



Integrazione giuridica e circolazione di modelli normativi nell’evoluzione delle misure sanzionatorie per la prevenzione e repressione di illeciti transnazionali. Spunti di riflessione a partire dalla prassi recente

Eugenio Zaniboni*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Piano dell’indagine. – 3. Le sanzioni internazionali e l’area grigia delle misure coercitive unilaterali. Questioni definitorie e breve inquadramento teorico. – 4. Il concetto di sanzione come misura di prevenzione del crimine organizzato transnazionale nel diritto sovranazionale. – 5. La prassi dell’Unione europea. – 6. Il prospettato ampliamento della sfera dei c.d. reati transnazionali di cui all’art. 83 TFUE a seguito del conflitto armato tra Russia e Ucraina. – 7. L’ampliamento delle competenze di Eurojust: il regolamento europeo 2022/838 del 30 maggio 2022. – 8. L’istituzione della “*Freeze and Seize*” *Task Force*. – 9. L’*enforcement* delle misure restrittive, tra spinte all’integrazione giuridica e processi di *legal transplants*. – 10. Conclusioni.

1. Per le peculiarità che presenta sul piano teorico e per le ambiguità che ne accompagnano l’uso, il tema degli strumenti volti ad orientare la condotta dei consociati da sempre appassiona gli studiosi del diritto

* Ricercatore di Diritto internazionale nell’Università degli Studi di Foggia.

internazionale, come si tenterà di mostrare, anche per le sue notevoli ricadute pratiche. Il valore aggiunto della prospettiva di analisi che segue riposa sul presupposto, che credo si possa considerare pacifico, che al diritto internazionale è demandato il (non semplice) compito di porre in essere le regole d'uso idonee a garantire la coesistenza pacifica tra i consociati. Compito che oggi si svolge in un mondo sempre più polarizzato e frammentato, come la cronaca internazionale purtroppo suggerisce quotidianamente. Il che è uno degli aspetti che amplifica e rende peculiare l'interesse per lo studio delle sanzioni in questa branca del diritto¹. L'auspicio, dunque, è che il ragionamento che intendo effettuare, pur necessariamente assai sintetico, possa offrire un piccolo apporto, giudichi il lettore se più o meno significativo, sulla ricostruzione complessiva, anche in chiave interdisciplinare, dei diversi profili di analisi che abbracciano il concetto di sanzione, come si è vedrà assai rilevanti per il diritto internazionale ed europeo.

2. L'esposizione si svolgerà come segue. Si prenderanno anzitutto in considerazione alcune problematiche di delimitazione concettuale dei suddetti istituti e delle loro funzioni partendo dal diritto internazionale pubblico, per poi offrire una sintetica analisi della prassi recente di diritto dell'Unione, basata su iniziative la cui *occasio legis* si lega agli sviluppi del quadro sanzionatorio nei confronti della Russia, progressivamente aggravatosi, come è noto, a seguito dell'aggressione armata all'Ucraina. La disamina verrà compiuta cercando di metterne in luce soprattutto gli elementi di novità, tali da poter offrire all'interprete qualche spunto interpretativo finale sia di ordine teorico, sia pratico, anche in relazione ad alcune linee modificatrici in atto dei medesimi istituti.

3. Interrogandosi sulle *diverse* modalità proprie del diritto internazionale rispetto ad altri ordinamenti giuridici di orientare la

¹ Questo aspetto ci sembra efficacemente colto, anche se nell'ambito di uno studio meramente teorico, da F. D'AGOSTINO, *La sanzione nell'esperienza* giuridica, Torino, 1999, nel quale si richiama la "vocazione tipica" del diritto sovranazionale a realizzare "un sistema universale di compatibilità tra uomini e tra culture". Motivo per cui l'A. assume il diritto sovranazionale a "vero modello di giuridicità del nostro tempo" (p. 72).

condotta dei consociati, Santi Romano nelle prime pagine del suo *Corso di Diritto internazionale*, sottolineava che “se la comunità internazionale manca di sanzioni corrispondenti a quelle degli Stati, ciò avviene anche perché esse sarebbero insufficienti e ne ha invece delle altre più corrispondenti alla sua natura, specialmente indirette e preventive”². In linea assolutamente generale il concetto di sanzione (ricordiamo che nel diritto internazionale il termine non ha una definizione tecnica univoca) si riferisce all’adozione di misure di coercizione sia verso soggetti statali che non statali, le quali si qualificano anzitutto per il fatto di essere adottate da Organismi internazionali a cui è stato attribuito un corrispondente potere. L’esercizio di tale potere autoritativo ha lo scopo principale di indurre il(i) soggetto(i) colpito(i) a modificare alcune condotte specifiche qualificate come illeciti internazionali, e in particolare di costringerlo(i) a desistere dal compiere tali atti.

Questa prima e generalissima definizione di sanzione conduce a distinguere ulteriormente dalle sanzioni così definite il diverso concetto di *misure di coercizione unilaterali* (ad opera cioè di un solo Stato) o anche multilaterali – adottate di concerto tra più Stati – ma prive della “copertura” autorizzativa ad opera di una Organizzazione internazionale. La “sanzione” internazionale, considerata nei termini di cui sopra, ha chiaramente un carattere repressivo, nel senso che segue, tendenzialmente a titolo di contromisura, comportamenti illeciti già verificatisi³. Mentre le *misure coercitive unilaterali* (UCM, secondo la definizione correntemente adottata nella letteratura anglosassone), hanno la caratteristica di poter essere emanate anche per indurre a modificare specifici comportamenti (o assetti politici) *non necessariamente conseguenti ad un illecito internazionale*. In questo secondo caso, la base giuridica internazionale che ne consentirebbe l’adozione rimane assai dubbia, nonostante la loro diffusione come strumento di pressione politica da parte di numerosi Governi – e l’avallo tradizionalmente ad esse conferito dagli studiosi delle relazioni internazionali. L’incertezza che connota il dibattito scientifico

² S. ROMANO, *Corso di Diritto internazionale*, VII ed., Padova, 1929, p. 6.

