



## Principio di effettività e misure restrittive UE: la lotta all’elusione nel contesto della guerra in Ucraina

**Francesca Finelli\***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Principio di effettività nella giurisprudenza della Corte di giustizia. – 3. La lotta all’elusione dopo lo scoppio della guerra in Ucraina. – 4. Conclusioni.

1. Le misure restrittive dell’Unione europea sono uno strumento essenziale di Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e contribuiscono all’affermazione e promozione dei “valori e interessi” dell’Unione nelle sue relazioni con il resto del mondo<sup>1</sup>.

L’effettività di tali misure dipende strettamente dalla loro efficace applicazione e attuazione a livello nazionale. Per questo motivo, gli Stati membri sono chiamati a predisporre sanzioni “*effettive*, proporzionate e dissuasive” applicabili alle violazioni delle disposizioni contenute nei regimi sanzionatori UE<sup>2</sup>. Inoltre, per garantire l’effettività delle restrizioni imposte, i regimi si dotano di una “clausola standard”

---

\* Dottoranda in diritto internazionale e dell’UE presso l’Università di Lussemburgo, in cotutela con l’Università di Pisa.

<sup>1</sup> Art. 3, par. 5, TUE.

<sup>2</sup> Segretariato generale del Consiglio, *Orientamenti per le sanzioni*, [www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/it/pdf](http://www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/it/pdf), punto 89.

per contrastare il fenomeno dell’elusione<sup>3</sup>, che prevede quanto segue: “È vietato partecipare, consapevolmente e deliberatamente, ad attività aventi l’obiettivo o l’effetto di eludere le misure previste dalla presente [decisione o regolamento]”<sup>4</sup>.

Tale clausola, come interpretata dalla Corte di giustizia (CGUE) nella causa *Afrasiabi*<sup>5</sup>, ha una portata molto ampia e proibisce attività “aventi l’obiettivo o il risultato di eludere, direttamente o indirettamente” le misure restrittive adottate dall’Unione. Essa sottolinea l’importanza dell’*obiettivo* delle attività di elusione, ossia gli effetti *potenziali* di tali attività, oltre al *risultato* effettivo dell’elusione, ossia gli *effetti concreti* di tali attività. Ne consegue che il fenomeno dell’elusione comprende non solo le attività che vanificano di fatto gli obiettivi delle restrizioni dell’UE, ma anche le attività che mirano a vanificare tali obiettivi indipendentemente dal risultato finale.

Più recentemente, nel contesto delle sanzioni mirate (sotto forma di misure di congelamento) adottate in seguito all’aggressione militare della Russia contro l’Ucraina, la Commissione europea ha fornito ulteriori chiarimenti nelle cosiddette *FAQs*<sup>6</sup>, specificando che “*se una certa struttura*” viene a crearsi per facilitare l’elusione delle misure restrittive, la mera partecipazione in tale struttura (per esempio la semplice partecipazione nell’offuscamento della titolarità effettiva dei beni di una persona “listata”) può configurarsi come pratica elusiva ed essere classificata come violazione di misure restrittive UE, indipendentemente dagli effetti concreti di tale attività.

---

<sup>3</sup> Per approfondimenti sul tema dell’elusione mi si permetta di rinviare a F. FINELLI, *Countering Circumvention of Restrictive Measures: The EU Response*, in *Common Market Law Review*, 2023, pp. 733-762.

<sup>4</sup> Ad esempio, art. 12 del regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina

<sup>5</sup> Sentenza della Corte del 21 dicembre 2011, causa C-72/11, *Afrasiabi e a.*, spec. punti 60-67.

<sup>6</sup> *Frequently Asked Questions (FAQs)*, disponibili online, [www.finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/faqs-sanctions-russia-consolidated\\_en.pdf](http://www.finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/faqs-sanctions-russia-consolidated_en.pdf). Le *FAQs* intendono fornire indicazioni alle autorità nazionali, agli operatori e ai cittadini UE per la corretta attuazione e l’interpretazione del regolamento (UE) n. 833/2014, cit. Tali indicazioni non sono giuridicamente vincolanti (ma rappresentano piuttosto degli strumenti di *soft law*) in quanto, come ricordato dalla stessa Commissione nelle *FAQs*, solamente la Corte di giustizia dell’UE è competente a interpretare il diritto dell’Unione.

La clausola “anti-elusione” (anche conosciuta come *anti-circumvention clause* nella versione inglese, o *clause anti-contournement* nella versione francese) è dunque uno strumento essenziale per garantire l’effettività delle misure restrittive dell’Unione. Non solo da punto di vista giuridico, ma soprattutto per la sua rilevanza pratica, per un corretto funzionamento dei regimi sanzionatori adottati dall’Unione. Ciascun regime si è, infatti, dotato di tale disposizione, sia per quanto riguarda le decisioni sia per i regolamenti adottati dal Consiglio, rispettivamente *ex art. 29 TUE* e *art. 215 TFUE*.

2. È in nome e in ragione del principio di effettività<sup>7</sup> che la Corte di giustizia si è spesso pronunciata per garantire la corretta applicazione delle misure restrittive UE e il loro effetto utile. Sin dalla sentenza *Kadi*<sup>8</sup>, la Corte ha enfatizzato l’importanza di tale principio e la sua natura “bifronte”<sup>9</sup>: da un lato, l’effettività come garanzia per il funzionamento delle misure restrittive e per la loro applicazione uniforme negli ordinamenti nazionali (effettività come *conditio sine qua non* dell’esistenza e dell’osservanza del diritto, c.d. effettività in senso lato); dall’altro lato, strumento di protezione dei diritti individuali (effettività come tutela giurisdizionale effettiva, c.d. effettività in senso stretto)<sup>10</sup>. Particolare attenzione merita il principio della tutela

<sup>7</sup> Questo scritto non si occupa dell’effettività come principio di natura giurisprudenziale che limita l’autonomia processuale degli Stati membri. Al riguardo si veda A. ADINOLFI, *The “procedural autonomy” of Member States and the constraints stemming from the ECJ’s case-law: Is judicial activism still necessary?*, in B. DE WITTE, H. MICKLITS (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of Member States*, Antwerp-Cambridge, 2012, pp. 281-303.

