

# Valori dell'Unione e sanzioni internazionali

Alfredo Rizzo \*

Intervento al seminario di studi  
«Promozione e protezione dei valori nell'azione esterna dell'UE»  
Università di Salerno - 13 aprile 2023 (ore 14.30)

## \* foro di Roma

- Cultore diritto UE (università di Perugia, la Sapienza di Roma, «Unitelma» Sapienza)
- Associato European Law Institute (ELI), International Law Association (ILA), AISDUE
- Ricercatore EPR (INAPP, Struttura economia civile e processi migratori)
  - Principali pubblicazioni (cfr. Google Scholar, <https://www.biblio.liuc.it/scripts/essper/ricerca.asp?tipo=autori&codice=11006698> )
    - *L'allargamento ad est dell'Unione europea. Problematiche del trattato di adesione*, Napoli(2004)
    - *Codice dell'Unione europea annotato con la giurisprudenza* (con L. Ferrari Bravo), Milano (2008)
    - *L'Europa della sicurezza e della difesa* (curatore con C. Risi e autore di capitolo, prefazione S. Gozi), Napoli (2016)



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI SALERNO



Co-funded by  
the European Union

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



- **Contromisure nel diritto internazionale**  
**Teoria generale**

- **Il diritto di autodifesa rappresenta un'espressione tipica del sistema di relazioni internazionali**

- Christian Wolff (metà XVIII sec., corte di Federico II di Prussia) ideatore della *civitas maxima*
- Carattere 'giusnaturalistico della fondazione di un ordine giuridico internazionale o sovranazionale: «ordinamento giuridico superiore in misura eguale agli Stati particolari [...]»
- Hans Kelsen, 1944 *Peace through Law*
  - autodifesa come regola «classica» delle relazioni tra enti sovraordinati
  - Teoria della «guerra giusta» (*iustum bellum*, ossia guerra «giuridica»)
  - Rischio di «recursus ad infinitum» della difesa legittima dinanzi a una violazione altrui, in assenza di un'autorità terza che definisca una risoluzione del contenzioso
  - Ruolo di enti diversi dagli Stati come soggetti di diritto internazionale
    - Necessità di sistema istituzionale (NU), ma mantenendo a un'istituzione intergovernativa (CdS) l'individuazione delle misure da adottare



**EU - DRAW** Funzione giurisdizionale (CIG previa attivazione della giurisdizione)

# Le contromisure tra diritto internazionale e diritto «regionale»

- **Sanzioni**

- Modalità di reazione «non implicante l'uso forza» a un comportamento lesivo
- Sanzioni «multilaterali»
  - Art. 39-41 Carta delle N.U.: prevalenza degli obblighi derivanti dall'appartenenza alle N.U. (art. 103 Carta)
  - XIVc GATS
  - Art. XXIc GATT
  - Articoli sulla responsabilità dello Stato: *countermeasures*
- e sanzioni «unilaterali» o «autonome»
  - Stati e enti ex art. 53 Carta
  - Ruolo particolare assunto dalla Comunità europea
    - Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali:
      - responsabilità dell'Unione/Comunità in casi di attività compiute da istituzioni nazionali in attuazione di obblighi relativi a politiche in cui l'Unione/Comunità gode di competenza esclusiva ad es. politica doganale, cfr. **A/CN.4/541 *Second report on responsibility of international Organisations*** (G. Gaja)
    - Primi casi di embargo «commerciali» ONU/CEE
      - Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU nn. 713/1991, 757/1992 e 787/1992 per sanzionare la Repubblica federale di Jugoslava cfr. Corte EDU *Bosphorus*
  - Reg. CEE n. 990/93 (cfr. Corte CE casi *Bosphorus, Ebony*) e Art. 133 TCEE (Corte CE *Centro-Com*)

## • Le contromisure e il diritto dell'Unione

### - Basi giuridiche pre-Lisbona Trattato di Nizza (2001)

#### - Artt. 60 e 301 TCE

- Gli artt. 59/60 TCE riguardavano restrizioni, per motivi di natura economica e per motivi di natura «politica», alla libera circolazione dei capitali

#### - Principio generale della **libera circolazione dei capitali**:

- disciplina di ispirazione internazionalistica sul diritto degli investimenti, inteso come tutela *diplomatica* degli interessi dell'investitori e diritto all'indennizzo in caso di atti espropriativi da parte dello Stato «ospite»

- Art. 60 TCE estende oggettivamente le misure restrittive anche a pagamenti correnti, e.g., corrispettivi monetari per prestazioni di beni e servizi