³ Si deve dare atto all’opera di due eminenti giuristi italiani, Roberto Ago e Gaetano Arangio-Ruiz, dell’eccezionale sforzo compiuto nel riportare la spinosissima questione delle sanzioni nell’alveo della responsabilità internazionale.

internazionalistico in tema di sanzioni adottate fuori dal campo delle contromisure investe principalmente la loro asserita inconciliabilità con il rispetto degli obblighi, consuetudinari e convenzionali in materia di diritti umani⁴.

Ben si comprende già da queste brevi notazioni come il dibattito sull'uso delle misure coercitive – che ricomprende quelle unilaterali, come si è detto prive di autorizzazione di un Ente internazionalmente deputato a adottarle – intercetti in pieno (anche) nel diritto internazionale (forse più che in altri ordinamenti giuridici) la *vexata quaestio* del rapporto tra coercizione e fenomeno giuridico, potendosi collocare alla base della stessa concezione che ciascuno ha della natura e dello scopo del diritto. Da Austin, secondo il quale l'intero fenomeno giuridico si riassume, come è noto, in un comando accompagnato dalla minaccia, passando per Kelsen, nel quale l'elemento della sanzione delimita addirittura la sfera del giuridico e la distingue da ciò che non può essere chiamato diritto. Ciò perché, come si ricorderà, per il giurista austriaco la norma sprovvista di sanzione significa assenza della possibilità di attuare il comando e di conseguenza va qualificata come estranea al fenomeno giuridico. Il che ha da sempre costituito una fonte di relevantissimi problemi teorici per un ordinamento decentrato e tendenzialmente anarchico come quello internazionale, sul piano oggettivo come su quello soggettivo. Per quanto concerne il primo aspetto, pur nel costante affinamento delle tecniche di rilevazione dei fluidi confini tra il giuridico e il non giuridico, tra le condotte illecite per il diritto internazionale e quelle permesse, si può ricordare come da sempre uno dei problemi cruciali sia stato quello di fissare un limite preciso, o meglio, *condiviso*, oltre il quale determinate condotte debbano essere considerate socialmente devianti⁵. A complicare la

⁴ P. E. DUPONT, *Human rights implications of sanctions*, in M. ASADA (ed.), *Economic Sanctions in International Law and Practice*, London, 2019, pp. 39-61; A. HOFER, *The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measures: Legitimate Enforcement or Illegitimate Intervention?*, in *China Journal of International Law*, 2017, pp. 175-214.

⁵ Il tema, seppure interessantissimo, non può, con ogni evidenza, essere approfondito in questa sede. Ma emerge in maniera evidente analizzando, ad esempio i rapporti fin qui prodotti dai due diversi Relatori speciali delle Nazioni Unite, rispettivamente l'ex ambasciatore algerino Jazairy (Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, UN Doc. A/HRC/30/45, del 10 agosto 2015) e la giurista di origine

questione delle sanzioni, il diritto internazionale porta con sé l'ulteriore problema dei soggetti abilitati a fissare il limite travalicato il quale si entra nella soglia dell'antigiuridicità⁶. Escludere *a priori* dal perimetro delle misure lecite indistintamente *tutte* le fattispecie di UCM rischierebbe di escludere in partenza anche quelle reazioni di singoli Stati a violazioni di norme internazionali riconducibili all'alveo delle contromisure individuali. In una situazione, dunque, nella quale il dibattito scientifico è ben lontano dall'essere pervenuto a sistemazioni definitive, si rende opportuno valutare la liceità delle singole misure con un approccio caso per caso. Visto il gran numero di questioni ancora oggetto di discussione tra gli studiosi, non è certo un caso che la questione delle UCM sia ormai da tempo approdata al vaglio dell'Assemblea generale delle Nazioni unite, la quale ha deciso di affidare il tema alle cure di un Relatore speciale⁷.

4. Se il concetto di sanzione internazionale, seguendo la primissima generalizzazione poco sopra offerta, si estrinseca in una decisione assunta da un'Autorità a ciò abilitata, con la quale si mira a punire un

bielorussa Alena Douhan (UN Human Rights Council, *Unilateral coercive measures: notion, types and qualification. Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, Alena Douhan*, UN doc. A/HRC/48/59, dell'8 luglio 2021). Questi due rapporti possono costituire un buon punto di partenza anche per comprendere le difficoltà di arginare sul piano sistematico e concettuale, la fluidità alla quale si faceva riferimento. Il primo dei due rapporti è del 2015, il secondo è stato pubblicato a luglio del 2021. Si noti, peraltro, che la relatrice speciale Douhan aveva ricevuto l'incarico solo tre mesi prima dalla pubblicazione, in piena crisi pandemica. È probabile che il rapporto risenta, almeno in alcuni punti, di questa circostanza contingente e della corrispondente rapidità di stesura, fattori che potrebbero aver impedito l'approfondimento delle tematiche più controverse.

⁶ Da ultimo, J. SCHMIDT, *The Legality of Unilateral Extra-territorial Sanctions under International Law*, in *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 27, 2022, pp. 53-81; N.D. WITHE, *Autonomous and Collective Sanctions in the International Legal Order*, in *Italian Yearbook of International Law*, n. 27, 2017, pp. 1-24. Nella letteratura italiana: S. SILINGARDI, *Le sanzioni unilaterali e le sanzioni con applicazione extraterritoriale nel Diritto internazionale*, Milano, 2020. In tale scritto (e in scia a T. RUYTS, *Immunity, Inviolability and Countermeasures – A Closer Look at Non-UN Targeted Sanctions*, in T. RUYTS, N. ANGELET (eds.), *Immunities and the International Legal Order*, Cambridge, 2019) il termine *sanzione unilaterale* è adottato per designare *tutte* le misure adottate da Enti diversi dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, nonché dagli Stati, singolarmente o in aggregazione con altri Stati.