<sup>8</sup> Sentenza della Corte del 3 settembre 2008, causa C-402/05 P, *Kadi e Al Barakaat*.

<sup>9</sup> A. M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell’Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015. Nozione ripresa da G. VITALE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *federalismi.it*, n. 5, 2018, p. 5. Cfr. N. LAZZERINI, *La tutela giurisdizionale degli individui rispetto agli atti PESC nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, p. 1086 ss. Della medesima autrice v. N. LAZZERINI, *La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali come “grimaldello” e come “ponte”*, in *I Post di AISDUE*, n. 3, 26 marzo 2022.

<sup>10</sup> Sul rapporto tra tutela giurisdizionale effettiva e effettività si veda S. POLI, *Diritto al ricorso dei cittadini contro atti o omissioni della pubblica amministrazione relativi alla protezione dell’ambiente alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia*

giurisdizionale effettiva in relazione alle misure restrittive dell’UE che spesso costituiscono oggetto di ricorsi di annullamento in quanto non conformi a tale principio<sup>11</sup>. La dottrina ha riservato attenzione alle posizioni giuridico-soggettive degli individui iscritti nelle *blacklists*<sup>12</sup> in un’area, l’area PESC, che è tradizionalmente considerata “inadatta” al controllo giurisdizionale<sup>13</sup>. Sebbene, secondo un’interpretazione letterale dei Trattati, si potrebbe pensare che la CGUE abbia un ruolo molto limitato in questo settore del diritto<sup>14</sup>, la Corte non si è dimostrata affatto “debole” (“*powerless*”)<sup>15</sup>. Al contrario, la Corte di giustizia non ha mai definito in modo restrittivo la sua competenza giurisdizionale in considerazione dell’impatto che ciò avrebbe avuto sull’effettività delle misure restrittive<sup>16</sup>. Come ha dimostrato con la sentenza *Kadi*, la Corte

---

europaea, in C. SCHEPISI (a cura di), *L’impatto del diritto dell’Unione europea sul processo amministrativo*, Napoli, 2013, pp. 123-153, spec. pp. 127-128.

<sup>11</sup> Sin dalla sentenza *Kadi*, cit., in particolare punto 335 ss. Sul bilanciamento tra le esigenze imposte dal diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, e in particolare, dal rispetto del diritto al contraddittorio, con quelle derivanti dalla sicurezza dell’Unione o dei suoi Stati membri, o dalla conduzione delle loro relazioni internazionali cfr. S. POLI, *L’uso di “prove riservate” nei ricorsi contro le misure restrittive individuali davanti alla Corte di Giustizia*, in M. CONDINANZI, C. AMALFITANO (a cura di), *La Corte di giustizia dell’Unione europea oltre i trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, 2018, pp. 331-354. Sul diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva nelle misure restrittive sullo sviamento di fondi pubblici cfr. anche della stessa autrice, *L’evoluzione del controllo giurisdizionale sugli atti PESC intesi a consolidare la rule of law: il caso delle misure restrittive sullo sviamento di fondi pubblici*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2019, pp. 301-329.

<sup>12</sup> Sul rapporto tra il principio della tutela giurisdizionale effettiva e l’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE cfr. S. POLI, *Effective Judicial Protection and Its Limits in the Case Law Concerning Individual Restrictive Measures in the European Union*, in M. GATTI, E. NEFRAMI (eds.), *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, Oxford, 2018, p. 287 ss.

<sup>13</sup> Cfr. P. KOUTRAKOS, *Judicial Review in the EU’s Common Foreign and Security Policy*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2014, pp. 1-35; P. J. CARDWELL, *On “Ring-Fencing” the Common Foreign and Security Policy in the Legal Order of the European Union*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, 2013, pp. 443-463.

<sup>14</sup> Artt. 24 TUE e 275 TFUE.

<sup>15</sup> C. HILLION, *A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy*, in M. CREMONA, A. THIES (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges*, Oxford, 2014, pp. 47-70.

<sup>16</sup> Per queste considerazioni e per riferimenti alla giurisprudenza si rimanda a S. POLI, *The turning of non-state entities from objects to subjects of EU restrictive measures*, in E. FAHEY, S. BARDUTZKY (eds.), *Framing the subjects and objects of EU law*, Cheltenham, 2017, pp. 158-181, spec. p. 173.

di giustizia ha interpretato in modo ampio la portata del suo sindacato giurisdizionale, alla luce del principio della tutela giurisdizionale effettiva, anche laddove le misure restrittive oggetto di annullamento erano state adottate in attuazione di decisioni di uno dei Comitati delle sanzioni istituiti da risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite<sup>17</sup>.

Negli anni, la Corte ha gradualmente eroso il principio di “immunità giurisdizionale” del settore della PESC basandosi proprio sul principio di tutela giurisdizionale effettiva<sup>18</sup>. Tale principio, codificato dall’art. 47 della Carta come diritto fondamentale della persona (fisica o giuridica)<sup>19</sup>, è stato progressivamente rafforzato dalla giurisprudenza della Corte come “indispensabile” ed “essenziale” nell’Unione “segnatamente fondata sul valore dello Stato di diritto” in particolar modo in *Rosneft*<sup>20</sup>, per permettere il rinvio pregiudiziale per l’accertamento di validità delle misure restrittive mirate; successivamente in *Bank Refah Kargaran*<sup>21</sup>, per permettere il ricorso

---

<sup>17</sup> Nella sentenza *Kadi*, cit., la Corte di giustizia non ha accolto il suggerimento dell’AG Bot che raccomandava alla Corte di giustizia “moderazione” nell’esercizio del sindacato giurisdizionale con riguardo ad atti collegati alle decisioni del Comitato delle sanzioni. Cfr. S. POLI, *Emergencies, Crises and Threats in the EU: what Role for the European Court of Justice?*, in I. GOVAERE, S. POLI (eds.), *EU management of global Emergencies-Legal Framework for combating Threats and Crises*, Leiden, 2014, pp. 195-217, spec. p. 206.