- **L'art. 301 TCE** : il Consiglio può – a maggioranza qualificata su proposta della Commissione – adottare decisioni restrittive contro Stati terzi

#### - **azioni comuni** :

- art. J.4 poi 14 TUE Maastricht/Amsterdam/Nizza

#### - o **posizioni comuni** :

- art. J.5 poi 15 TUE Maastricht/Amsterdam/Nizza

- **Casi degli anni '90**: Haiti, Serbia (Repubblica federale ex-Jugoslavia), Irak, Afghanistan



# • Le contromisure e il diritto dell'Unione

- **Basi giuridiche pre-Lisbona Trattato di Nizza (2001)**
  - **art. 308 TCE (cfr. art. 352 TFUE):** attivazione dei poteri impliciti della Comunità
    - Perseguimento degli obiettivi afferenti alle comunità
    - L'azione è necessaria
    - Assenza di altre «basi giuridiche» nei trattati ad es. perseguire obiettivi non strettamente commerciali per la conclusione di accordi ex art. 133 TCE
  - Attentati alle «twin towers» dell'11 settembre 2001,
    - il C.d.S. delle N.U. ha per la prima volta posto in essere misure sanzionatorie per atti di terrorismo
      - cfr. risoluzioni 1267 (1999), 1333 (2000) e 1390 (2002)
  - A livello UE, sono stati adottate fonti attuative
    - decisione PESC 2002/402/PESC e Regolamento 882/2002, base giuridica negli artt. 60, 301 e 308 TCE
  - **Jan Klabbers** si è posto anche il problema di un rapporto tra tali strumenti alla luce dell'**art. 307 TCE in tema di «treaty conflict»** riconoscendo che
    - *«Art. 301 provides that the EU Council can take sanctions...it does not state that such sanctions shall be identical to UN Sanctions ... a question of effect of UN sanctions in EC Law may still enter the picture»*  
(CUP, 2009, p. 154 ff.)

## • Contromisure e diritto dell'Unione

- Basi giuridiche pre-Lisbona Trattato di Nizza (entrata in vigore 2001)-
  - **Conclusioni Avv. Gen. Poiares Maduro caso *Kadi* 2008**
    - L'avvocato generale riprende una consolidata giurisprudenza tendente a ribadire il carattere specifico della Comunità europea cfr. quanto riferito sopra sul tema di responsabilità delle organizzazioni internazionali
      - Maduro ricorda, tra gli altri, i casi *Les verts* e *Schmidberger*
        - *Les verts*:
          - «(...)la Comunità (...) europea è una **comunità di diritto** nel senso che ne gli Stati che ne fanno parte, ne le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato»
        - *Schmidberger*:
          - *i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza e che, a tal fine, quest'ultima si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito. La CEDU riveste, a questo proposito, un particolare significato*
          - ***nella Comunità non possono essere consentite misure incompatibili con il rispetto dei diritti dell'uomo. (...) la tutela di tali diritti rappresenta un legittimo interesse che giustifica, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario, ancorché derivanti da una libertà fondamentale garantita dal Trattato, quale la libera circolazione delle merci.***

- **Contromisure e diritto dell'Unione**

- **Basi giuridiche pre-Lisbona Trattato di Nizza (entrata in vigore 2001)-**

Conclusioni Avv. Gen. Poiares Maduro caso *Kadi* 2008

- Processo di «costituzionalizzazione» del diritto dell'Unione

- *Van Gend en Loos*

- carattere autonomo dell'ordinamento comunitario dagli ordinamenti nazionali = necessità di dare attuazione agli obblighi promananti da regolamenti dell'Unione *direttamente* negli ordinamenti nazionali

- Rispetto dei principi dello Stato di diritto:

- ***(...) in situazioni in cui si trovino in gioco i valori fondamentali della Comunità, può essere chiesto alla Corte di riesaminare, e in caso annullare, provvedimenti adottati dalle istituzioni comunitarie***

- **N.B. Valori fondamentali cfr. art. 2 TUE Stato di diritto e diritti (infra)**

- ***la Corte deve verificare se l'asserzione dell'esistenza di rischi per la sicurezza eccezionalmente elevati sia fondata e garantire che i provvedimenti adottati riflettano un'adeguata ponderazione della natura del rischio per la sicurezza e dell'entità dell'incidenza di tali provvedimenti sui diritti fondamentali degli individui. Il fatto che i provvedimenti in parola siano diretti a reprimere il terrorismo internazionale non dovrebbe impedire alla Corte di adempiere il suo dovere di difesa dello Stato di diritto.***