⁷ Gli estremi dei due rapporti diffusi finora sono stati citati *supra*, n. 5.

comportamento illecito, è agevole osservare che esso non si attagli perfettamente all'ampia gamma di atti ricadenti nella sfera delle sanzioni amministrative (per molti versi problematici anche nel diritto interno) che in moltissimi casi assumono natura preventiva, atteso che anticipano con giudizi prognostici di carattere probabilistico, la tutela di beni di varia natura, prevalentemente socioeconomica. Osservando la prassi degli ultimi anni, si può rilevare come anche l'ordinamento internazionale, ancora di recente da alcuni studiosi qualificato come *primitivo*, come a suo tempo fece Kelsen, abbia rinvigorito lo strumentario volto ad assicurare talune funzioni di carattere preventivo soprattutto in connessione al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali⁸. Questa rafforzata attitudine ad anticipare la tutela di alcuni beni considerati primari, altrove descritta più diffusamente, tende ad assimilare il diritto internazionale alle dinamiche modificatrici proprie di ordinamenti più maturi⁹.

In generale, il diritto sovranazionale si è mostrato assai sensibile alle minacce e ai turbamenti portati alla società dai "lati oscuri" della globalizzazione degli scambi commerciali¹⁰, e pronto a modificare alcuni assetti normativi in diversi ambiti alla luce del fatto che, ad esempio, le stesse tecnologie che permettono ai flussi di capitali di spostarsi da uno Stato all'altro in tempo reale, hanno prodotto importanti effetti di facilitazione delle attività criminali transfrontaliere. La moltiplicazione delle opportunità di transazioni illecite, compreso il riciclaggio di denaro, ha dunque innescato da tempo un percorso di trasformazione ed ampliamento della soglia di rilevanza internazionale posta da determinate condotte da molti Stati considerate, fino a pochi anni fa illecite solo nella sfera domestica. In tal senso un ruolo di primo piano è svolto in questi ambiti dal diritto pattizio, alle cui cure gli Stati affidano il compito da un lato, di superare gli ostacoli posti dalle

⁸ Per dinamiche analoghe che coinvolgono, secondo alcuni studiosi, l'ordinamento dell'Unione europea, cfr. V. MITSILEGAS, *The European Union and Preventive (In)Justice: The Legacy of the 'War on Terror'*, in *verfassungsblog.de*, 20 May 2022.

⁹ Cfr. il nostro: *Sovranità responsabile e processi redistributivi della ricchezza nel diritto internazionale*, Torino, 2020.

¹⁰ J. VON BERNSTORFF, *International Law and Global Justice: On Recent Inquiries into the Dark Side of Economic Globalization*, in *European Journal of International Law*, vol. 26, n. 1, 2015, pp. 279-294; M. BERDAL, M. SERRANO (eds.) *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual*, Boulder, 2002.

differenze tra le legislazioni statali al fine di aumentare l'efficacia delle misure adottate per gli obiettivi di prevenzione e repressione di volta in volta previsti, dall'altro di fissare le regole formali e sostanziali di coordinamento per l'esercizio delle potestà punitive statali concorrenti¹¹.

Nel diritto internazionale come nel diritto dell'Unione europea, di cui ci occuperemo più da vicino nei paragrafi che seguono, l'estensione in parola ha potuto avvalersi di numerose "buone prassi", inizialmente sperimentate negli ordinamenti nazionali. Alcune di esse, soprattutto con riguardo alla repressione di illeciti di carattere associativo, sono state originariamente elaborate proprio nel nostro Paese e consolidate, (talvolta con qualche scossone ad opera delle giurisdizioni sovranazionali) sul piano internazionale in un momento successivo. Altre, invece, sono state assorbite in funzione della efficacia dimostrata nella prevenzione e repressione del crimine transnazionale pur se in origine estranee alla nostra tradizione giuridica. Si pensi, sotto questo secondo profilo, al compendio di norme che ha inteso colpire le persone giuridiche, e ai noti (e ormai ampiamente superati) accenti critici che ne hanno accompagnato lo sviluppo. Oppure, nel settore del contrasto dei fenomeni corruttivi, alla progressiva introduzione della protezione del c.d. *whistleblowing*.

Così, mentre la cornice pattizia volta ad all'ordinato svolgimento delle relazioni economiche internazionali muta e si arricchisce continuamente, di pari passo con il variare e il moltiplicarsi delle minacce costituite dal rapido sviluppo del crimine organizzato transnazionale¹², la questione della esatta identificazione delle misure adottabili dagli Stati a scopo di prevenzione dei reati transnazionali, non è certo rimasta totalmente priva di rilevanza. Diverse possono essere le conseguenze che dall'esecuzione di tali misure possono derivare, così come può differire la delimitazione dei poteri statali che alle medesime è associata¹³. Se guardiamo a quanto dispone in materia il principale

¹¹ C. FOCARELLI, *Criminalità transnazionale (repressione della)*, in *Enciclopedia del Diritto*, annali IV, Milano, 2011, p. 252.

¹² Dati interessanti in merito nel volume di F. SPIEZIA, *Assalto all'Europa*, Milano, 2020.

¹³ Sul punto sia consentito il rinvio a E. ZANIBONI, *La cooperazione interstatale nell'esecuzione di misure per la prevenzione dei reati transnazionali*, in A. ZANOBETTI, G. CONTALDI, F. MARONGIU BUONAIUTI, M. I. PAPA (a cura di), *Liber*

accordo internazionale per il contrasto al crimine organizzato transnazionale, la Convenzione di Palermo del 2000, ad esempio, l'adozione di "misure appropriate" funzionali alla riduzione di opportunità esistenti o anche solo future per i gruppi criminali organizzati di partecipare ai mercati legali con i proventi del crimine¹⁴. Tali misure possono essere di natura legislativa, amministrativa o di altro genere. L'indeterminatezza del contenuto delle norme in parola non è casuale: in alcuni casi essa può derivare dalla eterogeneità degli assetti ordinamentali dai quali vengono estrapolate. In altri, e su di un diverso piano di analisi, dalla difficoltà di raggiungere il consenso degli Stati intorno a precetti che, laddove formulati in maniera troppo stringente, potrebbero spingere gli Stati a rallentare la puntuale esecuzione degli accordi, stante l'ampio margine di discrezionalità che gli Stati tendono abitualmente a riservarsi. E ciò ancor di più se la *sedes materiae* è quella penale.