<sup>18</sup> A. ROSAS, *EU Sanctions, Security Concerns and Judicial Control*, in M. GATTI, E. NEFRAMI (eds.), *op. cit.*, p. 307 ss.

<sup>19</sup> A. ROMITO, *op. cit.*, p. 10. Sul rapporto tra il principio della tutela giurisdizionale effettiva e l’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE v. S. POLI, *Effective Judicial Protection*, cit.

<sup>20</sup> Sentenza della Corte del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, punti 71-78. Cfr. P. VAN ELSUWEGE, *Securing a Coherent System of Judicial Protection in Relation to Restrictive Measures: Rosneft*, in R. A. WESSEL, G. BUTLER (eds.), *EU External Relations Law The Cases in Context*, Oxford, 2022, p. 881 ss.

<sup>21</sup> Sentenza della Corte del 6 ottobre 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio*, punti 34-44. Cfr. anche R. A. WESSEL, G. BUTLER, *Jurisdiction of the Court for Non-Contractual Liability and Actions for Damages Claims within the CFSP: Bank Refah Kargaran*, in R. A. WESSEL, G. BUTLER (eds.), *op. cit.*, p. 991 ss.; M. E. BARTOLONI, “Restrictive Measures” Under Art. 215 TFEU: Towards a Unitary Legal Regime? Brief Reflections on the Bank Refah Judgment, in *europenpapers.eu*, n. 3, 2021. Sulla portata della sentenza *Bank Refah Kargaran c. Consiglio* in relazione alla PESC v. S. POLI, *The Right to Effective Judicial Protection with Respect to Acts Imposing Restrictive Measures and Its Transformative Force for the Common Foreign and Security Policy*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 1045-1080.

per risarcimento danni arrecati da tali misure; e infine in *Venezuela*<sup>22</sup>, per estendere la legittimazione ad agire a Stati terzi, in quanto “persona giuridica” ex art. 263, par. 4, TFUE.

Occorre ora soffermarsi sul primo aspetto del principio di effettività (c.d. effettività in senso lato), meno studiato dalla dottrina in materia di misure restrittive, per comprendere il ruolo della giurisprudenza della Corte nella lotta all’elusione. In questo ambito, l’obiettivo della CGUE è di assicurare il corretto funzionamento delle misure restrittive, attraverso un’interpretazione uniforme e un’attuazione effettiva in tutti gli ordinamenti giuridici nazionali. In altre parole, l’obiettivo è di assicurare che le misure restrittive possano *effettivamente*, realmente, concretamente, conseguire gli obiettivi PESC, come indicati nei Trattati (c.d. *law in action*). Con “effettività” si intende dunque il fatto che “il diritto conta [*law matters*]”<sup>23</sup> e ha effetti concreti sui soggetti a cui esso si indirizza.

In particolar modo, la CGUE si è spesso pronunciata per assicurare il corretto funzionamento delle misure restrittive *mirate*, nella forma di *asset freeze*. In numerose occasioni, i giudici di Lussemburgo hanno interpretato la portata degli obblighi derivanti da tali misure mirate<sup>24</sup>. Ad esempio, nel caso *Afrasiabi* sopra citato<sup>25</sup>, la Corte sottolinea “la necessità di assicurare *l’effetto utile*” del regime sanzionatorio per perseguire l’obiettivo della lotta contro la proliferazione nucleare in Iran; tale necessità impone un’interpretazione ampia dei divieti previsti

---

<sup>22</sup> Sentenza della Corte del 22 giugno 2021, causa C-872/19 P, *Venezuela c. Consiglio*, punto 50. Cfr. F. FINELLI, *The Right of Third States to Challenge EU Restrictive Measures before the Court: Venezuela v Council*, in R. A. WESSEL, G. BUTLER (eds.), *op. cit.*, p. 1001 ss.; S. POLI, *The Right to Effective Judicial Protection*, cit.

<sup>23</sup> “Effectiveness is taken to mean the fact that law matters: it has effects on political, economic and social life outside the law [...]. It includes but is not limited to implementation enforcement, impact and compliance”. Cfr. F. SNYDER, *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, in *The Modern Law Review*, n. 1, 1993, p. 19.

<sup>24</sup> Occorre inoltre ricordare la giurisprudenza della CGUE riguardo l’effetto utile delle sanzioni mirate nei confronti di individui considerati responsabili di sviamento di fondi pubblici, cfr. sentenza del Tribunale del 27 febbraio 2014, causa T-256/11, *Ezz e a.*, punti 66 e 67; del 14 aprile 2016, causa T-200/14, *Ben Ali c. Consiglio*, punto 128.

<sup>25</sup> Sentenza della Corte del 21 dicembre 2011, causa C-72/11, *Afrasiabi e a.* Cfr. anche S. BLOCKMANS, *Curbing the Circumvention of Sanctions against Iran over Its Nuclear Programme: Afrasiabi*, in *Common Market Law Review*, 2013, pp. 623-639.

dal diritto UE<sup>26</sup>. Successivamente, la Corte ribadisce che *l'effetto utile* del regime sanzionatorio iraniano “sarebbe compromesso se un’entità non designata potesse liberamente realizzare operazioni attraverso l’intermediazione di un’entità non designata per saldare debiti o effettuare pagamenti per conto di un’entità designata”<sup>27</sup>. Inoltre, la Corte ha più volte dichiarato che, poiché le misure di *asset freeze* comportano “un rischio non trascurabile” di elusione da parte dei soggetti sanzionati (che, per esempio, possono esercitare pressioni sulle entità possedute o controllate al fine di eludere gli effetti delle sanzioni imposte dal Consiglio), l’ampia portata del congelamento di fondi e risorse economiche risulta sempre “necessari[a] e appropriat[a] al fine di garantire *l'efficacia* delle misure adottate ed assicurare che tali misure non vengano eluse”<sup>28</sup>. Analogamente, l’Avvocato generale Pitruzzella invoca “tanto l’obiettivo perseguito” dal regime sanzionatorio “quanto la necessità di assicurare *l'effetto utile*” delle sue disposizioni per militare in favore di un’interpretazione estensiva delle nozioni di “congelamento di fondi” e di “congelamento di risorse economiche”. Al contrario, un’interpretazione restrittiva di tali nozioni comprometterebbe “l’efficacia delle misure restrittive di congelamento, nonché il loro *effetto utile*”<sup>29</sup>.