# • Contromisure e diritto dell'Unione

## - Situazione attuale. Basi giuridiche per azione esterna/sanzioni internazionali dell'Unione

### - VALORI:

#### - **Art. 2 TUE**

- dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.
- Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

### - OBIETTIVI

#### - **Art. 3 n. 5 TUE**

- Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini.
- Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

### - AZIONE ESTERNA

#### - **Art. 21 TUE:**

- a) salvaguardare i suoi valori, interessi fondamentali, sicurezza, indipendenza, integrità
- b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale;
- c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne;



# • Contromisure e diritto dell'Unione

## - Situazione attuale. Basi giuridiche per azione esterna/sanzioni internazionali dell'Unione

### - AZIONE ESTERNA Art. 21 TUE:

#### - Sanzioni «internazionali» cfr. Art. 215 TFUE, indirizzate a:

##### - Stati (par. 1) e persone fisiche o giuridiche (par. 2)

##### - **Procedura legislativa «speciale»**

- decide il Consiglio a magg. qual. previa decisione PESC, su proposta congiunta di Alto Rappresentante per gli affari esteri e politica di sicurezza e Commissione.

- Il Parlamento europeo deve essere *solamente* informato

##### - **Annullabilità degli atti ex art. 263 TFEU (da Kadi e art. 215 par. 3 TFUE)**

- diritto a un ricorso effettivo

- art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (v. *infra*)

### - SLSG art. 67 TFUE

#### - Disposizioni generali Art. 75 TFUE (ex art. 60 TCE):

- congelamento di fondi come effetto di violazioni di obblighi internazionali

- misure restrittive con finalità di **cooperazione giudiziaria anti-terrorismo:**

- **Procedura legislativa ordinaria**

- **Obiettivi di «rafforzamento interno dell'Unione»**

- Triplice ordine di questioni

- CGUE *Parlamento c. Consiglio* 2012 (Bartoloni, DIDU, 2013)

1. Le sanzioni potrebbero perseguire obiettivi diversi da quelli di cui agli artt. 215 o 75 TFUE

2. Evitare il cumulo a favore della procedura più garantista delle prerogative del PE

3. La partecipazione parlamentare non riduce l'esigenza di sindacabilità delle decisioni PESC per il rispetto dei diritti umani (impostazione Kadi)

# • Contromisure e diritto dell'Unione

- **Situazione attuale** Diritto dell'Unione: Altri obiettivi/valori che entrano in gioco
  - **Diritto di sindacato contro atti afferenti alla PESC** (Art. 275 par. 2 TFUE)
    - Sentenza CGUE *Rosneft*
      - il sindacato del giudice dell'Unione, anche rispetto a ricorsi di privati, può estendersi a una decisione di PESC attraverso un rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE) da parte del giudice nazionale volto a far accertare l'eventuale invalidità di tale decisione alla luce in particolare del diritto a un rimedio giurisdizionale effettivo.
  - **Trasparenza e motivazione degli atti** (art. 296 TFUE)
    - Sentenza CGUE *Fulmen*
      - *L'effettività del controllo giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea postula in particolare che il giudice dell'Unione si assicuri che la decisione, che riveste una portata individuale per la persona o l'entità interessata, sia fondata su una base di fatto sufficientemente solida.*
      - (...) *verifica dei fatti adottati nell'esposizione della motivazione sottesa a tale decisione*
      - *il controllo giurisdizionale non si limita alla valutazione dell'astratta verosimiglianza della motivazione dedotta, ma consiste invece nell'accertamento se la motivazione, o per lo meno uno dei suoi elementi considerato di per sé sufficiente a suffragare la decisione medesima, siano fondati.*
      - *spetta al giudice dell'Unione procedere a detto esame, chiedendo, se necessario, all'autorità competente dell'Unione di produrre informazioni o elementi probatori, riservati o meno, pertinenti ai fini di un siffatto esame.*
  - **Azione risarcitoria** (art. 340 TFUE)
    - Sentenza CGUE *Bank Rafah Kargaran*
      - *la responsabilità dell'Unione può sorgere quando, in particolare, gli atti dell'Unione sui quali si fonda una misura restrittiva sono inficiati da insufficienza o difetto di motivazione e il Consiglio non fornisce elementi idonei a dimostrare la fondatezza di detta misura, purché la persona o l'entità interessata da tale misura sollevi espressamente un motivo in tal senso nel suo ricorso per risarcimento danni*