5. Il fatto che la puntuale applicazione negli ordinamenti interni degli obblighi derivanti dagli atti che in seno alle Organizzazioni internazionali decretano misure sanzionatorie possa essere inficiata dai diversi fattori concorrenti sinteticamente indicati aiuta a comprendere il motivo per cui gli Stati abbiano cercato di affinare progressivamente i metodi e gli strumenti per ovviare alla inadeguatezza emersa in molte occasioni dalle sanzioni internazionali a modificare la condotta dei consociati nella direzione voluta. Al fine di aumentarne l'efficacia senza con ciò provocare effetti negativi sulle popolazioni colpite si è cercato di restringere la cerchia dei soggetti colpiti dalle sanzioni, evitando tuttavia che i medesimi soggetti possano subire eccessive e/o indebite compressioni nel godimento dei diritti umani fondamentali¹⁵.

Amicorum Angelo Davì, La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione, vol. III, Napoli, 2019, pp. 1735-1767; ID., *La cooperazione interstatale nell'esecuzione delle misure di prevenzione dei reati transnazionali*, in . C. CROSETTA, D. CURTOTTI, M. LORIZIO, S. LORUSSO, A. MANNA, C. MOTTI (a cura di), *Misure di prevenzione antimafia. Attualità e prospettive*, Milano, 2019, pp. 110-130.

¹⁴ Art. 31, comma 2.

¹⁵ Il che purtroppo è accaduto in notissimi casi giudiziari scaturenti dall'applicazione di decisioni assunte negli ordinamenti sovranazionali (soprattutto nell'azione di repressione del terrorismo internazionale). Sul punto, v., se si vuole, il nostro *La*

Sotto questo profilo, la prassi recente in materia di *restrictive measures*, secondo la terminologia specificamente adottata nell'ambito del diritto dell'Unione¹⁶, offre interessanti elementi di novità volti ad ovviare ad alcuni punti deboli dell'attuale assetto normativo, peraltro amplificati a loro volta in partenza, come appena detto, dalla genericità di molte delle previsioni emanate internazionalmente.

Al fine di poter meglio apprezzare la portata e gli obiettivi di tali strumenti, converrà ricordare sinteticamente i tratti della tassonomia in materia di sanzioni più diffusa nell'ambito del diritto europeo. Vi sono anzitutto le restrizioni *finanziarie*, relative a transazioni su risorse e strumenti finanziari appartenenti, posseduti, detenuti o controllati da un soggetto di diritto internazionale, una persona fisica o giuridica o altri soggetti presenti nelle liste delle Nazioni Unite (ad esempio il congelamento di beni); le restrizioni *civili* concernenti risorse economiche, nei casi in cui queste ultime comportino cambiamenti di proprietà o rendano disponibili fondi in contanti o altri tipi di risorse economiche a soggetti presenti nelle liste delle Nazioni Unite; le restrizioni *all'ingresso e/o di soggiorno*, o di attraversamento in transito, in determinati Paesi, di soggetti inclusi in particolari liste, prime tra tutti quelle delle Nazioni Unite; le restrizioni *alla fornitura di servizi turistici*, che integrano il divieto di offrire servizi turistici per viaggiare verso aree specifiche; le restrizioni *alla circolazione di beni strategici e di altri beni*. In tale ultimo caso le misure adottate sono volte a restringere la circolazione di risorse naturali ovvero libertà di commercio in settori particolari (come ad esempio l'embargo sulle armi, munizioni, veicoli militari, ed altro o servizi relativi ad attrezzature e software per il monitoraggio delle comunicazioni via Internet e telefoniche).

L'insieme di tutte queste misure nella terminologia anglosassone ha assunto il nome di *targeted individual measures*. Una qualificazione che pone in evidenza la caratteristica di voler colpire individui o gruppi di individui (o anche persone giuridiche) scelti soprattutto tra quelli

cooperazione interstatale nell'esecuzione di misure per la prevenzione dei reati transnazionali, cit. V. anche *infra*, la n. 36.

¹⁶ Council of the European Union, Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, Doc. 5664/18 (2018).

ritenuti, per la loro vicinanza e/o appartenenza ai gruppi di potere dominanti, idonei ad influenzare le scelte e/o a sovvertire le sorti politiche del Governo in carica. La loro adozione, dunque, si fonda su presupposti e criteri specifici, mirati a colpire una ristretta cerchia di soggetti privati, persone fisiche (*designated person*) e giuridiche (*designated entity*). Proprio in forza di tali presupposti – che qualcuno ha qualificato come *discriminatori*¹⁷ – l'applicazione delle misure restrittive dovrebbe essere meno esposta a tensioni con i principi generali di personalità della responsabilità penale e di proporzionalità. Caratteristica che, unitamente al fatto di risparmiare l'intera popolazione dalle loro conseguenze negative, ne ha agevolato la diffusione, soprattutto a partire dai noti fatti dell'11 settembre 2001.

Allorché si è trattato di dare applicazione a Risoluzioni contenenti sanzioni emanate dal Consiglio di Sicurezza ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni unite¹⁸, le quali necessitano di particolari tecniche di adattamento che i singoli Stati membri spesso non riescono (o non intenderebbero) garantire con la medesima rapidità e omogeneità di applicazione¹⁹, l'Unione europea ha fatto quasi sempre ricorso allo strumento regolamentare. In tali casi il Consiglio procede adottando anzitutto una decisione PESC, ai sensi dell'articolo 29 TUE. Nella prassi, se la decisione del Consiglio prevede misure che interrompono o riducono, in tutto o in parte, le relazioni economiche con un Paese terzo, nonché le singole misure di congelamento di fondi e risorse economiche, per effetto delle quali si vieta la messa a disposizione di fondi e risorse economiche detenute dai soggetti colpiti, queste sono attuate direttamente dall'Unione mediante un regolamento adottato dal Consiglio. Quest'ultimo delibera a maggioranza qualificata, su proposta congiunta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari

¹⁷ M. TOURINHO, *Targeted Sanctions in International Economic Law*, in T. COTTIER, K. NADAKAVUKAREN SCHEFER (eds.), in *Elgar Encyclopedia of International Economic Law*, Cheltenham, 2017, pp. 341-343.