Più recentemente, in *RT France*<sup>30</sup>, prima sentenza del Tribunale *post* aggressione russa 2022, i giudici di Lussemburgo hanno interpretato il principio di effettività e ulteriormente chiarito la sua portata e importanza nell’area PESC. Sebbene la ricorrente<sup>31</sup> richiedesse l’annullamento delle misure adottate dal Consiglio e invocasse la

---

<sup>26</sup> Sentenza *Afrasiabi e a.*, cit., punto 54.

<sup>27</sup> Sentenza della Corte del 5 marzo 2015, causa C-585/13, *Europäisch-Iranische Handelsbank c. Consiglio*, punto 79.

<sup>28</sup> Sentenza della Corte del 31 gennaio 2019, causa C-225/17, *Islamic Republic*, punto 110.

<sup>29</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale Pitruzzella, del 17 giugno 2021, causa C-340/20, *Bank Sepah*, punto 51.

<sup>30</sup> Sentenza del Tribunale del 27 luglio 2022, causa T-125/22, *RT France c. Consiglio*.

<sup>31</sup> Soggetta a un divieto (temporaneo) di radiodiffusione, in quanto organo di informazione posto sotto lo stabile controllo diretto o indiretto della leadership della Federazione russa, e per aver condotto iniziative di propaganda volte, in particolare, a giustificare e a sostenere l’aggressione militare dell’Ucraina da parte della Federazione russa.

violazione, *inter alia*, dei diritti della difesa<sup>32</sup>, il Tribunale ha avuto modo di sottolineare che, tenuto conto delle circostanze specifiche della guerra (alle porte dell’Unione), caratterizzate dalla necessità di intervenire con estrema urgenza, *l’attuazione immediata* di una misura restrittiva sia essenziale al fine di garantirne l’efficacia degli obiettivi perseguiti “e, in particolare, per evitare che la stessa sia privata di portata ed *effetto utile*”<sup>33</sup>. Pertanto, garantire la piena effettività delle misure adottate dal Consiglio risponde all’esigenza di attuare forme di reazione rapida ed efficace in area PESC, nel caso di specie all’aggressione militare russa in Ucraina<sup>34</sup>. Gli imperativi di urgenza ed efficacia delle misure restrittive adottate giustificano dunque le restrizioni dei diritti della ricorrente “nella misura in cui dette misure soddisfacevano effettivamente obiettivi di interesse generale riconosciuti dall’Unione, quali [...] la salvaguardia dell’ordine pubblico e della sicurezza dell’Unione”<sup>35</sup>.

3. Come illustrato in precedenza, il contrasto all’elusione non rappresenta una sfida nuova per l’Unione e gli Stati membri, i quali hanno da sempre cooperato per garantire non solo l’effettività delle misure restrittive come strumento PESC, ma anche l’effettività dell’azione esterna *tout court*<sup>36</sup>. Tuttavia, la lotta all’elusione ha assunto una nuova importanza nel contesto della guerra in Ucraina. In questo eccezionale contesto geopolitico, la risposta al fenomeno dell’elusione si dimostra sicuramente senza precedenti<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> Sentenza *RT France c. Consiglio*, cit., punto 45.

<sup>33</sup> Sentenza *RT France c. Consiglio*, cit., punto 84. Cfr. anche S. POLI, *Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale “RT France” sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe*, in *I Post di AISDUE*, n. 8, 5 settembre 2022.

<sup>34</sup> Sentenza *RT France c. Consiglio*, cit., punto 87.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Secondo il principio di leale collaborazione, ex artt. 4 (3) e 24 (3) TUE. Cfr. anche F. FINELLI, *The Uncertain Contours of Member States’ Obligation to Ensure That EU Restrictive Measures Are Not Circumvented*, in G. ADINOLFI, A. LANG, C. RAGNI (eds.), *Sanctions By And Against International Organizations*, in corso di pubblicazione.

<sup>37</sup> S. POLI, F. FINELLI, *Context specific and structural changes in EU restrictive measures adopted in reaction to Russia’s aggression on Ukraine*, in corso di pubblicazione su *rivista.eurojus.it* (2023).



Dal 24 febbraio 2022<sup>38</sup>, l'aggressione russa ha aperto una nuova era per le sanzioni UE. Negli ultimi mesi, abbiamo assistito all'adozione di 10 pacchetti sanzionatori<sup>39</sup>; all'introduzione di un nuovo *whistle-blower tool*<sup>40</sup>; alla creazione di una *task force* per garantire un maggiore coordinamento nell'attuazione delle misure restrittive nei confronti di Russia e Bielorussia (la *Freeze and Seize Task Force*)<sup>41</sup>; all'introduzione di nuovi obblighi informativi in capo a persone fisiche e giuridiche soggette alla giurisdizione dell'UE<sup>42</sup>, nonché a nuovi obblighi in capo a persone e entità "listate" nelle misure restrittive (come oligarchi russi e società da loro controllate)<sup>43</sup>; all'adozione di un nuovo criterio di inserimento nella "lista" per gli "agevolatori" delle attività di elusione<sup>44</sup>; alla nascita di un nuovo "Euro-crimine" ai sensi dell'art. 83 (1) del TFUE<sup>45</sup>, e alla successiva proposta di direttiva che mira a ravvicinare la definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione, compresa l'elusione.

Indubbiamente le misure anti-elusione adottate dall'Unione nel contesto della guerra in Ucraina sono caratterizzate da elementi

---

<sup>38</sup> Più precisamente, il "primo pacchetto" di sanzioni UE è stato adottato il 23 febbraio 2022 in risposta al riconoscimento, da parte della Russia, delle zone non controllate dal governo delle regioni ucraine di Donetsk e Luhansk e all'invio di truppe nella regione.

<sup>39</sup> L'undicesimo pacchetto è stato adottato il 23 giugno 2023, cfr. [www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/06/23/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-11th-package-of-economic-and-individual-sanctions/](http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/06/23/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-11th-package-of-economic-and-individual-sanctions/). Per una "timeline" dettagliata cfr. [www.inance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine\\_en](http://www.inance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en). Tuttavia, l'undicesimo pacchetto non sarà oggetto della presente analisi.