# • Contromisure e diritto dell'Unione

- Situazione attuale:

## Ambito di applicazione soggettivo

1. Coloro sui quali si vogliono far ricadere gli *effetti* della sanzione

a. capi di Stato o di governo di Paesi terzi

b. Persone fisiche o giuridiche vicine o gestite, direttamente o meno, da autorità politiche o di governi (autorità diplomatiche, giudiziarie, amministrative o militari)

c. Attività economiche

TUTTAVIA le sanzioni, anche quelle formalmente indirizzate a paesi terzi (si veda in modo esplicito Regolamento 2020/1999 su sanzioni in materia di diritti umani)

2. si applicano

a. a qualsiasi persona fisica cittadina di uno Stato membro che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione;

b. a qualsiasi persona giuridica, entità od organismo che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione e sia registrata/o o costituita/o conformemente al diritto di uno Stato membro;

c. a qualsiasi persona giuridica, entità od organismo relativamente ad attività economiche esercitate, interamente o parzialmente, all'interno dell'Unione.



# • Contromisure e diritto dell'Unione

- Situazione attuale:

## - Ambito di applicazione «territoriale»

Le sanzioni dell'Unione ex art. 215 TFUE si applicano

a. nel territorio dell'Unione, compreso il suo spazio aereo;

b. a bordo di tutti gli aeromobili o di tutti i natanti sotto la giurisdizione di uno Stato membro

## - CGUE C-872/19 P Venezuela c. Consiglio

### - Estensione delle sanzioni a Stati terzi

- legittimati ad agire, in quanto «**persone giuridiche**», ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE, qualora siano soddisfatte le altre condizioni previste da detta disposizione.

- gli obblighi dell'Unione di vigilare sul rispetto dello Stato di diritto non sono subordinati ad una condizione di reciprocità.

- **Il Venezuela, in quanto Stato dotato di personalità giuridica internazionale, deve essere considerato una «persona giuridica» ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE.**

## - Ambito di applicazione «oggettivo» o «materiale»

- Ricorso allo strumento sanzionatorio unilaterale per reagire ai diversi scenari di crisi

a. Sanzioni «tematiche». Global Human Rights Sanctions Regime (v. supra): se idonee a colpire soggetti diversi dagli Stati, maggiori ostacoli alla sindacabilità in sede giurisdizionale

b. Interventi volti alla **promozione** (non solo alla *difesa*) di **obiettivi e valori non sempre riferibili a obblighi erga omnes** : cfr. decisione PESC 2020/1388 sanzioni contro la Bielorussia per irregolarità nelle elezioni



- **Contromisure e diritto dell'Unione**

- **Situazione attuale: effettività e coerenza del sistema sanzionatorio dell'Unione**

1. Aspetti di scelta della base giuridica

a. Scelta tra artt. 215 e 75 TFUE (v. supra)

b. Sovrapposizione tra finalità di sicurezza esterna e sicurezza interna

- CGUE *Parlamento c. Consiglio (Smart sanctions)*, C-130/10:

- l'art. 215 è una base giuridica sufficiente ad assorbire questioni di Sicurezza esterna e Sicurezza interna in uno stesso atto

- CGUE *Parlamento v. Consiglio (Mauritius)* C-658/11 e *(Tanzania)*, C-263/14:

- La Corte è chiamata ad effettuare una valutazione («*assessment*») volta ad individuare il «baricentro» («*centre of gravity*») della misura interessata deve tener conto anche del «contesto» («*be contextual*») di tale atto.

Critica (Gatti):

- occorre guardare al *contenuto* delle misure per capire quale sia il loro scopo.

- Ossequio istituzionale nei confronti del Parlamento europeo (v. *supra* su ricorso a procedura legislativa ordinaria ex art. 75 TFUE)

- **Contromisure e diritto dell'Unione**

- **Situazione attuale: effettività e coerenza del sistema sanzionatorio dell'Unione**

- 2. **Aspetti di qualificazione della violazione degli obblighi promananti dalle sanzioni**

- **Decisione 2022/2332 del Consiglio del 28 novembre 2022** sul riconoscimento della violazione delle misure restrittive dell'Unione come un atto che rientra nella sfera di criminalità che risponde ai **criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE**
- **Obiettivo: sanzionare la violazione delle sanzioni dell'UE**
  - Inserimento di tale violazione nell'elenco di crimini/reati elencati all'art. 83 n.1 TFUE
  - Metodo decisionale in due fasi:
    1. Decisione all'unanimità in Consiglio di integrare la lista + parere vincolante del PE
    2. la Commissione, sulla base della decisione, propone una direttiva