¹⁸ V. *ex multis*, F. SALERNO (a cura di), *Sanzioni 'individuali' e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010; e, se si vuole, E. ZANIBONI, *La cooperazione interstatale*, cit.

¹⁹ Su queste tematiche v. già una nostra nota critica a Cassazione, Sezione Penale, sez. VI, 27 marzo 2000, N. 3905; ricorrente Asaad Nagyr Nawar; (Rapporto tra ordinamento interno e Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza – Embargo contro la Libia – Divieto di esportazione di merci – Rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario), in *The Italian Yearbook of International Law*, vol. XI, 2001, p. 157 ss.

esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, ai sensi dell'articolo 215 TFUE. Misure come l'embargo sulle armi sono attuate invece direttamente dagli Stati membri, i quali sono tenuti a conformarsi alle decisioni del Consiglio PESC. In alcuni casi le decisioni di decretare le sanzioni sono state assunte autonomamente dall'Unione (cc.dd. *autonomous measures*), in particolare a seguito di gravi violazioni dei diritti umani da parte degli Stati colpiti. Si tratta di fattispecie che hanno dato vita ad una nutrita casistica giurisprudenziale e costituiscono tuttora oggetto di discussione tra gli studiosi, alcune delle quali fin troppo note per meritare di essere riprese qui²⁰. Sembra opportuno pertanto, in questa sede, sottoporre ad analisi alcuni degli elementi di novità che emergono dalla prassi più recente, nell'ambito delle iniziative assunte a seguito dello scoppio del conflitto armato tra Russia e Ucraina.

6. Fin dal 2014, l'annessione della Crimea da parte della Russia e la sua partecipazione al conflitto militare nell'Ucraina orientale, oltre alle misure sanzionatorie che i due Stati si sono "reciprocamente" dichiarati²¹, hanno spinto l'Unione europea non solo a compiere importanti sforzi diplomatici per risolvere la crisi²², ma anche a imporre sanzioni significative contro la Russia (tra cui anche divieti di esportazione e restrizioni finanziarie mirati)²³. Prima del 24 febbraio 2022, data dello scoppio del conflitto armato tra Russia e Ucraina, l'impatto di tali misure, come è noto, è stato molto limitato, anche se, per altro verso, comunque degno di nota, in quanto espressione di una più coesa volontà dell'Unione di implementazione di strategie comuni

²⁰ Da ultimo, N. ZELYOVA, *Restrictive measures - sanctions compliance, implementation and judicial review challenges in the common foreign and security policy of the European Union*, in *ERA Forum*, vol. 22, 2021, pp. 159-181; R. BARBERINI, *Il congelamento dei beni degli oligarchi*, in *Questione giustizia*, 19 aprile 2022, disponibile su: www.questionegiustizia.it/articolo/il-congelamento-dei-beni-degli-oligarchi.

²¹ R. J. NEUWIRTH, A. SVETLICINII, *The 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*, 2015, pp. 891-914.

²² Cfr. sul punto l'analisi condotta da E. TRIGGIANI, *La "nostra" Europa contro la guerra*, in *BlogDUE*, 20 aprile 2022, disponibile online su: www.aisdue.eu/ennio-triggiani-la-nostra-europa-contro-la-guerra/

²³ Decisione 2014/512/CFSP del 31 luglio 2014.

in questo settore²⁴. Al momento in cui si scrive si sono susseguiti ben sei “pacchetti” di misure che hanno riguardato la compressione di interessi e scambi commerciali, finanziari, economici tra l’Unione e la Russia con un’intensità senza precedenti²⁵.

Stante l’obiettivo di porre in rilievo alcuni degli strumenti e delle tecniche che si è inteso adottare al fine di garantire maggiore efficacia, rapidità e deterrenza nell’applicazione delle sanzioni negli ordinamenti nazionali, converrà subito focalizzare l’attenzione su alcune delle misure adottate nel corso del Consiglio europeo sull’Ucraina del 30 maggio 2022, nell’ambito del c.d. “sesto pacchetto”²⁶. In tale contesto, appare utile porre in rilievo l’iniziativa di sottoporre al Consiglio una proposta finalizzata alla emanazione di una direttiva nella quale eventuali violazioni delle misure restrittive decretate dall’Unione nei confronti di entità private o di Paesi terzi, siano qualificate alla stregua di un “grave reato” transnazionale di cui all’articolo 83, paragrafo 1 TFUE²⁷.

²⁴ Per quanto concerne l’Italia, dal rapporto annuale dell’Unità di informazione finanziaria presso la Banca D’Italia (UIF), reso noto il 24 giugno 2022, si apprende che in quattro mesi l’Italia ha provveduto a congelare 129 rapporti finanziari riferibili, direttamente o mediante interposizione, a 25 soggetti designati, per complessivi 287 milioni di euro in fondi e garanzie. Cfr.: uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-annuale/2022/index.html.

²⁵ P. van BERGEIJK, *Sanctions Against the Russian War on Ukraine: Lessons from History and Current Prospects*, *Journal of World Trade*, 2022, pp. 571–586. A. MOISEIENKO, *The Future of EU Sanctions against Russia: Objectives, Frozen Assets, and Humanitarian Impact*, 24 giugno 2022, disponibile su eucrim.eu/articles/the-future-of-eu-sanctions-against-russia-objectives-frozen-assets-and-humanitarian-impact/

²⁶ Tra le misure più severe, troviamo l’embargo sul gas e sul petrolio russi, per effetto del quale, secondo quanto dichiarato dalla Presidente della Commissione europea von der Leyen, entro la fine del 2022 dovrebbero ridursi di circa il 90% le importazioni di petrolio dalla Russia nell’Unione europea. Il comunicato stampa finale è disponibile su: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/31/european-council-conclusions-on-ukraine-30-may-2022/.

²⁷ L’art. 83 TFUE disciplina le “norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni” che finora hanno ricompreso “terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata”.

Chiariamo anzitutto che il novero delle fattispecie previste dall'art. 83 non è un *numerus clausus*. Dunque, è ben possibile che l'insorgere di nuove minacce induca gli Stati membri ad apprestare un più robusto strumentario normativo a tutela di beni e/o interessi collettivi di accresciuta importanza, e a questo scopo siano inserite nuove fattispecie di illeciti facendo ricorso alla procedura legislativa ordinaria²⁸.

