'anno<sup>59</sup>. Dopo aver ribadito l'ampio margine di discrezionalità di cui dispongono le istituzioni dell'Unione nella definizione degli scopi e degli obiettivi di politica estera<sup>60</sup>, la Corte di giustizia ha evidenziato in maniera significativa che le trasmissioni dell'emittente russa costituiscono una pericolosa minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale. I giudici di Lussemburgo hanno affermato espressamente che «la propaganda e le campagne di disinformazione fanno parte integrante dell'arsenale di guerra moderna» i quali ben possono legittimare l'adozione di provvedimenti restrittivi da parte delle istituzioni europee<sup>61</sup>. Inoltre, avvalendosi delle riflessioni svolte sul

<sup>55</sup> L'art. 52, par. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dispone infatti che «Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione».

<sup>56</sup> Il concreto modo di procedere non è, talvolta, esente da critiche come evidenziato, in relazione alla sentenza del 15 giugno 2017, *Kiselev c. Consiglio*, T-262/14, da M. SARZO, *La Corte di giustizia dell'Unione europea e le misure restrittive individuali: quale standard of review per la libertà d'espressione?*, in *Dir. uomo dir. int.*, 2022, pp. 409-419.

<sup>57</sup> Cfr. M. OETHEIMER, *Protecting Freedom of Expression: the Challenge of Hate Speech in the European Court of Human Rights Case Law*, in *Cardozo Jour. Int. Comp. Law*, 2009, p. 427 ss. Una prima definizione dei discorsi d'odio è ravvisabile nella raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 30 ottobre 1997, n. R (97) 20, ove si afferma che «...the term "hate speech" shall be understood as covering all forms of expression which spread, incite, promote or justify racial hatred, xenophobia, anti-Semitism or other forms of hatred based on intolerance, including: intolerance expressed by aggressive nationalism [...]». Tra le pronunce più significative a tal riguardo della Corte EDU si vedano *Jersild c. Danimarca*, 23 settembre 1994, ric. 15890/89; *Féret c. Belgio*, 16 luglio 2009, ric. 15615/07; *Perinçek c. Svizzera*, 15 ottobre 2015, ric. 27510/08.

<sup>58</sup> Ai sensi dell'art. 263, par. 4 TFUE «Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente [...]». Il ricorso principale è stato preceduto da una richiesta di misure cautelari rigettata dal Tribunale dell'Unione europea il 30 marzo 2022. Per un commento dell'ordinanza citata si veda A. MAFFEO, *Misure restrittive contro la Russia: il Tribunale rigetta la richiesta di sospensione di RT France*, in *Eurojus*, 2022, p. 300 ss.

<sup>59</sup> Tribunale dell'Unione europea, sent. 27 luglio 2022, *RT France c. Consiglio*, T-125/22. L'emittente russa aveva in realtà dedotto 4 motivi di illegittimità degli atti, invocando, oltre il pregiudizio alla libertà di espressione, la violazione del diritto di difesa, della libertà di impresa e del principio di non discriminazione. Si sofferma sui diversi motivi del ricorso S. DE VIDO, *La sentenza del Tribunale nel caso RT France c. Consiglio: la propaganda di guerra e il ruolo di imprese operanti nel settore della radiodiffusione nell'aggressione russa contro l'Ucraina*, in questa *Rivista*, 2022, pp. 1076-1084.

<sup>60</sup> *Ivi*, par. 52: «[...] non si può criticare il Consiglio per aver considerato che, di fronte alla crisi internazionale causata dall'aggressione nei confronti dell'Ucraina da parte della Federazione russa, le misure necessarie per rispondere alla grave minaccia alla pace e alla violazione del diritto internazionale avrebbero potuto includere un divieto temporaneo di radiodiffusione dei contenuti di alcuni media appartenenti al gruppo di canali RT».

<sup>61</sup> *Ivi*, par. 56. Si sofferma sui rischi connessi alla distorsione dei fatti nel contesto del conflitto russo-ucraino, in particolare in seguito all'illegittimo espletamento dei referendum, S. MASOL, *Orwellian Rulings of the Russian*

punto da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, il Tribunale ha evidenziato il particolare pericolo determinato dagli organi di informazione audiovisivi i quali hanno una capacità comunicativa molto più immediata e potente della carta stampata, attesa la loro idoneità a veicolare messaggi che lo scritto non è in grado di trasmettere<sup>62</sup>.

Tali considerazioni hanno indotto il Tribunale a ritenere soddisfatto il requisito del fondamento legale della restrizione applicata attraverso gli atti impugnati. Infatti, dal momento che le campagne di disinformazione mediatica costituiscono un significativo sostegno in favore dell'iniziativa bellica, era prevedibile per le società emittenti interessate – alla luce del canone di prevedibilità forgiato dalla Corte EDU – che con le proprie condotte avrebbero potuto andare incontro alle misure restrittive fondate sugli articoli 29 TUE e 215 TFUE<sup>63</sup>.

