



CLAUDIO CIMAROSSA\*

### LA LEGITTIMITÀ DELLE MISURE RESTRITTIVE A CARATTERE PERSONALE CONTRO LA FEDERAZIONE RUSSA ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. *L'escalation* della crisi ucraina. – 2. Le misure restrittive a carattere economico nel sistema dell'Unione europea. – 3. Le misure economiche adottate contro la Federazione Russa: le sanzioni personali (segue) e profili di applicazione secondaria delle sanzioni europee. – 4. I limiti imposti dal diritto dell'Unione europea e la relativa giurisprudenza della Corte di Giustizia. – 5. L'ampliamento della lista delle persone fisiche colpite da sanzioni a scapito del nesso di causalità con l'invasione dell'Ucraina. – 6. Conclusioni: possibile illegittimità di alcune sanzioni a carattere personale e possibile applicazione con finalità secondarie.

#### 1. *L'escalation della crisi ucraina.*

Il presente contributo intende esprimere un giudizio sulla legittimità delle sanzioni economiche a carattere personale adottate unilateralmente dall'Unione Europea contro i cittadini o enti collegati alla Federazione russa dopo l'invasione militare dell'Ucraina e sulla loro possibile applicazione con finalità secondarie. Per una ricostruzione attenta dei fatti susseguitisi, in Ucraina nella prima fase di questa crisi iniziata nell'anno 2013, a cui è conseguita l'adozione dell'originario gruppo di sanzioni europee, si vedano, i numerosi contributi proposti dalla dottrina sin dal 2014<sup>1</sup>. Qui è sufficiente ripercorrere a grandi linee i fatti che hanno costretto l'Unione Europea a adottare una prima serie di misure economiche. Nel novembre 2013, a seguito della comunicazione dell'allora presidente ucraino Yanukovich secondo la quale, le riforme necessarie per l'adesione all'Unione europea non avrebbero avuto spazio nello stato ucraino e che la Federazione Russa avrebbe supportato economicamente il paese, una parte della popolazione iniziò una lunga protesta che portò

\* Dottore di ricerca presso l'Università degli studi di Macerata.

<sup>1</sup> L. PANELLA, *Strumenti internazionali per la possibile soluzione della crisi in Ucraina*, in *Dir. Uomo. Dir. Int.* 2/2022, p. 245 s.; E. SCISO, *La crisi ucraina e l'intervento russo: profili di diritto internazionale*, in *Riv. Dir. Int.*, 2014, p. 992 s.; C. BEAUCILLON, *Crise ukrainienne et mesures restrictives de l'Union européenne: quelle contribution aux sanctions internationales à l'égard de la Russie?*, in *Journ. dr. int.*, 2014, p. 787 s.; A. DE NANTEUIL, *La guerre en Ukraine et le droit international public*, in *Journ. dr. int.*, 3/2022, p. 721 s.; F. MARCELLI, *L'invasione dell'Ucraina, prospettive giuridiche e politiche*, in *Dir. Uomo. Dir. Int.*, 2/2022, p. 227 s.

alle dimissioni del Presidente e all'emanazione di un mandato d'arresto a suo carico<sup>2</sup>. Le manifestazioni culminarono con la dichiarazione di indipendenza della Crimea dell'11 marzo 2014 ed il conseguente referendum confermativo. Il 17 marzo, il Parlamento crimeano ratificava l'atto di indipendenza della nuova Repubblica di Crimea ed il giorno successivo si concludeva un trattato di adesione di quest'ultima alla Federazione Russa. All'annessione della Crimea sono seguite una serie di dichiarazioni unilaterali di indipendenza dei territori ucraini sud-orientali, in reazione ai quali il governo di Kiev, utilizzando il motivo dell'antiterrorismo organizzò delle operazioni militari. Il governo ucraino, infatti, ritenendo i movimenti indipendentisti operanti nei territori del sud, gruppi terroristici, avviò delle operazioni militari in quelle aree per tentare di sopire un fervore indipendentista filorusso che sembrava guadagnare consenso tra quelle popolazioni. Sino al recente referendum di annessione, i territori sud-orientali non sono stati riconosciuti dalla Federazione Russa che comunque continuò a esercitare delle pressioni, militari ed economiche, su Kiev<sup>3</sup>. Il vertice europeo del 30 agosto 2014 condannò i comportamenti russi e, di fronte all'inattività delle Nazioni Unite<sup>4</sup>, gli Stati Uniti e l'Unione europea adottarono delle sanzioni<sup>5</sup> che comportavano dei provvedimenti restrittivi delle libertà economiche garantite alle persone

---

<sup>2</sup> E.SCISO, *La crisi ucraina e l'intervento russo: profili di diritto internazionale*, cit. p. 992. È molto importante notare come il Presidente Putin emanò un decreto contenente delle misure dirette ad imporre di fatto la cittadinanza russa agli abitanti della Crimea. L' A. definisce questa imposizione come in violazione del diritto di ogni individuo a non essere privato della cittadinanza ed a scegliere la propria. Il significato politico del decreto è forte ma lo è ancora di più quello giuridico, infatti, la legge n. 252-FZ del 9 novembre 2009 ha definito come legittimo l'intervento armato delle forze russe all'estero per difendere cittadini russi in pericolo. La legge in esame è stata vagliata dalla c.d. Commissione Venezia che rilevo delle criticità sia riguardo l'ampia discrezionalità concessa al Presidente della Federazione per l'impiego delle forze armate, sia riguardo la conformità della legge con i principi e le regole del diritto internazionale. A tal proposito l'A. scrive che "la Commissione Venezia esclude che la protezione dei cittadini all'estero possa rappresentare una causa giustificativa dell'uso della forza"; in effetti tutte le teorie finalizzate alla ricostruzione di una legittimità degli interventi militari all'estero in protezione dei propri cittadini non hanno mai convinto la comunità scientifica. Anche se negli ultimi anni si sono verificati interventi di questo tipo, la reazione diplomatica a tali interventi testimonia l'assenza della *dunturmitas* e dell'*opinio iuris ac necessitatis* tanto meno è possibile rinvenire una base giuridica a queste azioni nel diritto pattizio.