Nel caso di specie, il problema al quale la proposta della Commissione vuole ovviare concerne l'inefficace e/o non omogenea applicazione delle misure restrittive decretate dall'Unione nel caso del conflitto tra Russia e Ucraina, considerato suscettibile di perpetuare la situazione di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale che, viceversa l'adozione delle misure restrittive aveva inteso eradicare²⁹. In particolare, l'iniziativa intende comprimere drasticamente il margine di discrezionalità attualmente lasciato agli Stati membri nella esecuzione delle misure e nella correlativa determinazione delle pene previste in materia di misure restrittive. Invero, una volta che il Consiglio avrà raggiunto un accordo e il Parlamento europeo avrà dato il suo consenso all'inserimento di tale (inedita) fattispecie tra i *serious crimes* previsti dall'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, la Commissione potrà immediatamente essere in grado di avviare, a sua volta, una procedura legislativa ordinaria, l'unica ammessa dai Trattati al fine di approvare una direttiva volta ravvicinare la definizione dei reati e delle sanzioni penali negli Stati membri, nel caso di specie in materia di violazione delle misure restrittive³⁰.

Si può osservare, in proposito, che l'art. 83 è stato utilizzato principalmente per la prevenzione e repressione di *serious crimes* commessi da organizzazioni criminali dislocati in due o più Stati, connotati di regola da una certa stabilità di azione, le quali sono funzionali al raggiungimento di uno o più finalità illecite. Ciò perché

²⁸ Così come previsto dal successivo art. 84 TFUE, che recita: "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri".

²⁹ Cfr. European commission, *Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Brussels, 25 May 2022, COM(2022) 249 final, p. 4.

³⁰ *Ivi*.

nella sfera dei c.d. reati transnazionali di cui all'art. 83 sono rientrate finora fattispecie di diritto penale comune, perpetrato cioè da soggetti privati, siano essi persone fisiche e/o giuridiche, previsti come reato negli ordinamenti nazionali³¹. Come accennato, questo inedito modo di procedere si giustifica, secondo la Commissione, dal fatto che la scarsa efficacia applicativa delle sanzioni determina il mancato raggiungimento degli obiettivi e dei valori di Politica estera comune, minaccia il consolidamento dei valori primari dell'Unione (“[...] undermine the consolidation and support for democracy, the rule of law and human rights”) ed esita in significativi danni economici sociali e ambientali per gli Stati membri³².

Viceversa, l'approvazione di tale strumento è considerata idonea al conseguimento di diversi obiettivi. In primo luogo, quello di quello di ridurre fortemente i rischi di impunità derivanti dalle differenze tra i sistemi penali nazionali, i quali non potranno più essere sfruttati per sottrarsi alla giurisdizione penale. Ma per gli Stati che applicheranno la Direttiva non vanno sottovalutate anche le ricadute sul piano della deterrenza dei crimini transnazionali di diritto comune (commessi, come si è detto, da entità private). Non è affatto da escludersi, invero, la circostanza che da talune condotte criminose che si intende fare oggetto di armonizzazione possano trarre profitto le organizzazioni criminali. È il caso, a titolo di esempio, di una vendita di una partita di armi a soggetti sanzionati. Su questo aspetto si tornerà nei paragrafi che seguono.

7. Lo stesso provvedimento avrebbe poi un ulteriore effetto deterrente, aprendo la strada ad una possibile utilizzazione degli organi e degli strumenti di diritto dell'Unione previsti dal titolo V del TFUE e deputati all'*enforcement* delle norme penali di diritto dell'Unione. E invero, vi è un ulteriore profilo di novità che condivide con la proposta di cui sopra l'*occasio legis* offerta dal conflitto tra Russia e Ucraina e

³¹ I “serious crimes” di cui all'art. 83 sono: i) tratta di esseri umani; ii) abuso o sfruttamento sessuale, compresi pornografia minorile e adescamento di minori per scopi sessuali; iii) traffico di stupefacenti; iv) traffico illecito di armi da fuoco, loro parti o componenti, nonché di munizioni o esplosivi; v) corruzione; vi) reati contro gli interessi finanziari dell'Unione; vii) falsificazione di monete o di altri mezzi di pagamento; viii) attività di riciclaggio; ix) criminalità informatica.

³² *Ivi.*

riguarda il sostegno che l'Unione intende offrire alle azioni penali svolte dai singoli Stati membri.

Si tratta dell'approvazione di un Regolamento che amplia le competenze di Eurojust³³, modificando quello precedentemente in vigore sul medesimo oggetto³⁴ e disponendo la costituzione e l'adeguata conservazione dei compendi probatori al fine di favorirne la circolazione e lo scambio tra le autorità nazionali incaricate delle indagini e dell'azione penale in diverse giurisdizioni. L'obiettivo del Regolamento, che va ad incidere soprattutto in materia procedurale, è quello di garantire che gli autori di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra nel contesto delle ostilità in atto tra Russia e Ucraina possano essere ritenuti responsabili, in applicazione del principio della giurisdizione universale in vari Stati membri e della natura complementare della giurisdizione della CPI. A tale scopo, si interviene sul testo del regolamento (UE) 2018/1727 ampliandone la portata, al fine di "sostenere le azioni degli Stati membri volte a lottare contro il genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e i reati connessi, anche preservando, analizzando e conservando le prove relative a tali crimini e ai reati connessi e consentendo lo scambio di tali prove o mettendole in altro modo a disposizione diretta delle autorità nazionali competenti e delle autorità giudiziarie internazionali, in particolare la Corte penale internazionale"³⁵.