Approccio *tradizionale* dell'Unione ad aspetti di **attuazione degli obblighi di diritto UE**

- **Criterio di equivalenza**: CGCE 68/88 caso del *mais Greco*: «**24.** *pur conservando la scelta delle sanzioni, [gli Stati membri] devono segnatamente vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura ed importanza e che, in ogni caso, conferiscano alla sanzione stessa un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva*».
- Tendenza confermata anche dalla Corte di Strasburgo: Sentenza *Menarini* Appl. N. 43509/08, paras. 40 ff. (sanzioni nel settore antitrust): *la Cour estime que la sanction relève, par sa sévérité, de la matière pénale*
- **Cfr. anche: a. Art. 8 regolamento UE 2014/833**, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia in Ucraina impone agli Stati membri di fissare sanzioni «*effettive, proporzionate e dissuasive*» e **b. regolamento (UE) 2018/1805** sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca

# • Contromisure e diritto dell'Unione

## - Situazione attuale

### - Questioni di effettività e coerenza del sistema sanzionatorio dell'Unione

#### - Regime sanzionatorio Ucraina/Russia

- Regolamento 2014/269, **concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina**

- Regolamento UE n. 2014/833 (v. supra), **concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina**

### ITALIA: In generale

#### - **Export control (Unità per l'Armonizzazione dei Materiali di Armamento)**

##### - **Prodotti**

- che favoriscono lo sviluppo tecnologico,
- per prospezione e estrazioni petrolifere,
- liquefazione gas,
- settori aerospaziale e marittimo.

#### - **Import control:**

##### - **prodotti del carbosiderurgico e combustibili:**

- obbligo di diritto UE con creazione di fonti approvvigionamento alternative i.e. Turchia

- **Contromisure e diritto dell'Unione**

- **Situazione attuale**

- **ITALIA**

- **conseguenze di natura penale**

- **d.lgs. n. 221/2017**

- adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della normativa europea ai fini del riordino e della semplificazione delle procedure di autorizzazione all'esportazione di prodotti e di tecnologie a duplice uso e dell'applicazione delle sanzioni in materia di embarghi commerciali

- **Export control (v. supra): Art. 20**

- *“chiunque effettua operazioni di esportazione di prodotti listati per effetto di misure restrittive unionali ovvero presta servizi di intermediazione o di assistenza tecnica concernenti i prodotti medesimi, in violazione dei divieti contenuti nei regolamenti (UE) concernenti misure restrittive è punito con la reclusione da 2 a 6 anni”;*
- *chiunque effettua operazioni di esportazione di prodotti listati per effetto di misure restrittive unionali, ovvero presta servizi di intermediazione o di assistenza tecnica concernenti i prodotti medesimi, senza la prescritta autorizzazione, ovvero con autorizzazione ottenuta fornendo dichiarazioni o documentazione falsa, è punito con la reclusione da due a sei anni o con la multa da euro 25.000 a euro 250.000”;*
- *chiunque effettua le operazioni di cui al comma 2 in difformità dagli obblighi prescritti dalla relativa autorizzazione, è punito con la reclusione da uno a quattro anni o con la multa da euro 15.000 a euro 150.000”.*



# • Contromisure e diritto dell'Unione

## - Situazione attuale ITALIA:

- d. lgs. n. 109/2007 recante «*Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale in attuazione della direttiva 2005/60/CE*» sostituita da **Direttiva (UE) 2015/849** relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione

### **Finalità**

- a. Base giuridica attuale: art. 114 TFUE ravvicinamento delle legislazioni: tutela del mercato interno** (cfr. considerando n. 1: «*I flussi di denaro illecito possono minare l'integrità, la stabilità e la reputazione del settore finanziario e costituire una minaccia per il mercato interno dell'Unione nonché per lo sviluppo internazionale*»).
- b. prevenire l'uso del sistema finanziario a scopo di finanziamento del terrorismo e del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa** e per attuare il congelamento dei fondi e delle risorse economiche per il contrasto del finanziamento del terrorismo, del finanziamento della proliferazione e dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale disposte in base alle risoluzioni delle Nazioni unite, alle deliberazioni dell'Unione europea e a livello nazionale dal Ministro dell'economia e delle finanze.
- c. non si applica alle sanzioni di natura commerciale nei confronti di Paesi terzi, incluso l'embargo di armi** (cfr. art. 346 lett. b TFUE: ogni Stato membro adotta le misure che ritiene necessarie alla propria sicurezza)