Anche il presupposto del perseguimento di un obiettivo di interesse generale è stato facilmente accertato atteso che i provvedimenti impugnati, nei propri considerando, rendevano esplicita l'esigenza di intervenire con le misure restrittive in esame al fine di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione<sup>64</sup>. Così la temporanea inibizione alla trasmissione di contenuti è stata ritenuta coerente all'obiettivo di preservare la pace, di prevenire i conflitti e di rafforzare la sicurezza internazionale, in linea con l'art. 21, par. 2, lett. c TUE<sup>65</sup>.

In ordine all'ultimo requisito necessario ai fini della legittimità della sanzione, *id est* la proporzionalità della limitazione imposta<sup>66</sup>, il Tribunale, prima di procedere all'espletamento del triplice test in cui il medesimo si articola, ha provveduto a scrutinare gli elementi di prova prodotti dal Consiglio utili a verificare la fondatezza dei timori connessi all'attività propagandistica delle emittenti. A tal riguardo, i giudici europei hanno dato atto di come il Consiglio abbia adeguatamente dimostrato che *Russia Today France* costituisce un'entità sotto il totale controllo del governo di Mosca, in quanto interamente finanziato dal tesoro russo e soggetto alle direttive delle autorità statali, e che la medesima si era resa responsabile di iniziative di sostegno all'iniziativa bellica e di distorsione della realtà. Conseguentemente la sospensione delle trasmissioni dell'emittente è stata ritenuta appropriata rispetto alle finalità di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dell'Unione<sup>67</sup>. Quanto al carattere necessario delle misure adottate, il Tribunale ha evidenziato che nessun'altra limitazione meno incisiva sarebbe stata in grado di soddisfare l'obiettivo perseguito, atteso che «misure diverse non avrebbero raggiunto lo stesso risultato, dal momento che alcune di esse, come il divieto di diffusione di taluni contenuti, trattandosi di un canale di informazione a ciclo continuo, sarebbero state praticamente impossibili da attuare, mentre altre, come l'obbligo di apporre un banner o un'avvertenza, avrebbero avuto efficacia limitata»<sup>68</sup>. Infine, viene espressamente

---

*Constitutional Court on the Donetsk, Kherson, Luhansk and Zaporizhzhia Provinces of Ukraine*, in *Ejil:Talk!*, 25 ottobre 2022, reperibile in [ejiltalk.org](http://ejiltalk.org).

<sup>62</sup> *Ivi*, par. 90. A tal riguardo viene citata la sentenza della Corte EDU, *NIT srl c. Moldavia*, 5 aprile 2022, ric. 28470/12.

<sup>63</sup> Tribunale dell'Unione europea, *RT France c. Consiglio*, cit., parr. 149-152.

<sup>64</sup> Coerentemente all'approccio consolidato in seno alla giurisprudenza della Corte EDU di considerare l'ordine pubblico, in senso sostanziale, quale concetto sovrapponibile alla sicurezza ed alla integrità territoriale. Così A. CARDONE, M. OETHEIMER, *Art. 10*, cit., p. 406.

<sup>65</sup> Tribunale dell'Unione europea, *RT France c. Consiglio*, cit., parr. 160-167.

<sup>66</sup> *Ex multis*, si veda a tal proposito E. CANNIZZARO, *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000.

<sup>67</sup> Tribunale dell'Unione europea, *RT France c. Consiglio*, cit., parr. 192-195.

<sup>68</sup> *Ivi*, par. 197.

rilevato come i pregiudizi derivanti dal divieto di radiodiffusione non siano affatto sproporzionati se comparati all'importanza degli obiettivi perseguiti, quali la cessazione dell'attività di propaganda a favore dell'aggressione militare che a sua volta mira a salvaguardare i valori, gli interessi fondamentali e la sicurezza dell'Unione<sup>69</sup>.

Le motivazioni della prima sentenza della Corte di giustizia in ordine alla legittimità della sostanziale censura introdotta dalle istituzioni europee sembrano condivisibili. Infatti i giudici di Lussemburgo giungono a ritenere non oltrepassati i requisiti di legittimità che una misura restrittiva deve rispettare alla luce della disciplina europea concernente la tutela della libertà di espressione, sulla scorta di una corretta applicazione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. I giudici di Lussemburgo non si sono limitati, invero, ad un mero rinvio formale alle precedenti sentenze della Corte EDU<sup>70</sup>, ma hanno calato in maniera soddisfacente le coordinate tracciate da Strasburgo rispetto alle specifiche circostanze del caso concreto. Non può non persuadere innanzitutto la riconduzione delle trasmissioni di *Russia Today* nell'ambito delle manifestazioni del pensiero che oltrepassano i limiti della libertà di opinione, traducendosi le medesime in una propaganda a supporto di condotte poste in essere in violazione di fondamentali norme di diritto internazionale. A sostegno di tali considerazioni sono peraltro descritti con precisione i passaggi delle trasmissioni che l'emittente russa ha mandato in onda sia prima che dopo l'inizio dell'attività bellica<sup>71</sup>. Anzi, proprio qualificando espressamente le iniziative russe quali condotte poste in essere in violazione di obblighi *erga omnes*, il Tribunale ha inquadrato la misura restrittiva in esame nell'ambito dei mezzi pacifici attraverso i quali l'Unione ha la facoltà di reagire ad un atto di aggressione lesivo del divieto dell'uso della forza di cui all'art. 2, par. 4 della Carta delle Nazioni Unite<sup>72</sup>.