<sup>3</sup> L.PICCHIO FORLATI L., A. SICILIANOS, *Les sanctions économiques en droit international*, Leiden-Boston, 2004, gli A. affermano «States are free in principle to shape their internal and external economic policy with no outside interference [...] State sovereignty and the principle of non-intervention nourish it» ed ancora "A first limit to the free exercise of economic sovereignty is the ban on any form of economic pressure so extreme that it could impair the survival as an independent entity and/or the territorial integrity of a State [...] Among all the possible forms such resort can take, however, only actual or threatened attacks against the territorial integrity and the political independence of any State are explicitly and specifically envisaged. Through the express reference contained in Article 2 (4), such an attack in any form seems to be made the object of an absolute, *omnium* and *erga omnes* prohibition», la dottrina individua la gestione delle politiche economiche interne ed esterne come una manifestazione della sovranità di uno Stato; perciò, nessun soggetto giuridico della comunità internazionale può limitare illegittimamente questa manifestazione senza incorrere in sanzioni.

<sup>4</sup> E.SCISO, *La crisi ucraina* cit. p. 992. il Consiglio di sicurezza era impossibilitato per via del coinvolgimento diretto nella crisi di un suo membro permanente ma si veda anche L. PANELLA, *Strumenti internazionali per la possibile soluzione della crisi in Ucraina*, cit., p. 245 in cui l'A. ricostruisce tutti gli sforzi posti in essere dall'ONU proponendo ulteriori passi che questa organizzazione potrebbe compiere.

<sup>5</sup> C. ZANGHÌ, *La Federazione Russa al Consiglio d'Europa: dall'ammissione alla perdita dello status di membro*, in *Dir. Uomo Dir. Int.*, 2/2022, p. 331 s., per un'approfondita analisi delle altre sanzioni comminate alla Federazione Russa dal Consiglio d'Europa.

fisiche e giuridiche che avessero dei collegamenti con la Federazione Russa<sup>6</sup>. Questa prima fase della crisi venne apparentemente chiusa dagli accordi di Minsk che, rappresentando il punto di incontro tra le aspirazioni imperialiste russe e l'integrità territoriale ucraina, hanno determinato un raffreddamento del conflitto anche se non vi è mai stato un vero e proprio "cessate il fuoco"<sup>7</sup>. La situazione, incandescente sin dal 2014, di vera e propria guerra civile, è precipitata con il discorso del 24 febbraio 2022 del presidente Putin che, convinto della necessità di difendere le Repubbliche popolari di Donetsk e Lugansk, dichiarava guerra all'Ucraina. Il 28 febbraio successivo, il Consiglio dell'Unione europea adottava misure economiche restrittive che inasprivano quanto già in vigore sin dal 2013 e nell'ambito del fondo dello Strumento europeo per la pace, il Consiglio dell'Unione, inviava armamenti al governo di Kiev per resistere all'invasione<sup>8</sup>. Nel contributo non ci occuperemo delle Decisioni<sup>9</sup> in ultimo citate, relative all'invio di armi, ma ci focalizzeremo sulle sanzioni economiche attuate dal Regolamento (UE) 269/2014. In particolare, intendiamo verificare se le sanzioni, così come implementate successivamente all'invasione del territorio ucraino del 2022 da parte della Federazione russa, difettano di un nesso causale che colleghi il soggetto persona sanzionata all'azione attuata dalla Federazione Russa e la possibile loro applicazione con effetti secondari.

## 2. *Le misure restrittive a carattere economico nel sistema dell'Unione europea.*

La coercizione può essere declinata in diversi modi nella comunità internazionale. Se la coercizione intesa come uso unilaterale della forza è proibita ai sensi della Carta delle Nazioni Unite, non esiste un divieto di coercizione economica<sup>10</sup> questa può assumere diverse forme e varie gradazioni. Possiamo pensare ad una coercizione "classica" volta a bloccare gli scambi commerciali con il soggetto sanzionato oppure, in un'ottica moderna, potremmo

---

<sup>6</sup> V. inoltre L. PANELLA, *Strumenti internazionali per la possibile soluzione della crisi in Ucraina*, cit., p. 245. per le ulteriori azioni poste in essere dall'Unione europea a tutela di quanti scappano dall'Ucraina e per l'azionabilità di strumenti internazionali contro la Federazione Russa a tutela dello Stato invaso.

<sup>7</sup> Per un approfondimento su questi strumenti si veda K. GAVRYSH, *Che fine hanno fatto gli accordi di Minsk?* in *SIDIBlog* <http://www.sidiblog.org/2022/03/08/che-fine-hanno-fatto-gli-accordi-di-minsk/>.

<sup>8</sup> Decisione (PESC) 2022/1284 del Consiglio del 21 luglio 2022 che modifica la decisione (PESC) 2022/339, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per sostenere le forze armate ucraine in *GUUE* L 195 del 22 luglio 2022, p. 1 ss. e Decisione (PESC) 2022/1285 del Consiglio del 21 luglio 2022 che modifica la decisione (PESC) 2022/338 relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza, in *GUUE* L 60 del 28 febbraio 2022, p. 1 ss.

<sup>9</sup> N. RONZITTI, *Il conflitto Russo Ucraino e i rischi di involuzione dell'ordine giuridico internazionale*, in *Dir. Uomo Dir. Int.*, 2/2022, p. 297 s., in cui l'A. si sofferma sulla qualificazione dell'invio di armi all'Ucraina nel diritto internazionale.

<sup>10</sup> N. RONZITTI, *Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy: An International Law Perspective*, in N. RONZITTI (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions, and International Law*, Leiden-Boston, 2016, p. 1 ss.

intendere la coercizione come una forza esercitata, anche attraverso *software*<sup>11</sup>, sulle infrastrutture economiche del soggetto colpito al fine di distruggere il suo sistema finanziario<sup>12</sup>.