8. Il quadro complessivo delle misure adottate nel contesto delle ostilità tra Russia e Ucraina sta progressivamente configurando un inedito compendio di misure, su più livelli, con il quale si intende rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri anche per colpire possibili connessioni tra i soggetti iscritti nelle liste e attività illecite di varia natura, comprese quelle operate dalle associazioni criminali operanti in ambito transnazionale. Al fine di esplorare meglio questi legami e coordinare le attività degli Stati membri sul punto, la

³³ Regolamento 2022/838, del 30 maggio 2022 che modifica il regolamento (UE) 2018/1727 per quanto riguarda la preservazione, l'analisi e la conservazione presso Eurojust delle prove relative a genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e reati connessi

³⁴ Regolamento 2018/1727 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust).

³⁵ *Ivi.*

Commissione europea ha deciso di istituire, nel marzo 2022, una *Freeze and Seize Task Force*, composta dalla Commissione, dai punti di contatto nazionali di ciascuno Stato membro, da Eurojust ed Europol e, se necessario, da altre agenzie e organismi dell'UE. Al nuovo organismo è affidato principalmente il compito di coordinare le azioni amministrative intraprese dagli Stati membri dell'UE, di Eurojust, di Europol e di altre Agenzie, per aggredire i beni in possesso di *soggetti privati* la cui attività, imprenditoriale e/o politica, presenti connessioni con il Governo russo³⁶.

Si tratta, per usare un termine ormai entrato nell'uso comune³⁷, dei cc.dd. *oligarchi* russi e bielorusi, ovvero «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»³⁸. Obiettivo del nuovo organismo, pertanto, è quello di favorire e coordinare le attività che consentano di procedere, laddove le legislazioni dei singoli Stati lo consentano³⁹, al congelamento, sequestro ed eventualmente alla confisca dei capitali riconducibili ai soggetti via via inseriti negli elenchi. Inoltre, la *Freeze and Size Task Force* si propone di fornire una piattaforma in cui gli Stati membri possano verificare se una qualsiasi delle persone o delle società elencate siano state coinvolte in procedimenti penali. A tale scopo è previsto che la neoistituita *Task Force* lavori in connessione con la già operante *Task Force* denominata REPO, acronimo di *Russian Elites, Proxies, and Oligarchs*. È utile, infine, rilevare come il medesimo organo possa assumere anche una funzione di discussione, prima, e di coordinamento, poi sul piano delle proposte di modificare la normativa

³⁶ V. regolamento (UE) 269/2014 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 come modificato dal regolamento del Consiglio 330 del 25 febbraio 2022. Un rapido commento ad alcuni aspetti dell'atto, soprattutto in connessione alla tutela dei diritti dei soggetti colpiti, in R. BARBERINI, *Il congelamento dei beni*, cit.

³⁷ Sul punto cfr. anche l'inchiesta giornalistica condotta da C. O'KANE, *What is a Russian oligarch, and how is their wealth connected to Russia's war in Ukraine?*, in *CBS news*, 27 June 2022, [cbsnews.com/news/what-is-a-russian-oligarch/](https://www.cbsnews.com/news/what-is-a-russian-oligarch/).

³⁸ Regolamento (UE) 269/2014 del Consiglio del 17 marzo 2014, cit.

³⁹ D. HINSHAW, J. PARKINSON, P. KOWSMANN, *Switzerland, Playground of Russian Oligarchs, Emerges as Sanctions Weak Link*, in *The Wall Street Journal*, 12 July 2022, disponibile su: www.wsj.com/articles/switzerland-playground-of-russian-oligarchs-emerges-as-weak-link-on-sanctions-putin-ukraine-war-11657624783

in vigore. Gli Stati membri possono infatti discutere all'interno della *Freeze and Size Task Force* se occorre apportare eventuali modifiche alla legislazione dell'UE in materia di sanzioni e confisca, eventualmente fungendo da stimolo per l'avvio delle relative procedure.

9. Garantire la sicurezza globale e il mantenimento della pace sono le funzioni principali del diritto internazionale. Un diritto nel quale la memoria recente di un evento 'traumatico' (la cosiddetta "euristica della disponibilità), costituisce un tradizionale fattore di innesco e di accelerazione dei processi di modifica di schemi normativi apparentemente consolidati. Questa dinamica risulta confermata anche se si guarda alla prassi recente delle misure restrittive adottate dall'Unione europea. Emerge infatti da una (pur sintetica) disamina del complesso di atti adottati nel contesto del conflitto insorto tra Russia e Ucraina, una inedita valorizzazione di strumenti pensati in origine per consentire una efficace risposta punitiva all'intensificazione delle minacce poste dal crimine organizzato transnazionale (perpetrato da soggetti non statali, siano essi persone fisiche e/o giuridiche), ora posti al servizio di un fascio di interessi più ampio. Questi ultimi rispecchiano, a ben vedere, l'ampio contenuto dell'art. 21, par. 1, TUE, laddove si precisa che l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sulla salvaguardia dei principi che ne hanno informato la creazione, nonché sul "rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale", obiettivi che vengono poi ulteriormente precisati dal successivo par. 2. L'esigenza di presidiare efficacemente siffatti beni primari nel quadro della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune impatta sull'assetto di modelli normativi che sembravano ormai essersi consolidati, sia sul piano sostanziale che procedurale – anche in ordine, come si è osservato, alle modalità di prevenzione e repressione di crimini propri del diritto internazionale. In definitiva, l'indagine fin qui condotta sembra confermare come l'attività dell'Unione nell'ambito della sicurezza esterna costituisca un elemento nella prassi sempre più interconnesso con quella volta a rafforzare la sicurezza interna.

Per altro verso, non è superfluo ricordarlo alla luce della storia recente, nello sviluppo delle tecniche volte al perseguimento di

entrambi gli obiettivi e/o interessi è essenziale che il diritto dell'Unione europea valorizzi *tutti* gli strumenti in suo possesso. E cioè assicurando che la fase di *enforcement* delle norme oggetto di armonizzazione, sia accompagnato da un robusto corredo di garanzie giurisdizionali⁴⁰, conformemente agli obblighi posti dall'art. 6, par. 3, TUE, che pone il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri tra i principi generali del diritto dell'Unione.