Inoltre risultano adeguatamente esplicitate le ragioni che depongono a favore della legittimità della misura restrittiva, tra cui le caratteristiche dalle quali è possibile desumere la proporzionalità della medesima. In primo luogo attraverso la spiegazione della inidoneità di misure alternative a perseguire l'obiettivo avuto di mira, le quali non sarebbero state in grado di interrompere il flusso di notizie false e destabilizzanti nei confronti dell'opinione pubblica europea. Ancora, è stata correttamente messa in luce la particolare rilevanza della finalità perseguita, la sollecitazione a cessare l'attività bellica, la cui importanza è tale, in linea con i precedenti di Strasburgo<sup>73</sup>, da giustificare una compressione temporanea della libertà d'espressione. Quest'ultima, infatti, verrà mantenuta fintantoché persisterà l'illegittima invasione ai danni dell'Ucraina e fino a quando durerà l'attività propagandistica e distorsiva della realtà ad opera dell'emittente russa. Del resto, una volta qualificata la disinformazione

<sup>69</sup> *Ivi*, parr. 201-213.

<sup>70</sup> Questo era stato il vizio riscontrato in una precedente pronuncia della Corte di giustizia da parte di M. SARZO, *La Corte di giustizia dell'Unione europea e le misure restrittive individuali: quale standard of review per la libertà d'espressione?*, cit., p. 409 ss. Il cambio di rotta sotto questo punto di vista rispetto alle precedenti pronunce della Corte di giustizia è evidenziato altresì da S. POLI, *Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France"*, cit., p. 126.

<sup>71</sup> Tribunale dell'Unione europea, *RT France c. Consiglio*, cit., parr. 177-185.

<sup>72</sup> *Ivi*, par. 164. Il Tribunale ha a tal proposito fatto riferimento alla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 2 marzo 2022, cit., opzione argomentativa che non ha riscontrato un consenso unanime in dottrina. A tal riguardo si vedano, ad esempio, le riflessioni di S. DE VIDO, *La sentenza del Tribunale nel caso RT France c. Consiglio*, cit., p. 1083.

<sup>73</sup> La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è consolidata nel ritenere proporzionate le limitazioni alla libertà di espressione quando siano utili al fine di tutelare la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico. Cfr. Corte EDU, *Müslüm Gündüz c. Turchia*, 13 novembre 2003, ric. 59997/00; *Falakaoglu e Sajgılı c. Turchia*, 23 gennaio 2007, ric. 22147/02 e 24972/03; *Fatullayev c. Azerbaïjan*, 22 aprile 2010, ric. 40984/07.

mediatica quale una delle componenti dell'arsenale di guerra, è coerente ritenere legittima – in quanto proporzionata – la restrizione della libertà di espressione di un soggetto che costituisce una sostanziale articolazione dello Stato aggressore.

Non si trascurano i rischi connessi ad una eccessiva dilatazione della nozione di propaganda di guerra, ed il pericolo per la tutela della libertà di espressione riconducibile alla sussunzione in tale concetto dell'attività di disinformazione<sup>74</sup>. Si è allo stesso tempo convinti, tuttavia, che la legittimità della misura restrittiva vada verificata alla luce delle specifiche circostanze del caso concreto, la cui attenta valorizzazione consente di tracciare il confine tra le forme di interferenza ammissibili e quelle che si traducono in una indebita compressione del diritto di manifestare un'opinione. A parere di chi scrive, nel caso di specie, il Tribunale ha dettagliatamente individuato, sul piano soggettivo, gli elementi di fatto che consentono di ritenere RT France una *longa manus* delle autorità di Mosca, e sul piano oggettivo, le condotte che si sono tradotte in un'attività propagandistica in favore dell'illegittima iniziativa bellica portata avanti dal governo russo.

##### 5. La dubbia compatibilità dell'impianto sanzionatorio con la tutela del diritto di proprietà e le prime censure della Corte di giustizia

Considerazioni di tenore diverso sono suscitate dalle misure restrittive incidenti sui diritti patrimoniali dei soggetti sanzionati. Come già anticipato, tali sanzioni sono state per la prima volta introdotte con il regolamento (UE) 269/2014 in risposta all'illegittima annessione dell'Ucraina, ed il relativo elenco viene costantemente aggiornato dal Consiglio<sup>75</sup>. Per quanto rileva ai fini del presente lavoro, ed analizzando dapprima l'ambito oggettivo di applicazione delle sanzioni comminate, occorre concentrare l'attenzione sull'art. 2 del regolamento citato, in forza del quale «Sono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati, da qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo, o da qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi a essa associati elencati nell'allegato I».