Le sanzioni, quali misure adottate anche unilateralmente da un soggetto internazionale, non costituiscono necessariamente una violazione al diritto internazionale<sup>13</sup>. In assenza di definizioni condivise e a fronte di una prassi che utilizza le sanzioni economiche in più settori, la legalità delle misure restrittive deve essere verificata caso per caso, vagliando il regime sanzionatorio alla luce del quadro nell'ambito del quale sono emanate<sup>14</sup>. Abbandonando qualsiasi intento ricostruttivo dell'istituto, estraneo agli scopi di questo contributo, possiamo indicare le misure restrittive come la componente maggiore degli atti adottati dall'Unione europea nell'ambito della PESC<sup>15</sup> e che l'azione esterna dell'Unione europea, caratterizzata da una penuria di strumenti, ha nelle sanzioni economiche l'unico strumento capace di renderla incisiva<sup>16</sup> sul piano internazionale<sup>17</sup>. La base giuridica utilizzata è l'art. 215, paragrafo 1, TFUE, che attribuisce all'Unione europea la competenza a emanare delle misure finalizzate a restringere le relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi quando ciò è previsto da una decisione del Consiglio europeo<sup>18</sup>. I destinatari di queste sanzioni possono essere persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità anche non statali.

Il diritto europeo manca di parametri normativi generali per garantire l'attuazione e l'implementazione delle misure economiche, la cui applicazione è frutto della prassi o potremmo dire di *best practices*<sup>19</sup> raccolte in pubblicazioni periodiche del Consiglio<sup>20</sup>. Com'è

<sup>11</sup> H. STEINER, *Cyber-attacks as coercive instruments* in RSAWS, 3/2016, p. 144 s., ED. BORGHARD, SW. LONERGAN *The Logic of Coercion in Cyberspace* in *Security Studies*, 3/2017, p. 452 s., B. VALERIANO, B. JENSEN, R.C. MANESS *Cyberstrategy. The Evolving character of power and coercion*, Oxford, 2018 p. 89 s.

<sup>12</sup> N. RONZITTI, *Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy: An International Law Perspective*, cit., l'A. afferma come emerge l'esistenza di una serie di dichiarazioni o trattati volti a sanzionare la coercizione economica senza però fornirne una definizione.

<sup>13</sup> T. GIEGERICH, *Retorsion* in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Munich, 2011

<sup>14</sup> A. DAVÌ, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1993, p. 158 ss., M. BOTHE, *Compatibility and legitimacy of Sanctions Regimes* in N. RONZITTI (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Leiden-Boston, 2016, p. 41 ss., quindi secondo l'impostazione dell'Autore non possiamo a priori definire una sanzione illegale ma dovremmo verificare la sua legalità in base al quadro giuridico internazionale in cui quel regime opera. A titolo di esempio, le sanzioni economiche "classiche" che colpiscono gli scambi commerciali dovranno essere vagliate alla luce dei trattati GATT. Secondo l'Autore, nell'attuale quadro legislativo internazionale, non è rinvenibile alcun divieto generale alla coercizione economica.

<sup>15</sup> A. DAVÌ, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, cit., p. 510 ss., S. POLI, *Le misure restrittive e la tutela dei diritti dei singoli* in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'Azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 263 ss.

<sup>16</sup> M. STEFANINI, *Il lungo crollo. Perché le sanzioni più efficaci contro la Russia sono quelle di cui si è parlato di meno*, in *Linkiesta*, [www.linkiesta.it/2022/putin-sanzioni-gas-russia-economist/](http://www.linkiesta.it/2022/putin-sanzioni-gas-russia-economist/), P. JOANNIN, *Les sanctions, instrument privilégié de la politique étrangère européenne* [www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu), M. VELLANO, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune*, in *Dir. un. eur.*, 1/2022, p. 2 s.

<sup>17</sup> R. BLOJ, *Les sanctions, instrument privilégié de la politique étrangère européenne*, in *Questions d'Europe*, 598/2021, [www.robert-schuman.eu/fr/questions-deurope/0598](http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-deurope/0598), l'Autore propone un'interessante riflessione che guarda oltre il paradigma dell'efficacia delle sanzioni qualificandole come una presa di posizione a livello internazionale meglio moderata rispetto ad un embargo,

<sup>18</sup> L'art. 275 TFUE attribuisce alla Corte di Giustizia anche il potere di controllare la legittimità di tali misure.

<sup>19</sup> F. GIUMELLI, *From Effective to Useful Sanctions: Lessons Learned from the Experience of the European Union*, in N. RONZITTI (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions, and International Law*, Leiden-Boston, 2016, p. 246 ss., Consiglio dell'Unione europea, 5664/18, "Orientamenti per le sanzioni - aggiornamento", 2018, Bruxelles, p. 1 ss.; Consiglio dell'Unione europea, 1057/2022, "Misure restrittive (sanzioni) - aggiornamento delle migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive", 2022, Bruxelles, p. 1 ss.; Consiglio dell'Unione Europea, 10198/1/04, "Principi base sul ricorso a misure restrittive (sanzioni)", Bruxelles, 2004, p. 1 ss.;

<sup>20</sup> Per un approfondimento si veda C. BEACULLION, "Les mesures restrictives de l'Union européenne", cit., p. 787

noto ai sensi dell'art. 275 TFUE la Corte di Giustizia può vagliare la legittimità di queste sanzioni su ricorso del sanzionato<sup>21</sup>.

3. *Le misure economiche adottate contro la Federazione Russa: le sanzioni personali (segue) e profili di applicazione secondaria delle sanzioni europee.*

Le misure adottate dall'Unione europea si basano sull'art. 215 TFUE e consistono di due decisioni (la 2014/145/PESC del 17 marzo 2014 e la 2014/512/PESC) e di due regolamenti contraddistinti rispettivamente con i numeri 269/2014 e 833/2014<sup>22</sup>. Dal punto di vista applicativo le misure possono distinguersi in misure localizzate, per esempio l'interdizione dello spazio aereo degli Stati membri, o personali. Tra queste ultime, particolare rilevanza presentano le misure che congelano i fondi di persone fisiche o giuridiche, quelle che riguardano gli istituti finanziari (come la sospensione dal circuito dei pagamenti SWIFT) ovvero beni o servizi, come il divieto di commercializzare beni *dual use*; e vi sono, poi, anche delle misure definite *omnibus* che colpiscono gli organi di informazione, come i divieti di radiodiffusione e trasmissione disposti a carico di alcune emittenti russe<sup>23</sup>. Le sanzioni che qui ci interessano sono quelle che la dottrina definisce come *blocking* o *freezing sanctions*. L'art. 2 del regolamento (UE) 269/2014 afferma che «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» e che «È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi, o di qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi a essa associati elencati nell'allegato I, o destinarli a loro vantaggio». Il regolamento congela i beni dei soggetti elencati nell'allegato I e vieta alle persone, fisiche o giuridiche, soggette alla giurisdizione degli Stati membri, di fornire fondi o risorse economiche alle persone colpite da sanzioni.

