

Noemi Menara

Settore Scientifico Disciplinare: Diritto dell'Unione europea (GIUR-10/A)

TITOLO: L'efficacia extraterritoriale delle sanzioni dell'Unione europea: profili giuridici, criticità applicative e prospettive evolutive

INDICE

1. Stato dell'arte	2
2. Descrizione e articolazione del progetto	9
3. Risultati attesi.....	11
4. Tempi di realizzazione	13
BIBLIOGRAFIA	14

1. Stato dell'arte

Le misure restrittive dell'Unione europea – denominate comunemente “sanzioni” - rappresentano 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 globali¹. Nonostante la nozione di “sanzione” rappresenti uno dei temi maggiormente controversi e dibattuti in dottrina, è oramai condiviso che tale termine faccia riferimento alle misure coercitive – non implicanti l'uso della forza – adottate in un quadro istituzionale attraverso il sistema di sicurezza collettiva, predisposto dalle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite².

Ad oggi, tuttavia, si assiste ad una crescita costante nell'adozione di misure restrittive autonome unilaterali, ossia di sanzioni adottate unilateralmente dagli Stati ovvero da organizzazioni internazionali regionali. Le suddette misure costituiscono uno strumento tradizionale della politica estera e possono essere definite come *“measures of an economic- as contrasted with diplomatic or military- character, taken to express disapproval of the acts of the target or to induce that target to change some policy or practices or even its governmental structure”*³.

Nel corso degli anni, l'Unione europea ha progressivamente delineato un proprio sistema di misure restrittive, incrementando la propria capacità di adottare sanzioni in via autonoma rispetto alle determinazioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Tale evoluzione risponde all'esigenza di tutelare con maggiore efficacia i valori fondamentali sanciti dai Trattati e di reagire adeguatamente alle violazioni delle disposizioni di diritto internazionale⁴. All'interno dell'ordinamento europeo, le misure restrittive si configurano quale strumento cardine della PESC, con la funzione precipua di indurre un mutamento nella condotta o nella politica di Stati terzi che si pongano in contrasto con i principi e con le norme del diritto internazionale ed europeo. Pertanto, esse concorrono alla realizzazione concreta degli obiettivi strategici dell'azione esterna dell'UE.

¹ Art. 3, par. 4, TUE

² F. LATTANZI, *Sanzioni*, in *Encyclopedia del Diritto*, 1988; D. ALLAND, *Justice privée et ordre juridique international. Etude théorique des contre-mesures en droit international public*, Paris, 1994; J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction. Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, 1974;

³ B. E. CARTER, *Economic Sanctions*, in R. WOLFRUM (Ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2011. L'autore rimanda alla definizione fornita in prima battuta da A.F. LOWENFELD, *International Economic Law*, Oxford, 2002.

⁴ L. DILULLO, L'attuazione nell'Unione europea dei meccanismi di blocco alle sanzioni extraterritoriali: profili sostanziali e processuali, in OIDU, n. 1/2021, 15 marzo 2021, p. 134 ss.; C. MORVIDUCCI, *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, in Eurojus, Fascicolo n. 2 – 2019; F. GIUMELLI, *Implementation of sanctions: European Union*, in M. ASADA, *Economic Sanctions in International Law and Practice*, London (2020).

La base giuridica di tali strumenti è definita nei Trattati, i quali hanno consentito all'Unione di sviluppare un regime sanzionatorio che, pur fondato su finalità di politica estera e di sicurezza interna, incide su rapporti che si proiettano al di là dei confini dell'Unione.

Infatti, le sanzioni rappresentano l'espressione dell'azione esterna dell'Unione, attraverso cui essa promuove i propri valori ed interessi, e persegue i principi e gli obiettivi delineati nei Trattati. Tale funzione trova il proprio fondamento normativo nell'art. 5, par. 3 TUE, in combinato disposto con gli art. 21 TUE e 205 TFUE, che delineano l'azione esterna come una proiezione coerente dei principi su cui si fonda l'integrazione europea. In tale contesto, il fenomeno dell'esportazione di valori, interessi e obiettivi dell'Unione, mediante le proprie relazioni esterne, esprime la volontà degli Stati membri di fondare l'ordine europeo sul primato del diritto, anziché sulla logica del potere. Secondo tale concezione, il potere normativo dell'Unione – anche attraverso le misure restrittive – le conferisce un ruolo di regolatore globale, le cui norme sono talvolta in grado di produrre effetti al di là del proprio spazio giuridico, assumendo una portata extraterritoriale⁵.

L'applicazione extraterritoriale della normativa europea può manifestarsi attraverso tre distinte tipologie applicative. La prima si concretizza nell'applicazione unilaterale della normativa europea nei confronti di Paesi terzi, in particolare operatori economici posti al di fuori del proprio territorio. La seconda modalità si realizza mediante l'estensione dei contenuti della disciplina attraverso la conclusione di accordi bilaterali di associazione o cooperazione, che vincolano le controparti al rispetto di specifiche disposizioni normative. Infine, la terza forma di proiezione extraterritoriale si attua in via indiretta, mediante il contributo attivo dell'Unione nella definizione di standard normativi internazionali che vengono recepiti nell'ambito di accordi multilaterali e, di conseguenza, estendono l'influenza normativa europea.

Negli ultimi anni, in un contesto caratterizzato da una crescente crisi del multilateralismo, l'Unione ha sempre mantenuto una posizione aperta alla collaborazione con tutte le parti interessate nei molteplici ambiti della *governance* internazionale. Tuttavia, parallelamente a tale disponibilità, si è assistito ad una progressiva intensificazione dell'applicazione extraterritoriale della legislazione europea attraverso modalità di tipo unilaterale. Nello specifico, la dottrina ha individuato tre diverse modalità attraverso cui tale proiezione normativa si realizza: l'applicazione territoriale in senso stretto, l'estensione territoriale della normativa, e il fenomeno noto come “effetto Bruxelles”⁶.