Le ambiguità della misura introdotta sono a ben vedere riconducibili già al *nomen iuris* attribuito al provvedimento in parola, il quale non viene definito attraverso il ricorso ai concetti di «sequestro» o «confisca», ma allude piuttosto al concetto di «congelamento». Sul piano sostanziale gli atti sanzionatori delle istituzioni europee determinano un vincolo di indisponibilità sui beni e sulle attività economiche attribuibili ai soggetti inseriti nelle liste, attraverso il ricorso a nozioni autonome, cioè svincolate dalla specifica qualificazione nell'ambito dei singoli ordinamenti domestici, sia in relazione all'effetto prodotto dalla misura di congelamento sia in ordine ai beni che ne costituiscono l'oggetto<sup>76</sup>. Alla luce di tali

<sup>74</sup> Cfr. a tal proposito S. DE VIDO, *La sentenza del Tribunale nel caso RT France c. Consiglio*, cit., p. 1084.

<sup>75</sup> L'ultima modifica è attribuibile al regolamento (UE) 2022/1985 del Consiglio del 20 ottobre 2022, in *GUUE* L 2721I. Ad oggi risultano sanzionate 1236 persone e 115 entità. I dati sono reperibili all'indirizzo [consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/#individual](https://consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/#individual).

<sup>76</sup> In questo senso si esprime A. LEANDRO, *I rapporti internazionali d'impresa al vaglio delle misure restrittive adottate dall'Unione europea in occasione del conflitto russo-ucraino*, in *Dir. comm. int.*, 2022, p. 243 ss., spec. p. 253, il quale evidenzia la strumentalità delle sanzioni introdotte a colpire il più ampio numero possibile di situazioni economico-finanziarie. L'a. non manca di rilevare come i concetti di «fondi» o di «risorse economiche» evocati dai regolamenti UE sembrano sovrapponibili a quello di «investimento». Su di un piano più generale tali riflessioni sembrano suffragare l'idea della emersione nel diritto internazionale di una nozione autonoma ed

considerazioni sembra cogliere nel segno la dottrina che definisce le restrizioni introdotte nell'ordinamento italiano, in esecuzione dei provvedimenti dell'Unione, quali atti sanzionatori «a sé stanti», più vicini a provvedimenti di carattere amministrativo che a quelli aventi natura penale<sup>77</sup>.

Le maggiori perplessità determinate dalle misure restrittive in esame sono riconducibili all'efficacia soggettiva delle medesime, in ragione della particolare ampiezza del novero dei soggetti sanzionati. Infatti, in linea con l'obiettivo perseguito di rendere più difficile il reperimento delle risorse economiche per il finanziamento delle attività belliche, i destinatari delle restrizioni sono individuati con notevole disinvoltura. I soggetti sottoposti al congelamento delle proprie risorse economiche risultano così non solo coloro che si sono resi direttamente responsabili delle azioni che compromettono l'integrità territoriale dell'Ucraina<sup>78</sup>, o coloro che finanziano tali azioni, o, ancora gli imprenditori che operano in settori che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa<sup>79</sup>. Ma l'art. 3 del regolamento 269 del 2014 designa tra i soggetti destinatari anche le persone e le entità “associate” alle categorie previamente individuate, attraverso una clausola tanto elastica da rendere estremamente ampio il novero di coloro che risultano colpiti dalle misure sanzionatorie<sup>80</sup>.

Il rischio insito nella formulazione della disposizione menzionata è quello di attribuire alle istituzioni europee un margine di discrezionalità sostanzialmente illimitato nella designazione dei soggetti meritevoli di essere sanzionati. Con il serio pericolo di configurare forme di coinvolgimento, già stigmatizzate dalla Corte di giustizia, fondate su semplici presunzioni ed in grado di dare vita ad inammissibili ipotesi di responsabilità da posizione, come accade quando ad essere sanzionati siano i familiari di soggetti direttamente coinvolti nella realizzazione dell'illecito che ha giustificato l'adozione della misura restrittiva<sup>81</sup>. A titolo

---

onnicomprensiva di proprietà, in grado di ricomprendere un ampio fascio di situazioni giuridiche a carattere patrimoniale. Sul punto sia consentito il rinvio a R. RUOPPO, *La proprietà nel diritto internazionale*, Napoli, 2022, *passim*.

<sup>77</sup> Cfr. G. ZARRA, *Prime note sulle misure di congelamento dei beni di proprietà di individui russi: tra la tutela dei diritti fondamentali dei destinatari delle sanzioni e la posizione dei terzi*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, p. 668 ss., il quale, concentrando l'attenzione sull'attuazione in Italia delle restrizioni europee, attraverso il d. lgs. 22 giugno 2007, n. 109, evidenzia i tratti distintivi del congelamento introdotto dalle istituzioni europee rispetto al fermo amministrativo ed alla confisca.