Il divieto impone la necessità di definire più accuratamente le nozioni giuridiche impiegate. Per fondi si deve intendere qualsiasi valore generato o collegato da un *asset*. Quindi nella definizione possiamo ricomprendervi naturalmente i contanti, le linee di credito, i finanziamenti ma anche i pagamenti con strumenti elettronici, depositi bancari, lettere di credito, obbligazioni, garanzie o dividendi.

<sup>21</sup> A. ALI, *Dalle misure restrittive dell'Unione Europea alla guerra economica nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucrain*, in *Questione Giustizia*, 2-3/2022, R. BARBERINI, *L'impugnazione della misura del congelamento dei beni sul piano internazionale e nazionale* in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana* in [www.osorin.it](http://www.osorin.it),

<sup>22</sup> A. LEANDRO, F. MARAZZI, U. PATRONI GRIFFI, M. LOWELL, A. SCOTT BOLDEN, J. ANGOTTI, K. LOWELL, *Economic Sanctions and international business. An Italian-US perspective on Sanctions triggered by the Russian-Ukrainian Conflict*, 09/2022, in [https://www.bmvinternational.com/download/Reed%20Smith-BMV\\_Sanctions2022.pdf](https://www.bmvinternational.com/download/Reed%20Smith-BMV_Sanctions2022.pdf), J. N. ROSTAM, A. SVETLICHINI J. N., *Economic sanctions over the Ukraine Conflict and the WTO: catch – XXI and the Revival of the Debate on security exceptions*, in *Journal of World Trade Online*, 2015, p. 891 s.,

<sup>23</sup> A. LEANDRO, *I rapporti internazionali d'impresa al vaglio delle misure restrittive adottate dall'Unione europea in occasione del conflitto russo-ucraino*, in *Riv. Comm. Int.*, 2/2022, p. 243 s., F. MARTUCCI, *La reaction multidimensionnelle de l'Union européenne dans la crise ukrainienne*, in *Jour. Dr. Int.*, p. 766 s.; C. KLEINER, *L'application des sanctions économique adoptées par l'Union européenne contre la Russie à la suite de l'invasion de l'Ukraine: éléments de droit international privé*, in *Jour. Dr. Int.* 3-2022, p. 750 s.

Il termine “*economic resources*” indica qualsiasi tipo di *assets* diverso dai fondi ma che viene utilizzato per ottenerne. Per *freezing* o congelamento dei beni intendiamo un’espropriazione delle *economic resources* o dei *founds*<sup>24</sup>. Sul bene congelato è posto un vincolo di indisponibilità che non permette al proprietario di disporne<sup>25</sup>. Vi sono naturalmente delle deroghe a questa generale indisponibilità del bene, come nel caso di beni che devono essere utilizzati per garantire livelli minimi di vita o quando riguardano soggetti beneficiari di un sistema di immunità. I criteri in base al quale una persona fisica è soggetta alle sanzioni sono definiti nel regolamento stesso. Contrariamente alle sanzioni di tipo penale, che devono rispettare il principio del contraddittorio, la decisione di inserire una persona sulla lista dei sanzionati è priva di una procedura di questo tipo<sup>26</sup>. L’unico obbligo informativo a tutela dei soggetti sanzionati è rinvenibile nell’art. 14 del regolamento (UE) 269/2014 che obbliga il Consiglio, istituzione competente a decidere sull’iscrizione nelle liste, a comunicare alla persona, fisica o giuridica, colpita dalla sanzione, la decisione di iscriverla nella lista con annessa comunicazione dei motivi che supportano la decisione. Tale dettato normativo non è altro che l’inserimento nel testo del regolamento degli arresti giurisprudenziali della Corte di giustizia, la quale impone come presupposto per l’iscrizione nella lista che alla persona vengano comunicati i motivi dell’inserimento così che possa comprendere le ragioni dell’applicazione della misura<sup>27</sup>. L’eventuale carenza di motivazione giustificherebbe l’annullamento da parte della Corte di giustizia.

Le sanzioni personali adottate dall’Unione europea<sup>28</sup> per fare fronte alla crisi ucraina colpiscono, attualmente, oltre mille persone fisiche ed un centinaio di società a vario titolo contenute nell’Allegato I del regolamento (UE) 269/2014 del 17 marzo 2014. L’art. 3 del regolamento (UE) 269/2014 descrive i motivi dell’inserimento nella lista. I motivi sono sostanzialmente identici per le persone fisiche e giuridiche. Per chiarezza, pur correndo il rischio di essere ripetitivi, preferiamo descrivere ogni motivo e trarre alcune conclusioni preliminari.

Le persone fisiche responsabili di azioni o politiche che sostengono o realizzano azioni o politiche compromettenti o minacciose per l’integrità territoriale o sicurezza dell’Ucraina<sup>29</sup> possono essere oggetto di misure restrittive, così come lo possono essere quelle persone che ostacolano l’operato delle organizzazioni internazionali<sup>30</sup>. Questa prima categoria è quella

<sup>24</sup> C. KLEINER, *L’application des sanctions économique adoptées par l’Union européenne contre la Russie à la suite de l’invasion de l’Ukraine: éléments de droit international privé*, cit., p. 750.

<sup>25</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 11 novembre 2021, Causa C-340/20, *Bank Sepah v Overseas Financial Limited and Oaktree Finance Limited*, ECLI:EU:C:2021:903, in cui si nega la possibilità di adottare misure cautelari a tutela degli *asset* congelati quando queste implicano la modifica della destinazione del bene espropriato.

<sup>26</sup> Sul punto si veda anche sentenza Tribunale del 30 novembre 2016, Causa T-720/14, *Arkady Romanovich Rotenberg v Council of the European Union*, ECLI:EU:T:2016:689 «Il Giudice dell’Unione non può sostituire la sua valutazione delle prove, dei dati e delle circostanze che giustificano l’adozione di tali misure a quella svolta dal Consiglio, il controllo che esso esercita dev’essere limitato alla verifica del rispetto delle regole di procedura e di motivazione, dell’esattezza materiale dei fatti nonché dell’assenza di un manifesto errore di valutazione dei fatti e di sviamento di potere. Tale controllo ristretto si applica, in particolare, alla valutazione delle considerazioni di opportunità sulle quali sono fondate le decisioni siffatte».