<sup>40</sup> Sito ufficiale: [www.eusanctions.integrityline.com](http://www.eusanctions.integrityline.com).

<sup>41</sup> Comunicato stampa, del 17 marzo 2022, 'Enforcing sanctions against listed Russian and Belarussian oligarchs: Commission's "Freeze and Seize" Task Force steps up work with international partners', [www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_1828](http://www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828).

<sup>42</sup> Cfr. art. 8 regolamento (UE) n. 269/2014 come successivamente emendato dal regolamento (UE) 2022/1273 del Consiglio, del 21 luglio 2022, e regolamento (UE) 2023/426 del Consiglio, del 25 febbraio 2023.

<sup>43</sup> Cfr. art. 9 regolamento (UE) n. 269/2014, cit.

<sup>44</sup> Art. 1 (1) decisione (PESC) 2022/1907 del Consiglio, del 6 ottobre 2022.

<sup>45</sup> Decisione (UE) 2022/2332 del Consiglio, del 28 novembre 2022, relativa al riconoscimento della violazione delle misure restrittive dell'Unione come una sfera di criminalità che risponde ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

distintivi che non si ritrovano in altri regimi sanzionatori. In questo contesto, la proposta della Commissione del 25 maggio 2022 rappresenta la riforma più significativa e senza precedenti<sup>46</sup>; la Commissione propone infatti, per la prima volta, di aggiungere la violazione delle misure restrittive dell’Unione (inclusa l’elusione) all’elenco degli “Euro-crimini” ex art. 83, par. 1, TFUE, con l’obiettivo di armonizzare le sanzioni penali nei 27 Stati membri, e di rafforzare le norme in materia di confisca e gestione di beni nel quadro del procedimento penale.

Come sottolineato dalla stessa Commissione, il problema principale nella lotta all’elusione è dovuto al fatto che in molti Stati membri è stata accordata una priorità inadeguata alle attività di indagine e di *enforcement*<sup>47</sup>. In assenza di armonizzazione a livello dell’Unione, i sistemi nazionali variano in modo significativo sia per quanto riguarda la qualificazione del fenomeno e sia per l’identificazione delle pene applicabili<sup>48</sup>. Questa frammentazione nel perseguimento dell’elusione a livello nazionale è diventata particolarmente problematica nel contesto della guerra scaturita nel febbraio 2022.

Per contrastare tale inadeguatezza nell’attuazione delle misure restrittive UE a livello nazionale<sup>49</sup>, che indebolisce non solo l’effettività di tali misure come strumento PESC ma anche la capacità dell’Unione di “parlare con una sola voce”<sup>50</sup>, la Commissione ha proposto i seguenti interventi<sup>51</sup>: in primo luogo, una proposta di decisione<sup>52</sup> per riconoscere la violazione delle misure restrittive come una (nuova) sfera di criminalità che risponde ai criteri di cui all’articolo 83, par. 1, comma

<sup>46</sup>

Comunicato

stampa,

[www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_22\\_3264](http://www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_22_3264).

<sup>47</sup> COM (2022) 247final.

<sup>48</sup> Per una panoramica delle normative cfr. report pubblicato dalla Rete sul genocidio, “Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis” (Azioni penali per violazioni di sanzioni (misure restrittive) nelle giurisdizioni nazionali: analisi comparativa), 2021.

<sup>49</sup> Gli Stati membri dispongono di definizioni e sanzioni molto diverse per la violazione delle misure restrittive dell’Unione nel quadro del loro diritto penale e/o amministrativo. Ciò significa che la medesima violazione potrebbe essere oggetto di sanzioni diverse. Indebolisce inoltre l’applicazione delle misure restrittive dell’Unione e compromette la credibilità degli obiettivi dell’UE.

<sup>50</sup> COM (2022) 247final, cit.

<sup>51</sup> Presentati il 25 maggio 2022.

<sup>52</sup> COM (2022) 247final, cit.

3, TFUE<sup>53</sup>; in secondo luogo, una proposta di direttiva relativa al ravvicinamento delle definizioni dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive<sup>54</sup>; in terzo luogo, un'ulteriore proposta di direttiva riguardante il recupero e la confisca dei beni di origine criminosa<sup>55</sup>.

Per quanto riguarda la prima “tappa”, il 28 novembre 2022, il Consiglio ha adottato all'unanimità, in seguito all'approvazione del Parlamento<sup>56</sup>, la decisione (UE) 2022/2332, aggiungendo la violazione delle misure restrittive all'elenco dei “reati dell'UE” (cosiddetti *Euro-crimes*). In poco più di sei mesi, le istituzioni europee hanno proceduto speditamente verso la criminalizzazione delle violazioni delle misure restrittive. E per la prima volta, la procedura di cui all'articolo 83, par. 1, TFUE si è conclusa con successo, così da consentire ora all'Unione di armonizzare i sistemi nazionali, secondo la procedura co-legislativa ordinaria.

Per quanto riguarda le prossime “tappe”, le due direttive proposte dalla Commissione sono attualmente in discussione al Parlamento europeo e al Consiglio, con l'obiettivo di ravvicinare la definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive<sup>57</sup>, nonché di stabilire norme minime sul recupero e la confisca di beni di origine criminale (inclusa la violazione delle misure restrittive)<sup>58</sup>. Tale armonizzazione avrà un impatto *permanente* sulla pratica sanzionatoria dell'Unione e sulla lotta all'elusione a livello nazionale, dunque non limitatamente alla risposta alla guerra in Ucraina.

---

<sup>53</sup> Una sfera di criminalità particolarmente grave che presenta una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni.

<sup>54</sup> COM (2022) 249final e allegato.

<sup>55</sup> COM (2022) 245final, riguardante il recupero e la confisca dei beni.

<sup>56</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo, del 7 luglio 2022 (10287/1/2022 – C9-0219/2022 – 2022/0176(NLE)).

<sup>57</sup> *General approach* del Consiglio, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_10366\\_2023\\_INIT](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10366_2023_INIT).