Il perseguimento degli indicati obiettivi connessi alla sicurezza interna – in via del tutto simile a quello della repressione del crimine organizzato transnazionale – non è scevro, evidentemente, da intenti di prevenzione generale, data la maggiore certezza per i trasgressori di essere assoggettati alla giurisdizione penale statale. Basti citare, in questo senso, le dichiarazioni rilasciate dal Commissario europeo per la stabilità finanziaria, McGuinness all'indomani della creazione task force “Freeze and Size”: “*We need to ensure that those who provide services - financial, legal and others - to oligarchs to facilitate sanctions evasion are fully aware of the risks they run. We will investigate any and all efforts to breach our sanctions legislation and there will be consequences for violations*”⁴¹.

In una successiva intervista rilasciata al Financial Times⁴², la stessa McGuinness ha dichiarato che il perdurante problema della inefficace azione statale in ordine all'applicazione delle misure restrittive potrebbe condurre all'istituzione di un'Autorità europea incaricata di vigilare sull'applicazione delle misure sul modello dell'Office of Foreign Assets Control (OFAC) statunitense, l'Ente incaricato di

⁴⁰ Ricordiamo che la legittimità delle misure restrittive è sottoponibile al controllo della Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 275, co. 2, TFUE. La competenza della Corte è invece esclusa per le disposizioni generali di politica estera e di sicurezza comune (art. 275, comma 1). Vedi M. E. BARTOLONI, *Tutela dei diritti fondamentali e basi giuridiche di sanzioni UE nei confronti di persone, o enti non statali, collegati con attività terroristiche*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, pp. 222-226.

⁴¹ Comunicato stampa della Commissione, *Enforcing sanctions against listed Russian and Belarussian oligarchs: Commission's "Freeze and Seize" Task Force steps up work with international partners*, Brussels, 17 March 2022. Il comunicato è disponibile qui: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828.

⁴² L'intervista è disponibile qui: www.ft.com/content/fe83c67b-5dcc-447e-aba3-34911aa5f39d.

vigilare, insieme al Dipartimento di Stato e al Dipartimento del Commercio, sull'esecuzione delle sanzioni sui beni stranieri decretate dal Governo americano. Si tratta di un Ufficio posto sotto il controllo del Ministero del Tesoro, che agisce sulla base dei poteri ad esso conferiti dagli *executive orders* presidenziali che dispongono le sanzioni⁴³ e si avvale sia di poteri di *intelligence* che di *enforcement*⁴⁴. Tale iniziativa, unitamente alle prassi e le decisioni fin qui sinteticamente analizzate, va a confermare uno dei principali precipitati dei processi di globalizzazione sul piano giuridico, che si estrinseca nella tendenza al trapianto di elementi e prassi da un sistema normativo nell'altro⁴⁵. Un processo favorito dal continuo insorgere di esigenze sociali che travalicano gli interessi dei singoli Stati e che rende i singoli ordinamenti meno impermeabili di un tempo alle rispettive influenze.

Negli esempi riportati nei paragrafi precedenti, l'assorbimento di un istituto o di un modello giuridico in un ordinamento nazionale al quale esso è in origine estraneo avviene attraverso un processo in quattro fasi, in cui la prima consiste nel suo riconoscimento come *best practice* (come è accaduto, ad esempio nel caso del *whistleblowing*). Nella seconda si avvia il processo di *astrazione* e rimodulazione dell'istituto; nelle due successive lo si formalizza e lo si impone attraverso le fonti proprie dell'ordinamento internazionale (trattato) e/o dell'Unione europea (regolamento o direttiva).

10. Così come nel diritto amministrativo l'espressione "sanzioni amministrative" richiama un ampissimo spettro di misure e di possibili definizioni e desta l'interesse sia da parte degli studiosi che dei pratici, determinando così un campo di analisi tutt'altro che monocromatico, la gamma di condotte che possono assumere la qualifica di sanzione nel diritto sovranazionale è assai variegata e ricca di profili di analisi attuali

⁴³ Nel caso della Russia l'elenco aggiornato degli Executive orders è disponibile qui: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/ukraine-russia-related-sanctions>

⁴⁴ <https://home.treasury.gov/policy-issues/office-of-foreign-assets-control-sanctions-programs-and-information>

⁴⁵ M. GRAZIADEI, *Comparative Law, Transplants, and Receptions*, in M. REIMANN, R. ZIMMERMANN (eds.), *Oxford Handbook of Comparative Law*, II ed., Oxford, 2019, pp. 1252-1275; S. KIRCHNER, *limits of Legal Transplants*, in *International Comparative Jurisprudence*, 2021, pp. 127-134.

e assai dinamici. Senza aver qui ripreso la trama di tutte le possibili distinzioni e comparazioni con istituti più o meno corrispondenti tratti dal diritto interno – compito superiore ai modesti obiettivi di questo intervento – abbiamo tentato di aggiungere qualche tassello interpretativo al variopinto quadro che emerge dalla prassi recente in materia di sanzioni, partendo da un rapido sguardo al modo di essere e di funzionamento di alcuni istituti di origine assai risalente, addirittura sotesi, come si è detto, alla natura stessa del fenomeno giuridico.

La moltiplicazione degli elementi di intersezione tra sistemi diversi che però agiscono e producono effetti in ambiti che nella prassi sovente si sovrappongono, giustifica, a sua volta, il perdurante interesse scientifico di questo settore del diritto, anche sul piano dommatico. A tale proposito val la pena di richiamare quanto si afferma nel già citato comunicato stampa emanato a seguito dell'adozione del “sesto pacchetto” di sanzioni. La dichiarazione è particolarmente interessante ai nostri fini perché proviene dal Consiglio europeo, che non a caso ha assunto il ruolo di vero motore politico di molti dei processi sopra descritti: “The European Council”, si legge nel comunicato “supports further options in line with EU and international law being actively explored, including options aimed at using frozen Russian assets to support Ukraine’s reconstruction”⁴⁶.

È prevedibile, dunque, che la spinta all'esplorazione delle possibilità di aumentare l'efficacia delle misure sanzionatorie attraverso la circolazione dei modelli giuridici e le interazioni tra diritti nazionali, diritto dell'Unione e diritto internazionale sia ben lontana dall'essere esaurita.

⁴⁶ European Council conclusions on Ukraine, 30 May 2022, cit., punto 13, corsivo aggiunto.