<sup>27</sup> C. BAUCILLON, *Crise Ukrainienne et mesures restrictives de l’Union européenne: quelle contribution aus sanctions internationales à l’égard de la Russie?*, Cit, p. 787.

<sup>28</sup> Il riferimento è al momento in cui scriviamo.

<sup>29</sup> Regolamento (UE) n. 269/2014 art. 3 co. 1 l. a) del 17 marzo 2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l’integrità territoriale, la sovranità e l’indipendenza dell’Ucraina, in *GUUE* L 78 del 17 marzo 2018, p. 1 ss.

<sup>30</sup> Regolamento (UE) n. 269/2014 art. 3 co. 1 l. b)

prevista nella versione originaria del regolamento, poi sono stati inseriti altri sei<sup>31</sup>. Possono essere sanzionate le persone che sostengono, materialmente o finanziariamente, azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina<sup>32</sup>. All'articolo 3 lettera d), vi sono poi le persone o entità che forniscono un sostegno materiale o finanziario ai dirigenti russi responsabili dell'annessione della Crimea. Alla lettera e), del medesimo articolo, si colpiscono le persone che conducono transazioni con i gruppi separatisti nella regione ucraina del Donbass ed a seguire alle lettere f) e g) si colpiscono rispettivamente le persone che forniscono un sostegno materiale o finanziario al governo della Federazione russa e gli imprenditori di spicco o le persone giuridiche che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo russo. Di recente è stata aggiunta una lettera h) con cui si intende colpire quei soggetti che facilitano l'elusione delle disposizioni del presente regolamento o di altri regolamenti ivi richiamati<sup>33</sup>. A parere dello scrivente, quest'ultima categoria pone il regime sanzionatorio su un piano di applicabilità a soggetti anche non cittadini russi o di proprietà russa o associati alla Russia ovvero non presenti nel territorio russo così conferendo al regolamento un'efficacia di tipo secondario, cioè quell'efficacia che permetterebbe alle sanzioni di colpire anche le triangolazioni internazionali finalizzate ad aggirare i divieti. Il testo del regolamento, l'art. 3 co. 1 lettera h), è chiaro ed afferma che devono essere sanzionati tutti coloro che «facilitano violazioni del divieto di aggirare le disposizioni del presente regolamento, dei regolamenti (UE) 692/2014 (1), (UE) n. 833/2014 (2), o (UE) 2022/263 (3) del Consiglio o delle decisioni 2014/145/PESC (4), 2014/386/PESC (5), 2014/512/PESC (6), o (PESC) 2022/266 (7) del Consiglio».

#### 4. I limiti imposti dal diritto dell'Unione europea e la relativa giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Le sanzioni che sono state adottate nell'ambito della PESC hanno una portata limitata nel tempo. Le decisioni del Consiglio che impongono misure restrittive autonome dell'UE si applicano solitamente per un periodo di 12 mesi, mentre i corrispondenti regolamenti del

---

<sup>31</sup> Sulle tempistiche e sulla portata di queste modifiche si veda nei paragrafi successivi

<sup>32</sup> Regolamento (UE) n. 269/2014 art. 3 co. 1 l. C)

<sup>33</sup> La norma fa riferimento al regolamento (UE) 692/2014, del 23 giugno 2014, concernente restrizioni sulle importazioni nell'Unione di merci originarie della Crimea o Sebastopoli, in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli, in *GUUE* L 183 del 24 giugno 2014, p. 1 ss, regolamento (UE) n. 833/2014, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, in *GUUE* L 229 del 31 luglio 2014, p. 1 ss., regolamento (UE) n. 263/2022, del 23 febbraio 2022, concernente misure restrittive in risposta al riconoscimento delle zone delle oblast di Donetsk e Luhansk dell'Ucraina non controllate dal governo e all'invio di forze armate russe in tali zone, *GUUE* L 042I del 23 febbraio 2022, p.1 ss.; decisione 2014/145/PESC del Consiglio del 17 marzo 2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, in *GUUE* L78 17 marzo 2014, p. 1 ss., decisione 2014/386/PESC del Consiglio del 23 giugno 2014 concernente restrizioni sulle merci originarie della Crimea o Sebastopoli, in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli, in *GUUE* L 183 del 24 giugno 2014, p. 1 ss.; decisione 2014/512/PESC del Consiglio del 31 luglio 2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, in *GUUE* L229 del 31 luglio 2014, p. 1 ss., decisione 2022/266 del Consiglio del 23 febbraio 2022 concernente misure restrittive in risposta al riconoscimento delle zone non controllate dal governo delle regioni ucraine di Donetsk e Luhansk e la conseguente decisione di inviare truppe russe in tali zone, in *GUUE* del L042I del 23 febbraio 2022, p. 1 ss.

Consiglio non hanno scadenza<sup>34</sup>. Le misure a carattere economico, disciplinate dall'art. 215, consistenti nel congelamento dei beni e delle risorse economiche sono attuate direttamente dalla Commissione poiché queste riguardano delle competenze collegate al funzionamento del mercato unico<sup>35</sup>. Il processo di azione delle sanzioni ha delle caratteristiche proprie del settore, PESC, in cui questo strumento è collocato. Una collocazione che però trova un limite nel rispetto dei diritti umani<sup>36</sup> fondamentali il cui rispetto, attraverso l'art. 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è imposto anche al Consiglio<sup>37</sup>. Quindi se il Consiglio gode di assoluta autonomia, attribuita dalla necessità di raggiungere obiettivi di politica estera comune strategici, la tutela dei diritti umani imposti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea rimane l'unico parametro legislativo che permette un vaglio di legittimità, escluso il merito, delle sanzioni. Le persone colpite da sanzioni possono, infatti, adire la Corte di giustizia per ottenere l'annullamento della decisione se i diritti riconosciuti dalla Carta o le procedure previste nella legislazione europea di settore non vengono rispettate.