<sup>58</sup> *General approach* del Consiglio, [www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9314-2023-INIT/en/pdf](http://www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9314-2023-INIT/en/pdf).

La proposta di direttiva della Commissione<sup>59</sup> identifica la condotta elusiva secondo i seguenti criteri:

- i) con l’occultamento, mediante trasferimento a terzi, di fondi o di risorse economiche che dovrebbero essere oggetto di congelamento conformemente a una misura restrittiva dell’Unione;
- ii) con l’occultamento del fatto che una persona o entità oggetto di misure restrittive sia il titolare effettivo o il beneficiario finale di fondi o di risorse economiche, fornendo informazioni false o incomplete;
- iii) con il mancato rispetto, da parte di una persona o entità designata, dell’obbligo di segnalare nella giurisdizione di uno Stato membro fondi o risorse economiche ad essi appartenenti o da essi posseduti, detenuti o controllati;
- iv) con il mancato rispetto dell’obbligo di fornire senza indebito ritardo alle autorità amministrative competenti informazioni su fondi o su risorse economiche congelati, o non correttamente congelati;
- v) con l’omessa cooperazione con le autorità amministrative competenti in qualsiasi verifica delle informazioni precedenti<sup>60</sup>;

La condotta elusiva sembra ampiamente qualificata nella proposta di direttiva. Tuttavia, occorre interrogarsi su alcuni aspetti. Da un lato, la Commissione sembra *presumere* che il ricorso al diritto penale sia la soluzione più efficace per contrastare il fenomeno dell’elusione delle sanzioni UE. Dall’altro lato, la Commissione non considera l’esistenza di eventuali rischi di una riforma “strutturale” con significativi impatti sia sul settore PESC, sia sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell’Unione (fondato sul titolo V del TUE). Secondo la Commissione, vi è una “necessità urgente di far sì che le persone fisiche e giuridiche responsabili della violazione delle misure restrittive dell’Unione siano

---

<sup>59</sup> COM (2022) 684final, del 2 dicembre 2022, relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell’Unione successiva alla decisione (UE) 2022/2332, cit.

<sup>60</sup> Cfr. art. 3, par. 2, COM (2022) 684final, cit.

chiamate a rendere conto delle loro azioni”<sup>61</sup>. L’eccezionale urgenza rende l’intervento dell’Unione necessario (o presunto tale) senza che venga effettuata un’attenta valutazione di impatto.

“Data l’eccezionale urgenza *non* è stato possibile effettuare una valutazione d’impatto e l’obbligo pertinente è stato revocato. La proposta di aggiungere la violazione delle misure restrittive alle sfere di criminalità di cui all’articolo 83, paragrafo 1, TFUE *non* ha di per sé alcun impatto sui governi nazionali, sulle autorità locali o regionali né sui cittadini e sugli operatori economici”<sup>62</sup>.

La Commissione vuole perseguire una riforma veloce (tramite una procedura *fast-track*), tuttavia, il ricorso al diritto penale avrà significative ripercussioni sui soggetti sopra elencati, in particolar modo negli ordinamenti nazionali che finora non si erano dotati di una forte risposta penale al fenomeno dell’elusione<sup>63</sup>. L’intervento dell’Unione, in particolare l’adozione delle due direttive attualmente in fase di negoziazione<sup>64</sup>, comporterà nuovi sviluppi in campo penale. Le autorità nazionali competenti dovranno confrontarsi con procedure (più) onerose per quanto concerne l’identificazione e l’*enforcement* delle violazioni di sanzioni UE e delle pratiche elusive. Le indagini di natura penale saranno caratterizzate da significative garanzie procedurali e tutele per i diritti dell’indagato/imputato, tra cui la presunzione di innocenza e il diritto alla difesa, il diritto al silenzio e il diritto di non autoincriminarsi<sup>65</sup>. Inoltre, per quanto riguarda l’onere probatorio, l’attuale proposta di direttiva prevede che l’elusione possa costituirsi come reato solo se “commessa intenzionalmente” (e non “se

---

<sup>61</sup> COM (2022) 684final, cit.

<sup>62</sup> COM (2022) 247final, cit.

<sup>63</sup> Per ES e SK, la violazione di misure restrittive costituisce (solamente) illecito amministrativo, mentre per 13 Stati membri (BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI) la violazione di misure restrittive costituisce reato penale o illecito amministrativo, secondo la logica del doppio binario. Cfr. report pubblicato dalla Rete sul genocidio, cit., p. 22.

<sup>64</sup> COM (2022) 684final, cit., e COM(2022) 245 final, cit.

<sup>65</sup> Art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, e direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali.

commessa per grave negligenza”)<sup>66</sup>. Di conseguenza, il perseguimento penale dell’elusione potrebbe risultare meno efficace di quanto sperato.

Il ravvicinamento delle definizioni di diritto penale e dei tipi di sanzioni applicabili al fenomeno dell’elusione risulta particolarmente poco convincente nell’ottica di rafforzare l’effettività delle misure restrittive. Al contrario, la forte spinta della Commissione verso l’armonizzazione in materia penale sembra essere strumentalizzata per mandare un forte segnale di disapprovazione e per generare un effetto deterrente senza precedenti. L’armonizzazione penale risulta inoltre strumentale per integrare la proposta di direttiva riguardante il recupero e la confisca dei beni<sup>67</sup>. I proventi derivanti dalla violazione delle misure restrittive dell’Unione, come ad esempio i proventi derivanti da attività elusive, dovrebbero divenire in futuro oggetto di confisca. Coloro che fanno affari con persone o imprese designate e ne traggono profitto, eludendo le misure restrittive, vedranno confiscati i loro “proventi”, esattamente come succede per i trafficanti di esseri umani o i cartelli della droga. In questo scenario, i fondi e le risorse economiche soggetti a misure restrittive mirate, vale a dire soggetti al congelamento preventivo, natura tradizionalmente amministrativa (e temporanea), dovrebbero divenire, una volta ultimata l’armonizzazione, soggetti a misure di confisca di natura penale (e dunque permanente).