<sup>78</sup> Attraverso i regolamenti (UE) nn. 260 e 261/2022 del Consiglio del 23 febbraio 2022, in *GUUE* L 421, sono stati inseriti nell'allegato I del regolamento (UE) 269/2014 del Consiglio del 17 marzo 2014, in *GUUE* L 78/6, i 351 membri della Duma che hanno votato, il 15 febbraio 2022, in favore dell'indipendenza delle Repubbliche di Donetsk e Luhansk; con il regolamento (UE) n. 332/2022 del Consiglio del 25 febbraio 2022, in *GUUE* L 53, sono stati sanzionati Vladimir Putin e Sergey Lavrov.

<sup>79</sup> A titolo esemplificativo, in data 15 marzo 2022, è stato inserito nell'allegato I Roman Abramovich, e tra i motivi a supporto del relativo inserimento si afferma che «[Abramovich] Trae vantaggio dai decisori russi responsabili dell'annessione della Crimea o della destabilizzazione dell'Ucraina. È altresì uno degli imprenditori russi di spicco attivi in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa [...]».

<sup>80</sup> Si veda a tal proposito l'art. 3, par. 1, lett. g) del regolamento (UE) 269/2014, cit.

<sup>81</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 13 marzo 2012, *Tay Za c. Consiglio*, C-376/10 P. Per un commento a tal proposito si veda L. PANTALEO, *Case C-376/10 P, Pye Phyto Tay Za v. Council, Judgment of the European Court of Justice (Grand Chamber) of 13 March 2012*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2012, pp. 1769-1785. Con specifico riferimento alle sanzioni comminate contro cittadini russi per il relativo coinvolgimento nella compromissione dell'integrità territoriale dell'Ucraina, si veda la sent. 30 novembre 2016, *Arkady Romanovich Rotenberg c. Consiglio*, T-720/14. Sul punto si sofferma M. M. MARTÍN MARTÍNEZ, *The EU Global Human Rights Sanctions Regime, A Year on: Some Certainties and Many A Doubt*, in questa *Rivista*, 2022, pp. 71-98, spec. p. 95.

esemplificativo si pensi all'inserimento nell'allegato contenente la lista dei nominativi dei soggetti sanzionati, di Olga Ayziman, nei confronti della quale l'applicazione delle sanzioni viene motivata sulla scorta – esclusivamente – della sua qualificazione quale ex moglie del principale azionista di uno dei gruppi imprenditoriali che contribuiscono al finanziamento del presidente Putin<sup>82</sup>. La circostanza che nessun'altra giustificazione viene prodotta a supporto delle restrizioni ai danni del soggetto menzionato non possono non suscitare dubbi in merito alla compatibilità della restrizione con le esigenze di tutela del diritto di proprietà. Infatti, pur essendo tale diritto suscettibile di limitazioni, queste ultime devono essere conformi alle condizioni stabilite dall'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tra le quali rileva, in particolare, il rispetto del principio di proporzionalità<sup>83</sup>. Più nel dettaglio, ciò che sembra difettare è l'assolvimento di un adeguato bilanciamento tra gli interessi coinvolti nella specifica situazione concreta, non risultando esplicitate in maniera soddisfacente le ragioni a supporto della decisione di sottrarre i beni dalla disponibilità del soggetto interessato<sup>84</sup>. Violando conseguentemente anche le garanzie che corredano il diritto di difesa<sup>85</sup>.

Il dato è particolarmente significativo se confrontato con la situazione di altre persone sanzionate per analoghi motivi, rispetto alle quali l'onere motivazionale sembra essere stato adempiuto in maniera soddisfacente. È questo il caso, ad esempio, di Saodat Narzieva (soggetto sanzionato n. 916, introdotto nell'allegato I in data 8 aprile 2022), rispetto alla quale le istituzioni dell'Unione non si sono limitate ad indicarla come sorella di Alisher Usmanov, uno degli oligarchi russi più noti, ma hanno anche individuato le ragioni a sostegno dell'adozione della misura restrittiva. Nei suoi riguardi è stato infatti specificato che «Alisher Usmanov ha trasferito alla sorella Saodat Narzieva risorse considerevoli, tra cui un versamento unico o una donazione pari a 3 milioni di USD. Saodat Narzieva deteneva inoltre 27 conti bancari svizzeri, per un totale di centinaia di milioni di dollari, che possono essere collegati al fratello Alisher Usmanov». In tal caso sono stati esplicitati i dati fattuali sulla scorta dei quali poter desumere l'associazione del soggetto sanzionato ad una delle personalità più influenti del governo russo, ancorando così la decisione sanzionatoria ad

---

<sup>82</sup> Tra i motivi a supporto dell'inserimento di Olga Ayziman, in data 8 aprile 2022 (soggetto sanzionato numero 906), si afferma espressamente che «Olga Ayziman è l'ex moglie di Mikhail Fridman, fondatore e uno dei principali azionisti di Alfa Group, che comprende l'importante banca russa Alfa Bank, considerata uno dei principali finanziatori e facilitatori russi della cerchia ristretta del presidente Vladimir Putin. Mikhail Fridman è il principale sponsor delle attività e delle necessità della sua ex moglie dopo il suo trasferimento a Parigi. È una persona fisica associata a Mikhail Fridman il quale ha attivamente sostenuto materialmente e finanziariamente i decisori russi responsabili dell'annessione della Crimea o della destabilizzazione dell'Ucraina, e ne ha tratto vantaggio».