Un ulteriore motivo di illegittimità delle sanzioni economiche è la carenza di motivazione. La sanzione è un atto a natura amministrativa ed in quanto tale la sua legittimazione si fonda sulla motivazione. Il destinatario di misure sanzionatorie può ricorrere al Tribunale quando ritiene che l'atto con cui è stato sanzionato sia viziato per una carenza nella motivazione, appunto o quando, come abbiamo già scritto, vi è una carenza istruttoria che si traduce in un'assenza di prove o violazione delle norme sul procedimento. Il controllo del giudice non riguarda il merito del provvedimento. Gli arresti giurisprudenziali sull'illegittimità delle sanzioni a carattere personale forniscono limitate prospettive di accoglimento dei ricorsi. Il giudice dell'Unione non ha la possibilità di entrare nel merito delle valutazioni effettuate dal Consiglio per sostituirle con le proprie, egli è tenuto a valutare la correttezza formale degli atti e delle procedure istruttorie svolte per valutare i fatti alla base delle sanzioni<sup>38</sup>. Egli deve limitarsi a controllare che la procedura di adozione del

<sup>34</sup> Consiglio Europeo, *Procedura di adozione e di riesame delle sanzioni dell'UE*, reperibile al sito <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/adoption-review-procedure/>

<sup>35</sup> M.E. BARTOLONI, S. POLI, *L'azione esterna dell'Unione Europea*, cit., p. 281 Si veda anche 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-Boston, 2016, p. 70 ss., A.W. DE VRIES, C. PORTELA, B. GUIJARRO-USOBIAGA *Improving the effectiveness of sanctions: a checklist for the EU*, CEPS Special Report N. 95/2014, p. 1.

<sup>36</sup> Sul rapporto tra sanzioni e diritti umani v., in dottrina, A. DAVI, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, cit., p. 222, J. LETNAR CERNIC, *The reformed EU Human rights sanctions regime: a step forward or an Empty Threat?*, in *Business and Human Right Journal*, 2021, p. 559 s., G. MARTINICO, *Building supranational identity: legal reasoning and outcome in Kadi I and opinion 2/13 of the Court of justice*, in *Italian Journal of Public Law*, 2019, p. 235 s.; R. NIGRO, *La sentenza del Tribunale dell'Unione europea nel caso Issam Anbouba c. Consiglio e i limiti al potere delle istituzioni europee di adottare sanzioni economiche individuali*, in *Giur. Cost.*, 2013, p. 3924 s.; C. BATTAGLINI, *Le misure patrimoniali antiterrorismo alla prova dei principi dello stato di diritto*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, p. 53 s.; M. TEBALDI, *Le black lists nella lotta al terrorismo in Diritto penale contemporaneo*, 2018, p. 77 s.

<sup>37</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 19 luglio 2012, causa C-130/10, *Parlamento Europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2012:472,

<sup>38</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 26 ottobre 2015, causa T-290/14, *Andriy Portonov c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2015:806, in cui la Corte afferma il principio per cui «nell'ambito del controllo della legittimità delle motivazioni su cui si fonda la decisione di iscrivere o di mantenere il nome di una determinata persona in un elenco di persone sottoposte a misure restrittive, il giudice dell'Unione si assicuri che detta decisione, la quale riveste portata individuale per tale persona, poggi su una base fattuale sufficientemente solida. Ciò comporta una verifica dei fatti addotti nell'esposizione dei motivi sottesa a tale decisione, cosicché il controllo giurisdizionale non si limita alla valutazione dell'astratta verosimiglianza dei motivi dedotti, ma



provvedimento sia stata correttamente seguita e che la valutazione sui fatti sia priva di errori manifesti, alla luce degli elementi di prova disponibili. Rimane la possibilità, per l'Unione europea di riproporre l'atto con le integrazioni indirettamente suggerite dall'eventuale sentenza di annullamento del giudice europeo, derivante dalla natura amministrativa dell'atto oggetto di ricorso per annullamento.

La giurisdizione ha solo il potere di verificare la solidità dei fatti allegati alla luce delle prove addotte, con preclusione verso qualsiasi aspetto di merito. Sul piano processuale questa caratteristica si esplica con l'inversione dell'onere probatorio. Secondo costante giurisprudenza, il sanzionato-ricorrente non è tenuto a dimostrare l'assenza di prove della decisione del Consiglio, prova che sarebbe impossibile, bensì è onere della resistente dimostrare al giudice la consistenza dei motivi sui quali si fonda l'atto sanzionatorio. In questa situazione, essendo precluso il merito, il giudice dovrà verificare che i motivi, come provati dalla resistente, siano adeguatamente sufficienti, precisi e concreti a suffragare la sanzione<sup>39</sup>. Possono sorgere dei problemi quando si allarga il cerchio delle sanzioni a questi soggetti che sostengono le azioni che si vogliono sanzionare o si avvantaggiano illegalmente di dette azioni o gli imprenditori che producono una notevole fonte di reddito per il governo che si vuole indirettamente colpire<sup>40</sup>. Un'attenzione particolare nella motivazione sorge quando l'Unione riporta motivi che apparentemente sembrano estranei ai presupposti individuati dal Consiglio come i rapporti di famiglia o di amicizia del soggetto sanzionato con i leader detentori del potere pubblico in Russia. Dalla ricerca effettuata sulle milletrecento ottanta persone fisiche e giuridiche sanzionate dall'Unione europea solo alcune riportano, nella motivazione, un legame familiare o di amicizia<sup>41</sup>. Pur se presenti, nessuna delle sanzioni previste nell'allegato I al regolamento (UE) 269/2014 è motivata solo da rapporti familiari o di amicizia. Questi legami sono riportati solo al fine di fornire una più dettagliata ricostruzione della situazione di fatto in cui la sanzione vuole operare. Possiamo riportare alcuni esempi, come quello delle signore Vortontjova e Tikhonova (rispettivamente al numero 904 e 912 dell'elenco dei sanzionati) figlie di Vladimir Putin. Se per entrambe viene riportato questo legame genitoriale con il Presidente Vladimir Putin, per nessuna delle due, tale legame – isolatamente considerato – può giustificare l'adozione di sanzioni. Nel caso della signora Vortonjova, figlia maggiore di Vladimir Putin, l'irrogazione della sanzione dipende dalla co-proprietà della Nomenko, una società titolare del più grande progetto di investimento privato in Russia che naturalmente trae vantaggio dal legame della proprietaria con il Presidente Russo. In questo caso la Signora Vorontsova è inserita nell'elenco delle persone sanzionate perché «trae vantaggio dal governo della Federazione russa ed opera in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della

---

consiste invece nell'accertare se questi motivi, o per lo meno uno di essi considerato di per sé sufficiente a suffragare la medesima decisione, abbiano un fondamento sufficientemente preciso e concreto».