Per la prima volta, la Commissione europea sta valutando nuove strategie per rafforzare l’effettività delle misure restrittive, considerando strumenti che vanno ben oltre il mero congelamento preventivo (c.d. *asset freeze*). Data l’entità dei danni causati dalla guerra, l’Unione si trova di fronte a una nuova sfida, ossia sostenere finanziariamente la ricostruzione dell’Ucraina, e valutare quali strumenti utilizzare a sostegno dello stato aggredito, tenendo in considerazione l’enorme quantità di beni russi congelati/bloccati negli Stati membri<sup>68</sup>. In principio, sembra facile pensare che la Federazione

---

<sup>66</sup> Art. 3 COM (2022) 684final, cit. Secondo l’autrice, l’onere probatorio dell’elemento soggettivo (ossia dimostrare l’intenzionalità delle condotte elusive) risulta la sfida più significativa per contrastare l’elusione delle misure restrittive UE nell’ambito del procedimento penale.

<sup>67</sup> COM (2022) 245final, cit.

<sup>68</sup> 21,5 miliardi di EUR (valore dei beni congelati nell’UE) e 300 miliardi di EUR (valore delle attività della Banca centrale russa bloccate nei paesi dell’UE e del G7),

russa debba pagare per i danni causati, tuttavia, non esiste una chiara risposta alle seguenti questioni, ossia *quali beni* (russi) possono essere utilizzati e *in quale misura*, in conformità con il diritto comunitario e internazionale<sup>69</sup>.

Il Consiglio europeo si è dimostrato favorevole a esplorare le opzioni volte a utilizzare i beni russi congelati e immobilizzati a sostegno della ricostruzione dell'Ucraina, e ha invitato la Commissione a presentare proposte<sup>70</sup>. In questo contesto, la Commissione sta attualmente esaminando le alternative percorribili per attuare il principio secondo cui “l’aggressore deve pagare” (“*the aggressor shall pay for the damage done*”)<sup>71</sup>.

L’azione della Commissione sembra focalizzarsi su un nuovo bisogno, ossia “la Russia e i suoi oligarchi devono risarcire l’Ucraina per i danni e la distruzione causati”<sup>72</sup>. Per quanto riguarda il risarcimento da parte della Federazione russa, la strategia più praticabile sembra utilizzare i beni *pubblici* immobilizzati (appartenenti a imprese statali russe, alla Banca centrale Russa e a entità a loro affiliate) per possibili ritorni di investimento<sup>73</sup>. Per quanto riguarda i singoli individui sanzionati (principalmente oligarchi e entità a loro

---

vedi [www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/](http://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/).

<sup>69</sup> Cfr. M. T. KAMMINGA, *Confiscating Russia’s Frozen Central Bank Assets: A Permissible Third-Party Countermeasure?*, in *Netherlands International Law Review*, 2023, pp. 1-17.

<sup>70</sup> Cfr. conclusioni del Consiglio europeo, del 30 e 31 maggio 2022, punto 13; conclusioni del Consiglio europeo, del 20 e 21 ottobre 2022, punto 11.

<sup>71</sup> Dichiarazione della presidente von der Leyen, del 15 febbraio 2023, relativa al decimo pacchetto di sanzioni contro la Russia, [www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/statement-president-von-der-leyen-10th-package-sanctions-against-russia\\_en?s=232](http://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/statement-president-von-der-leyen-10th-package-sanctions-against-russia_en?s=232).

<sup>72</sup> Cfr. comunicato stampa della Commissione, del 30 novembre 2022, *Russia and its oligarchs must compensate Ukraine for the damage and destruction that is being caused*,

[www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_7311#:~:text=paying%20for%20the%20damage%20done&text=Cfr. anche J. KOKOTT, EU Sanctions against Russia and the Rule of Law, in Zeitschrift für europarechtliche Studien, 2023.](http://www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7311#:~:text=paying%20for%20the%20damage%20done&text=Cfr. anche J. KOKOTT, EU Sanctions against Russia and the Rule of Law, in Zeitschrift für europarechtliche Studien, 2023.)

<sup>73</sup> Vedi [www.politico.eu/article/eu-looks-at-investing-vladimir-putin-russia-state-assets-to-raise-cash-for-ukraine/](http://www.politico.eu/article/eu-looks-at-investing-vladimir-putin-russia-state-assets-to-raise-cash-for-ukraine/). L’uso di beni pubblici russi solleva importanti criticità in relazione al diritto internazionale, in particolare riguardo l’immunità dello Stato estero. Cfr. I. WUERTH, *Immunity from Execution of Central Bank Assets*, in T. RUYLS, N. ANGELET, L. FERRO (eds.), *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, Cambridge, 2019.

affiliate), il congelamento dei loro beni non è sufficiente per legittimarne la confisca. Le sanzioni mirate, sotto forma di *asset freeze*, sebbene comportino una inevitabile restrizione del diritto di proprietà, non sono destinate a provocare una privazione permanente dello stesso. Tali misure sono di natura temporanea e non punitiva<sup>74</sup>, e non possono essere considerate come primo passo verso la confisca. Tuttavia, le recenti proposte di direttive<sup>75</sup> sembrano fornire un’alternativa. Più precisamente, il ravvicinamento delle norme penali e delle sanzioni applicabili all’elusione delle misure restrittive, potrà fornire una nuova strada alla Commissione per l’utilizzo di “proventi” di reato, ossia per l’utilizzo di beni (russi) non correttamente congelati nel territorio dell’Unione – attraverso la confisca.

4. La guerra in Ucraina ha messo l’Unione europea davanti a nuove sfide, non solo di natura politica ed economica ma anche di carattere squisitamente giuridico. Il rapporto, nonché bilanciamento, tra effettività, legittimità e proporzionalità delle misure restrittive e del loro *enforcement* rappresenta una di queste sfide, in particolare nella risposta al fenomeno dell’elusione. In questo contributo, si è cercato di affrontare la seguente questione: fino a che punto il principio di effettività può giustificare gli strumenti impiegati dall’Unione per rafforzare le sue misure restrittive come essenziale strumento PESC? Il bilanciamento tra *fine* perseguito e *mezzi* impiegati non è sicuramente un esercizio facile, soprattutto in un’area di estrema sensibilità politica come nel caso di specie e in un momento storico che vede una guerra ai confini dell’Unione. In questo contesto, l’urgenza di rispondere tempestivamente ed efficacemente all’aggressore russo, ha portato l’Unione ad adottare nuovi strumenti, forse enfatizzando il *fine* perseguito piuttosto che la liceità del *mezzo* impiegato. Ad oggi, la legittimità di questi nuovi strumenti risulta ancora molto controversa.