<sup>83</sup> Ai sensi dell'art. 52 della Carta di Nizza «Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

<sup>84</sup> Tale onere motivazionale era stato valorizzato, ad esempio, dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 15 novembre 2012, *Al-Aqsa c. Consiglio e Paesi Bassi*, C-539/10 P, parr. 140-142. Più di recente si veda sent. 9 giugno 2021, *Borborudi c. Consiglio*, T-580/19, par. 46.

<sup>85</sup> Cfr. Tribunale dell'Unione europea, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (PMOI) v. Council of the European Union*, cit., par. 165: «Not only has the applicant been unable effectively to make known its views to the Council but, in the absence of any statement, in the contested decision, of the actual and specific grounds justifying that decision, it has not been placed in a position to avail itself of its right of action before the Court, given the aforementioned links between safeguarding the right to a fair hearing, the obligation to state reasons and the right to an effective legal remedy».

elementi che consentono da un lato di valutare l'adeguatezza della misura rispetto all'obiettivo perseguito, e dall'altro alla persona coinvolta di prendere contezza delle condotte che hanno motivato il suo inserimento nella lista delle persone sanzionate<sup>86</sup>.

È appena il caso di rilevare, del resto, che la Corte di giustizia ha già avuto modo di stigmatizzare diversi provvedimenti sanzionatori adottati nell'ambito delle misure per contrastare la compromissione dell'integrità territoriale dell'Ucraina. Annullando, ad esempio, il congelamento dei beni disposto nei confronti dell'ex Presidente dell'Ucraina Yanukovich e del figlio<sup>87</sup> in seguito alla relativa condanna per appropriazione indebita di denaro pubblico. Il vizio riscontrato dalla Corte risiedeva proprio nella non adeguata indicazione delle ragioni a supporto della misura restrittiva, con la conseguente lesione del diritto di proprietà e di difesa dei soggetti coinvolti<sup>88</sup>. Allo stesso modo, il 26 ottobre scorso, i giudici di Lussemburgo hanno annullato il congelamento disposto nei confronti dell'ex governatore della città di Sebastopoli, Dmitry Ovsyannikov, in precedenza sanzionato per essere stato direttamente coinvolto nella compromissione dell'integrità territoriale dell'Ucraina. Ebbene, nonostante quest'ultimo si fosse successivamente dimesso dalla carica di governatore di Sebastopoli e di vice ministro della Federazione Russa, le istituzioni europee avevano mantenuto il suo nominativo nella lista dei soggetti sanzionati attraverso il meccanismo delle proroghe. Così il tribunale ha annullato la restrizione inizialmente irrogata nei suoi confronti per non essere stata adeguatamente dimostrata la persistenza di un collegamento effettivo tra le autorità russe ed Ovsyannikov in seguito alle dimissioni rese da quest'ultimo dalle cariche in precedenza ricoperte<sup>89</sup>.

L'esigenza di sollecitare una maggiore attenzione nell'indicazione dei motivi legittimanti l'adozione delle misure restrittive è particolarmente avvertita se si considera che sono diversi i ricorsi attualmente pendenti innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione

---

<sup>86</sup> Analoghe considerazioni possono essere svolte altresì per quanto concerne la posizione di Lyudmila Rukavishikova, soggetto sanzionato n. 924, in relazione alla quale si esplicita che «[...] è la suocera di Sergei Chemezov, amministratore delegato della società statale russa Rostec. In qualità di suocera di Sergei Chemezov, detiene grandi attività a lui collegate, comprese quote di società proprietarie di beni utilizzati da Rostec».

<sup>87</sup> Tribunale dell'Unione europea, sent. 30 marzo 2022, *Viktor Fedorovych Yanukovich c. Consiglio*, T-291/20; Tribunale dell'Unione europea, sent. 30 marzo 2022, *Oleksandr Viktorovych Yanukovich c. Consiglio*, T-292/20. Sul punto si veda G. ZARRA, *Prime note sulle misure di congelamento dei beni di proprietà di individui russi*, cit.

<sup>88</sup> Tribunale dell'Unione europea, *Viktor Fedorovych Yanukovich c. Consiglio*, cit., par. 78: «The effectiveness of the judicial review guaranteed by article 47 of the Charter requires that, as part of the review of the lawfulness of the grounds which are the basis of the decision to include or to maintain a person's name on a list of persons subject to restrictive measures, the Courts of the European Union are to ensure that that decision, which affects that person individually, is taken on a sufficiently solid factual basis».