<sup>39</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 30 novembre 2016, Causa T-720/14, *Arkady Romanovich Rotenberg c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2016:689, ed anche sentenza della Corte di giustizia del 21 aprile 2015, causa C-605/13, *Issam Anbouba c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2015:248, sentenza del Tribunale del 5 novembre 2014, cause riunite T-307/12 e T-408/13, *Adib Mayaleh c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:T:2014:926, sentenza della Corte di Giustizia del 18 luglio 2013, causa C-584/P, *Kadi c. Commissione*, ECLI:EU:C:2013:518, sentenza del Tribunale del 5 novembre 2014, cause riunite T-307/12 e T-408/13, *Adib Mayaleh c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2014:926

<sup>40</sup> Regolamento (UE) n. 264/2019 art. 4 co. 1

<sup>41</sup> Ci riferiamo alle sanzioni contraddistinte con i seguenti numeri: 209, 223, 225, 671, 674, 676, 681, 719, 720, 729, 732, 896, 914, 904, 912, 907, 921, 926, 1156, 1158, 1159, 1174, 1200, 1201.

Federazione russa»<sup>42</sup>. Nel caso della signora Tikhonova, figlia minore, studiosa-ricercatrice, capo dell'istituto di intelligenza artificiale dell'Università Statale di Mosca finanziato con fondi statali, costei è stata raggiunta da sanzioni perché, come primo motivo, «trae vantaggio dal governo della Federazione ed è associata a persone di spicco che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione Russa», il motivo quindi riguarda la provenienza dei fondi utilizzati dall'istituto da lei presieduto e l'operatività in un settore fonte di reddito per il governo russo. L'istituto è finanziato da fondi statali ed è a capo di un'iniziativa denominata Innopraktika finanziata da società amministrate da oligarchi vicini a Vladimir Putin.<sup>43</sup> In altri casi la situazione non è diversa. Ove un rapporto familiare o di amicizia viene descritto nel motivo della sanzione, questo non è mai il motivo della sanzione stessa bensì viene citato a migliore descrizione del sistema relazionale di potere attraverso il quale la persona colpita dalla sanzione ha raggiunto la posizione di rilievo (politica – economica- accademica) per cui viene inserita nell'allegato I al regolamento. Un esempio eclatante tanto quanto quello delle figlie del Presidente Putin può essere quello di Anatoly Turchak e di suo figlio Andrey Anatolyevich Turchak. Il Sig. Andrey Anatolyevich è inserito nell'elenco delle sanzioni (al numero 681) con la seguente motivazione «Andrey Turchak è segretario del Consiglio generale del partito Russia unita e primo vicepresidente del Consiglio federale. Il suo successo politico è associato a suo padre, Anatoly Turchak, che ha praticato judo con Vladirmi Putin e i fratelli Rotenber [...]. Ha promosso un atteggiamento positivo al riconoscimento delle cosiddette Repubbliche popolari separatiste di Donetsk e Luhansk. Ha esortato le autorità russe a fornire armamenti avanzati alle forse separatiste filorusse nella regione del Donbass. Ha dichiarato pubblicamente che era impossibile risolvere il conflitto nel Donbas in modo pacifico con le autorità ucraine [...] Pertanto, è responsabile di sostenere attivamente o realizzare azioni politiche che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, nonché la stabilità e la sicurezza in Ucraina»<sup>44</sup>. La motivazione evidentemente non pone come proprio fondamento il rapporto personale del padre del Sig. Turchak con Vladimir Putin. Questo elemento viene fornito come ulteriore informazione poiché il motivo, coerente con il regolamento (UE) 269/2014 riguarda il sostegno del Sig. Turchak alle politiche di destabilizzazione dell'area ucraina. Un altro esempio può essere quello del Sig. Viatcheslav Moshe Kantor, oligarca russo. Nella motivazione viene riportato che egli ha legami stretti con Putin grazie ai quali è riuscito a preservare la sua ricchezza come importante azionista del gruppo Acron, uno dei maggiori produttori russi di fertilizzanti. Egli è stato inserito nella lista perché trae vantaggio dai decisori russi responsabili dell'annessione illegale della penisola di Crimea o della destabilizzazione dell'Ucraina ed è altresì uno degli imprenditori russi di spicco che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione Russa. Un altro esempio significativo è il Sig. Oleksandr Viktorovych Yanukovich, uomo d'affari e figlio dell'ex presidente dell'Ucraina Viktor Yanukovich. Egli è stato inserito nell'elenco perché ha sostenuto finanziariamente la creazione delle cosiddette Repubbliche popolari separatiste nel Donbass, ha acquisito la proprietà di attività economiche essenziali ucraine e le sue attività nel Donbass sono protette dal battaglione Oplto (altro soggetto sanzionato) per questi motivi egli è ritenuto responsabile di aver attivamente sostenuto o attuato azioni e politiche che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza ucraina. La

<sup>42</sup> Regolamento (UE) n. 269/2019, n. 904.

<sup>43</sup> Regolamento (UE) n. 269/2019 n. 912.

<sup>44</sup> Regolamento (UE) n. 269/2019 n. 681

motivazione posta a fondamento della sanzione al il sig. Yanukovich è che egli è «responsabile di aver attivamente sostenuto o attuato azioni e politiche che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendente dell'Ucraina. Ha inoltre tratto vantaggio dell'operato dei decisori russi responsabili dell'annessione della Crimea o della destabilizzazione dell'Ucraina e ha effettuato transazioni con i gruppi separatisti nella regione del Donbass dell'Ucraina»<sup>45</sup>.