Nella pratica sanzionatoria dell’Unione, possiamo osservare che il Consiglio ha spesso risposto al fenomeno dell’elusione con la

---

<sup>74</sup> Cfr. sentenza *Kadi*, cit., punto 358.

<sup>75</sup> COM (2022) 684final, cit., e COM (2022) 245final, cit.



progressiva estensione della portata delle sanzioni mirate<sup>76</sup>, espandendo i criteri di designazione e conseguentemente la “lista” di individui ed entità soggetti a restrizioni. Il Consiglio mira, in questo modo, a incrementare la pressione sui *target* dei suoi regimi sanzionatori. Per quanto riguarda la legittimità di tale prassi nei confronti di soggetti russi, numerosi sono i ricorsi pendenti davanti alla CGUE, la quale avrà modo di chiarire fino a che punto le sanzioni mirate dell’UE possono spingersi nella ricerca dell’effettività nella lotta contro l’elusione.

Riflettendo sulla relazione tra (*la natura dei*) fini perseguiti e (*l’effettività dei*) mezzi adottati, l’AG Mengozzi può aiutarci a fare chiarezza:

“[...] credo che non tutto possa essere sacrificato sull’altare dell’efficacia delle misure restrittive. Con questo intendo dire che ciò che costituisce appunto il valore aggiunto dell’Unione europea, ciò che la distingue dai regimi autoritari contro i quali essa lotta, è l’attuazione e la difesa di un’unione di diritto. Sarebbe più facile, e certamente più efficace, attuare un regime sanzionatorio nei confronti dell’intera [nazione ‘target’, nel caso in esame l’intera Federazione Russa]. Ma, procedendo attraverso sanzioni mirate, l’Unione ha scelto un regime sanzionatorio forse meno efficace, ma indiscutibilmente più equo. Certamente la politica sanzionatoria, per ottenere gli effetti sperati, deve essere quanto più efficace possibile. Ma si deve rinunciare ad un’efficacia assoluta e la fallibilità delle misure restrittive testimonia proprio il fatto che, nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea, sono i diritti individuali a trionfare”<sup>77</sup>.

Secondo l’AG Mengozzi, l’effettività delle sanzioni mirate, nonché della lotta all’elusione, non può essere assoluta, poiché non può spingersi a tal punto da sacrificare i valori fondamentali dell’Unione europea, tra cui lo stato di diritto e i diritti fondamentali.

Il controllo di legittimità delle misure restrittive mirate da parte dei giudici di Lussemburgo è sicuramente un pilastro fondante

---

<sup>76</sup> Si pensi, come esempio eclatante, al regime sanzionatorio siriano *post* 2015. Cfr. decisione (PESC) 2015/1836 del Consiglio, del 12 ottobre 2015. Nel contesto russo, cfr. decisione (PESC) 2023/1094, del 5 giugno 2023.

<sup>77</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale Mengozzi, del 29 novembre 2011, causa C-376/10 P, *Tay Za c. Consiglio*, punto 44.

dell’ordinamento UE. “È motivo di onore per la nostra Unione che tali misure non siano frutto di arbitrarietà”<sup>78</sup>.

L’8 marzo 2023, nella causa *Prigozhina*<sup>79</sup>, il Tribunale ha messo un chiaro limite all’uso delle sanzioni mirate nei confronti di soggetti russi *non* direttamente associati al regime<sup>80</sup>. Il Tribunale ha infatti accolto l’annullamento della sig.ra Prigozhina, sostenendo che il solo legame di parentela tra la ricorrente e il figlio, (benché quest’ultimo rappresenti un prominente oligarca russo, responsabile di azioni che hanno compromesso l’integrità territoriale, la sovranità e l’indipendenza dell’Ucraina tramite la direzione del Gruppo Wagner) non è sufficiente a giustificare la sua designazione nel regime sanzionatorio russo. *Prigozhina* è il primo di numerosi ricorsi proposti da soggetti russi a seguito dell’invasione in Ucraina<sup>81</sup>. Esso sembra confermare che la natura dei fini perseguiti in area PESC non può giustificare in modo assoluto l’effettività dei mezzi adottati dal Consiglio; le designazioni individuali restano soggette al controllo della legittimità della CGUE. In altre parole, il Consiglio non può invocare l’eccezionale contesto geopolitico per perseguire l’effettività assoluta delle sue designazioni adottate nel regime sanzionatorio russo<sup>82</sup>.

Infine, per quanto concerne la risposta all’elusione a livello nazionale, è auspicabile che la proposta di armonizzazione *ex art.* 83, par. 1, TFUE rafforzerà l’effettiva attuazione delle misure restrittive da parte dei 27 Stati membri – sebbene siano state evidenziate alcune problematicità nell’utilizzo del diritto penale (e del procedimento penale) per identificare e contrastare pratiche elusive.

---

<sup>78</sup> Corte di giustizia dell’UE, Relazione annuale 2022, p. 36.

<sup>79</sup> Sentenza del Tribunale dell’8 marzo 2023, causa T-212/22, *Prigozhina c. Consiglio*.

<sup>80</sup> Cfr. anche ordinanza del presidente del Tribunale del 1° marzo 2023, causa T-743/22 R, *Nikita Mazepin*.

<sup>81</sup> Vi sono più di 50 ricorsi attualmente pendenti davanti al Tribunale.

<sup>82</sup> È importante sottolineare che, successivamente alla sentenza *Prigozhina*, cit., il Consiglio ha adottato la decisione (PESC) 2023/1094, cit., che permette la designazione di “familiari stretti” di imprenditori di spicco russi. In questo modo, il Consiglio sembra rispondere alla sentenza *Prigozhina* espandendo la sua discrezionalità politica in area PESC (non soggetta al controllo giurisdizionale della CGUE).