<sup>89</sup> Tribunale dell'Unione europea, sent. 26 ottobre 2022, *Dmitry Vladimirovich Ovsyannikov c. Consiglio*, T-714/20, par. 84: «En l'espèce, la base factuelle des mesures restrictives en cause se réfère exclusivement à des événements du passé. Plus particulièrement, les motifs du maintien du nom du requérant sur la liste ont trait, comme il a été exposé aux points 69 et 70 ci-dessus, soit aux fonctions publiques de gouverneur de Sébastopol et de vice-ministre du gouvernement russe, qu'il a exercées auparavant, soit aux déclarations publiques qu'il a faites lorsqu'il était gouverneur de Sébastopol et qui étaient inhérentes à ses fonctions». Aggiungendo al par. 95 che «Ce qui importe est que, au moment de chaque prorogation des mesures restrictives en cause, le requérant n'exerçait plus aucune fonction publique susceptible d'établir un lien, que ce soit de manière direct ou indirecte, avec des actions ou des politiques compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale de l'Ukraine ou de lui permettre d'apporter un soutien actif de telles actions ou politiques, dès lors que le fait de ne plus exercer de fonctions publiques neutralise sa capacité d'accomplir ou de soutenir activement des actions ou des politiques de telle sorte. Partant, le Conseil aurait dû tenir compte de la cessation de fonctions du requérant, indépendamment des raisons l'ayant déterminée, et en tirer les conséquences au regard des motifs justifiant le maintien de son nom sur la liste».

europea<sup>90</sup>. E sebbene in sede cautelare è ragionevole prevedere che la quasi totalità delle richieste verrà rigettata<sup>91</sup>, non è possibile escludere che in fase di merito i giudici di Lussemburgo accoglieranno le doglianze dei cittadini russi almeno in quei casi in cui il collegamento con il governo di Mosca non sia stato sufficientemente dimostrato, analogamente a quanto accaduto per Dmitry Ovsyannikov<sup>92</sup>.

6. *Conclusioni: la progressiva emersione di un sistema sanzionatorio «mirato» nella forma ma potenzialmente indiscriminato negli effetti*

Il complesso apparato sanzionatorio attraverso il quale l'Unione europea sta reagendo all'illegittima aggressione russa ai danni dell'Ucraina non si dimostra del tutto soddisfacente se analizzato attraverso il prisma del rispetto dei diritti fondamentali della persona. Se le limitazioni nei confronti della libertà di espressione sembrano per il momento non destare particolari perplessità, alla luce della sostanziale aderenza ai requisiti di legittimità coniati dalla giurisprudenza tanto di Strasburgo quanto di Lussemburgo, conclusioni di diverso tenore sembrano invece essere suscitate dalle restrizioni nei confronti del diritto di proprietà dei soggetti sanzionati. In particolar modo a causa di una non sempre appagante giustificazione dei provvedimenti di congelamento, atteso che i motivi esplicitati dalle istituzioni dell'Unione non consentono in ogni caso di ravvisare un chiaro nesso tra il soggetto colpito e le attività riconducibili alla compromissione dell'integrità territoriale ucraina.

Non vi è dubbio che un certo margine di approssimazione a tal riguardo fosse comprensibile e tollerabile all'indomani dell'avvio dell'aggressione, in considerazione dell'esigenza di intervenire con tempestività rispetto all'invasione delle autorità russe e del connesso bisogno di ostacolarne la prosecuzione. Per di più le sanzioni dell'Unione riflettevano la convinzione che l'aggressione sarebbe stata di breve durata, con la conseguenza per cui era inizialmente ragionevole che le motivazioni a supporto dei provvedimenti di congelamento non fossero particolarmente dettagliate<sup>93</sup>. Non è un caso, del resto, che nel rigettare le richieste di misure cautelari presentate da alcuni individui russi la Corte di giustizia abbia evidenziato il carattere provvisorio delle misure restrittive contestate<sup>94</sup>. Purtroppo il prolungarsi del conflitto bellico, ed il conseguente meccanismo di proroghe delle sanzioni individuali, stanno determinando un effetto di consolidamento delle restrizioni irrogate, in *primis* del congelamento dei beni, che sembra non più giustificabile sulla base degli esigui elementi fattuali prodotti dalle istituzioni europee. In altre parole, se

<sup>90</sup> Tra questi si veda, a titolo esemplificativo e per la notorietà del soggetto coinvolto, il ricorso presentato da Roman Abramovich in data 25 maggio 2022, T-313/22.

<sup>91</sup> La richiesta di misure cautelari è stata già rigettata dal Tribunale dell'Unione europea, per l'assenza del requisito del pregiudizio grave ed irreparabile, nei seguenti casi: Tribunale dell'Unione europea, ord. 30 maggio 2022, *OT c. Consiglio*, T-193/22; ord. 27 giugno 2022, *Alisher Usmanov c. Consiglio*, T-237/22.

<sup>92</sup> La domanda cautelare era stata in questo caso respinta con ord. 5 maggio 2021, *Dmitry Vladimirovich Ovsyannikov c. Consiglio*, T-714/20.