5. *L'ampliamento della lista delle persone fisiche colpite da sanzioni a scapito del nesso di causalità con l'invasione dell'Ucraina.*

Abbiamo avuto modo di descrivere quali sono i criteri per l'inserimento di una persona fisica nell'elenco all'allegato I a del regolamento 269/2014. Nessuna delle persone fisiche è stata colpita da sanzioni solo perché amica o parente di un decisore pubblico. Tuttavia, guardando a come l'Unione europea ha popolato la lista delle persone sanzionate appare evidente come, dopo il febbraio 2022, l'Unione europea abbia deciso di andare a colpire soggetti che certamente non hanno una responsabilità diretta nell'azione di destabilizzazione dell'Ucraina ma molto più semplicemente beneficiano del sistema di governo creato dal Presidente Putin.

La prima versione del regolamento (UE) n. 269/2014 prevedeva una prima lista di ventuno persone sanzionate prevalentemente tutte con ruoli politici di primo piano nella così detta Repubblica autonoma di Crimea e persone di nazionalità russa con un coinvolgimento diretto nell'azione di destabilizzazione dell'area sud-orientale dell'Ucraina. Questo approccio accorto dell'Unione europea ad inserire solo le persone che avessero effettivamente una responsabilità diretta nei fatti politici delle Repubbliche autonome di Crimea, Donetsk e Lungask è durato sino all'entrata in vigore del regolamento di esecuzione (UE) 2022/260 del Consiglio del 23 febbraio 2022 con cui sono stati inseritigli imprenditori di spicco che operano in settori economici che costituiscono una fonte di reddito per il governo della Federazione russa<sup>46</sup>. L'inserimento di queste persone nella lista risponde alla logica descritta dall'articolo 3 del regolamento (UE) n. 269/2014 che è stato modificato per ben due volte. La prima modifica è stata apportata dal regolamento (UE) 2022/330 del Consiglio del 25 febbraio che ha completamente modificato l'articolo 3 del regolamento (UE) n. 269/2014. Infatti, la versione originale di questo regolamento affermava che nell'allegato I figuravano le persone fisiche che il Consiglio aveva identificato come responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e tutte le persone fisiche o giuridiche ad essi associati. Il regolamento (UE) n. 2022/330 del 25 febbraio 2022 ha drasticamente ampliato l'art. 3 inserendovi sei motivi per sanzionare le persone. La seconda modifica è stata apportata dal regolamento (UE) n. 2022/1905 del Consiglio del 6 ottobre 2022 con il quale è stata aggiunta all'articolo 3 la lettera h) che permette di sanzione le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi che facilitano violazioni del divieto di aggirare le misure restrittive.

Le due modifiche apportate a febbraio e ad ottobre 2022 comportano una sostanziale variazione nell'approccio adottato dall'Unione europea nei confronti della Federazione

---

<sup>45</sup> Regolamento (UE) n. 269/2014 n. 209

<sup>46</sup> Regolamento (UE) n. 269/2014 n. 209 art. 3 co. 1 l. g)

Russa. La modifica di febbraio 2022 inserendo tra le persone sanzionabili «gli imprenditori di spicco o le persone giuridiche, le entità o gli organismi che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa» estende notevolmente l'elenco delle persone sanzionabili. Tuttavia, una tale estensione, a parere dello scrivente, deve essere criticata poiché appare alquanto debole il nesso di causalità tra l'essere un imprenditore ad alto reddito e l'annessione della Crimea e la destabilizzazione dell'Ucraina. È del tutto privo di proporzionalità e di qualsiasi giustificazione sanzionare i più facoltosi contribuenti russi ritenendoli responsabili di un illecito internazionale condotto dallo stato di residenza fiscale. La più recente modifica, a nostro parere, introdotta dal Consiglio del 6 ottobre 2022, esprime la volontà dell'Unione europea di attribuire alle misure restrittive effetti secondari e cioè di andare a colpire tutti quei soggetti che favoriscono le condotte finalizzate ad aggirare i divieti imposti.

*6. Conclusioni: possibile illegittimità di alcune sanzioni a carattere personale e possibile applicazione con finalità secondarie.*

Il primo elemento di riflessione riguarda il debole nesso di causalità tra le condotte indicate all'art. 3 co. 1 lettera h) del regolamento (UE) 269/2014, così come modificato nel 2022 conseguentemente all'invasione dell'Ucraina. Pur condividendo lo sforzo dell'Unione europea di colpire il più forte possibile l'economia russa è difficile comprendere quali possano essere le responsabilità degli imprenditori di spicco nel produrre reddito su cui la Federazione Russa esige delle tasse utilizzare in parte per condurre lo sforzo bellico. Immaginare una responsabilità in capo al privato derivante dalla propria residenza fiscale per come il proprio governo impiega i proventi delle imposte pagate è, oltre che un assurdo giuridico, contrario al carattere personale della responsabilità. Una responsabilità di questo tipo appare completamente sganciata da una condotta della persona sanzionata che finisce per essere inserita nell'allegato I solo in virtù dello *status* di contribuente del governo russo. Se l'obiettivo dell'Unione europea di destabilizzare al massimo il sistema economico-politico russo è comprensibile, non può essere condiviso che un soggetto venga punito per un suo *status*, una sua qualità dell'essere, senza che egli abbia commesso alcuna azione.

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda la possibilità per l'Unione europea di incrementare l'efficacia del regime sanzionatorio andando a colpire gli enti e le persone fisiche che attuano le triangolazioni con la finalità di violare il sistema sanzionatorio. L'art. 3 co. 1 lettera h) del regolamento (UE) 269/2014 prevede la possibilità di sanzionare quanti «facilitano violazioni del divieto di aggirare le disposizioni del presente regolamento, dei regolamenti [...]». A nostro parere, la lettera h) del regolamento in ultimo citato, permette chiaramente di sanzionare le persone fisiche e giuridiche che in qualsiasi maniera facilitano le violazioni ai divieti imposti dalla legislazione europea. La semplice interpretazione letterale del dato normativo permette di giungere a questa conclusione così da attribuire all'attuale regime sanzionatorio degli effetti di tipo secondario che solitamente vengono esclusi. È possibile ritenere che questa tipologia di sanzioni non sia stata ancora adottata perché ritenuto prematuro ma è sensato ritenerlo possibile in futuro, così intensificando l'efficacia delle sanzioni.