- **Contromisure e diritto dell'Unione**

- **Situazione attuale**

**ITALIA** d.lgs. n. 109/2007

**Comitato di sicurezza finanziaria (Csf) costituito presso Ministero delle finanze, 15 membri, presieduto dal Direttore generale del Tesoro propone e attua decisioni del Ministero**

- quest'ultimo
  - Esegue risoluzioni CdS NU
  - dispone con proprio decreto, per un periodo di sei mesi, rinnovabili nelle stesse forme fino a quando ne permangano le condizioni, il congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenuti, anche per interposta persona fisica o giuridica, da persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità che pongono in essere o tentano di porre in essere una o più delle condotte con finalità di terrorismo secondo quanto previsto dalle leggi penali, una o più condotte volte al finanziamento dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa ovvero una o più condotte che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

# • Contromisure e diritto dell'Unione

## - Situazione attuale

### ITALIA

d.lgs. n. 109/2007

- **Nei casi di cui agli articoli 4 e 4-ter (proposte al CdS N.U. e Consiglio UE di aggiornare le liste) :**
  - il Comitato di sicurezza finanziaria (Csf), di propria iniziativa o su richiesta motivata del soggetto interessato ovvero nell'ambito delle procedure internazionali e comunitarie, formula al Comitato sanzioni presso le Nazioni Unite e al Consiglio dell'Unione europea proposte di cancellazione dalle liste internazionali e comunitarie di individui o entità, per il tramite del MAECI.
- **Esenzione dal congelamento:**
  - il Csf, tenuto conto delle modalità e delle necessità specificamente individuate dalla normativa europea ed internazionale di riferimento, individua le modalità operative di autorizzazione all'esenzione.
- **Art. 5 :**
  - I fondi sottoposti a congelamento non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o utilizzo.
  - Le risorse economiche sottoposte a congelamento non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o, al fine di ottenere in qualsiasi modo fondi, beni o servizi, utilizzo, fatte salve le attribuzioni conferite all'Agenzia del demanio ai sensi dell'articolo 12.
- **Art 13:**
  - Sanzione amministrativa pecuniaria in caso di inosservanza congelamenti ex art. 5.

- **Contromisure e diritto dell'Unione**

- **Situazione attuale**

- ITALIA**

- d.lgs. n. 109/2007**

- Competenza funzionale del giudice ordinario (art. 14, Tribunale di Roma)
  - Diritto di impugnazione dei decreti sanzionatori adottati per violazione di obblighi ex art. 5 (Cass. «Safilo» 2020/21267)
- Competenza del TAR
  - Valutazione della legittimità formale del *listing* da parte del Csf (art. 4)

con eventuale possibilità che vengano sollevate questioni interpretative di diritto dell'Unione in termini di eventuale violazione di prerogative individuali nel contesto delle decisioni di cui sopra e sempre che rilevino questioni di attuazione di obblighi di diritto dell'Unione (sanzioni di fonte UE)



# • Contromisure e diritto dell'Unione

## - Situazione attuale

### ASPETTI CIVILISTICI IN TEMA DI EFFETTI DELLE SANZIONI

#### - Art. 9 Regolamento Roma I

- Norme di applicazione necessaria : norme che mirano a garantire il rispetto degli interessi pubblici del Paese (membro UE) di uno dei contraenti

#### - Considerazioni di pubblico interesse concernenti :

- Potere di imperium dello Stato (sanzioni unilaterali)

- o potere di imperium di un'organizzazione di Stati (sanzioni multilaterali) – cfr. art. 41 Carta ONU

- Finalità dell'ordinamento nazionale p. es. contratti «a statuto imperativo» (servizi pubblici essenziali)

- Finalità dell'ordinamento UE

- Finalità di rapporti «interstatuali» (sanzioni multilaterali)

- In termini di diritto italiano, la sanzione internazionale si presenta **come causa di forza maggiore che impedisce la prosecuzione del rapporto contrattuale**

- **Art. 1256 c.c.** obbligazioni

- estinzione dell'obbligazione per causa non imputabile al debitore

- **Art. 1463 c.c.** contratti a prestazioni corrispettive

- la controparte liberata per la sopravvenuta impossibilità della prestazione non può chiedere la controprestazione e deve restituire quanto già ricevuto

# Ringrazio per l'invito

Per domande o contatti diretti

[rizzo\\_alfredo@yahoo.com](mailto:rizzo_alfredo@yahoo.com)