<sup>93</sup> Tribunale dell'Unione europea, *RT France c. Consiglio*, cit., par. 87: «[...] l'adozione delle misure restrittive di cui trattasi immediatamente dopo l'inizio dell'aggressione militare, al fine di garantire il loro pieno effetto utile, rispondeva altresì all'esigenza di attuare forme multiple di reazione rapida a tale aggressione, tenuto conto soprattutto della circostanza, evidenziata dal Consiglio e dall'Alto rappresentante in udienza che, in quel momento, detta aggressione era percepita come destinata ad avere breve durata».

<sup>94</sup> Cfr. Tribunale dell'Unione europea, ord. 27 giugno 2022, *Alisher Usmanov c. Consiglio*, cit., par. 53.

questi ultimi potevano risultare sufficienti nell'ottica di limitazioni destinate ad avere una breve durata, rischiano di prestare il fianco a severe critiche nel momento in cui l'indisponibilità di ingenti capitali di origine del tutto lecita si protrae in un intervallo temporale indefinito.

Il rischio è particolarmente evidente in quelle situazioni in cui il soggetto sanzionato rientri nella categoria di persone "associate", al metro dell'art. 3, par. 1, lett. g del regolamento (UE) 269/2014, a quelle direttamente responsabili delle condotte volte alla compromissione dell'integrità territoriale dell'Ucraina. Infatti, come messo in evidenza nel testo, sono risultate destinatarie di misure di congelamento persone il cui unico coinvolgimento nel conflitto bellico consiste nell'aver un rapporto di parentela con personalità influenti del governo di Mosca. Senza che siano ulteriormente specificati gli elementi fattuali dai quali è possibile desumere che le medesime rappresentano lo schermo per celare l'imputazione dei beni congelati a persone che siano effettivamente responsabili di iniziative di sostegno all'invasione russa. In definitiva, le misure sanzionatorie adottate dall'Unione europea sembrano tradire le finalità connesse al ricorso alle c.dd. *targeted sanctions*, rivelandosi piuttosto degli strumenti in grado di colpire le risorse economiche possedute anche da persone estranee al conflitto.

Tale timore, del resto, troverebbe conferma volgendo lo sguardo alle ultime misure introdotte attraverso l'ottavo pacchetto di sanzioni, il quale prevede, tra le altre restrizioni, il divieto di fornire consulenza legale in favore dei cittadini russi. Ai sensi dell'art. 5 *quindecies*, par. 2 del regolamento (UE) 833/2014, inserito dal regolamento (UE) 2022/1904, «È vietato prestare, direttamente o indirettamente, [...] servizi di consulenza giuridica [...]»<sup>95</sup>. Il dato che lascia perplessi è che la preclusione riguarda i servizi diretti non solo nei confronti degli esponenti del governo russo ma genericamente le «persone giuridiche, entità o organismi stabiliti in Russia». Emerge con tutta evidenza come una limitazione del genere sia lontana dal sanzionare specificamente singoli individui, ma sia piuttosto volta ad indebolire economicamente un Paese fortemente dipendente dai servizi di consulenza resi da giuristi occidentali<sup>96</sup>, a detrimento di coloro i quali pur contrari alle decisioni di Mosca avrebbero effettivamente bisogno di un'assistenza legale specializzata<sup>97</sup>. Con la conseguente concretizzazione del sospetto evocato dal relatore speciale delle Nazioni Unite, secondo il quale dietro le restrizioni individuali si celerebbe il rischio di cagionare una indiscriminata violazione dei diritti fondamentali dei cittadini degli Stati sanzionati<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> Regolamento (UE) 2022/1904 del Consiglio del 6 ottobre 2022, in GU L 259I.

<sup>96</sup> Cfr. il comunicato stampa del governo britannico del 30 settembre 2022 che ha accompagnato l'adozione delle sanzioni successivamente all'illegittima annessione delle Regioni di Donetsk, Kherson, Luhansk e Zaporizhzhia, ove la restrizione sui servizi legali è stata giustificata in base alla considerazione che «Russia is highly dependent on Western countries for legal services with 85% of all legal services being imported from G7 countries [...]».

<sup>97</sup> Si vedano in tal senso M. AZEREDO DA SILVEIRA, S. DEN HARTOG, *The EU's Eighth Package of Sanctions Against Russia and the Potential Ramifications of a Blanket Ban on Legal Advisory Services*, in *Kluwer arbitration blog*, 1 novembre 2022, reperibile in *kluwerarbitration.com*, ove viene messa in luce l'irragionevolezza della disposizione menzionata nel testo la quale consente la prestazione di assistenza legale soltanto nell'ambito di un procedimento giurisdizionale o arbitrale, mentre preclude ogni attività di consulenza stragiudiziale, condizionando di fatto ogni prestazione professionale da parte di giuristi o avvocati degli Stati membri dell'Unione europea, che potrebbero essere pregiudicati anche dal sol fatto di aver reso un parere in merito all'opportunità o meno di cominciare un determinato procedimento, e ciò anche qualora tale servizio fosse reso in favore di un soggetto non inserito nelle liste delle persone sanzionate.

<sup>98</sup> A. DOUHAN, *Negative impact of unilateral coercive measures: priorities and road map*, cit., *passim*.