⁵ M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021; P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford, 2011; P. KOUTRAKOS, *EU International Relations Law*, Oxford, 2015.

⁶ J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, in M. CREMONA, J. SCOTT, *Law beyond its borders. The extraterritorial reach of EU Law*, Oxford, 2019, pp. 21-63, spec. pp. 22-35.

Ciascuna di queste forme implica modalità differenti di produzione di effetti giuridici oltre il perimetro territoriale dell’Unione, ma tutte concorrono a delineare una tendenza strutturale del diritto europeo, ossia quella di affermarsi, direttamente o indirettamente, come centro di influenza normativa anche nei confronti di soggetti economici e giuridici operanti in Stati terzi.

In tale prospettiva, le sanzioni a portata extraterritoriale non si limitano più a svolgere una mera funzione punitiva, ma assumono la natura di veri e propri strumenti di regolazione. Invero, esse incidono sull’autonomia normativa di Stati terzi, orientano le strategie di conformità degli attori economici internazionali e contribuiscono a influenzare gli equilibri delle relazioni economiche su scala globale. Così, l’Unione ambisce a consolidare, in maniera sempre più evidente, il proprio ruolo di regolatore globale, orientato alla definizione e diffusione di norme e valori che ambisce a rendere universalmente riconosciuti⁷.

Pur astenendosi, in linea di principio, dall’imporre vincoli diretti a soggetti stranieri privi di legami giuridici con il suo ordinamento, l’Unione configura regimi sanzionatori che esplicano una portata extraterritoriale funzionale: essi, infatti, mirano a impedire che anche operatori di Paesi terzi possano eludere le misure restrittive qualora intendano intrattenere rapporti con l’UE.

Diversamente dalle cosiddette sanzioni secondarie adottate da altri ordinamenti, che mirano a disciplinare direttamente il comportamento di soggetti di Stati terzi anche in assenza di un legame con il territorio del sanzionante, l’approccio europeo si fonda su criteri di giurisdizione riconosciuti dal diritto internazionale, quali la territorialità e la nazionalità. In tal modo, l’Unione mira a garantire la piena efficacia delle proprie misure sanzionatorie, rispettando, al contempo, i limiti strutturali della propria competenza.

Tuttavia, è da specificare che tale pretesa non è priva di contraddizioni né di resistenze, come dimostra in maniera emblematica il confronto con gli Stati Uniti. Invero, le autorità statunitensi, che da tempo ricorrono a un sistema sanzionatorio a forte proiezione extraterritoriale, hanno più volte contestato l’applicazione delle norme europee a soggetti statunitensi o, comunque, inseriti nella propria sfera d’influenza commerciale.

Tali contestazioni si sono intensificate nel contesto della crescente conflittualità normativa tra l’Unione e gli Stati Uniti, culminata in dinamiche di ritorsione tariffaria e misure protezionistiche incrociate. In tal senso, emblematiche sono le recenti vicende relative ai dazi imposti dagli Stati Uniti sulle esportazioni europee di acciaio e alluminio e la successiva risposta della Commissione europea,

⁷ M. MONTINI, *Le principali implicazioni giuridiche del regolamento CBAM nel contesto dell’azione esterna dell’Unione europea*, in Quaderni AISDUE, Rivista quadriennale, 24 ottobre 2024.

che ha ripristinato le contromisure originarie previste nel quadro del regolamento (UE) 654/2014, che testimoniano la fragilità di un equilibrio basato sulla reciprocità e l'interdipendenza.

In questo quadro, sorge l'esigenza di garantire la piena efficacia e l'applicazione uniforme del diritto UE, secondo quanto richiesto dal principio di effettività. Invero, nella riflessione giuridica si è sentita l'esigenza di indagare in quali termini e modalità l'ordinamento europeo possa esercitare una propria competenza sanzionatoria. Si tratta di un tema emerso progressivamente nel corso dell'evoluzione del processo di integrazione europea, fino a essere definito come un *vexing problem*⁸, che rispecchia tanto un vivo interesse, quanto preoccupazioni non trascurabili⁹.

Pertanto, analizzare il fenomeno sanzionatorio dell'ordinamento europeo significa confrontarsi con un insieme eterogeneo di strumenti finalizzati alla rilevazione e alla reazione rispetto alle violazioni delle regole poste a presidio dell'ordinamento sovranazionale, al fine di garantirne l'effettività. Infatti, come in ogni altro sistema giuridico, anche nel contesto europeo le sanzioni rispondono a una duplice funzione: da un lato, svolgono un ruolo reattivo e punitivo nei confronti del singolo autore della violazione; dall'altro, risultano imprescindibili per la tutela sistemica dell'ordine giuridico europeo, contribuendo a garantirne coerenza e autorità¹⁰.

Sin dalla sentenza *Kadi*¹¹, la Corte di giustizia ha affermato che l'effettività delle misure restrittive adottate dall'Unione, così come il loro effetto utile, devono essere garantiti; al contempo, è stata evidenziata la natura “bifronte”¹² che ne esprime la portata sistemica: da un lato, l'effettività in senso lato – quale *condicio sine qua non* dell'efficacia del diritto- intesa come garanzia del funzionamento uniforme dei regimi sanzionatori e della loro osservanza in tutti gli Stati membri; dall'altro, l'effettività in senso stretto, riconducibile alla tutela giurisdizionale effettiva dei destinatari delle sanzioni, la quale impone la predisposizione di rimedi giuridici adeguati contro eventuali atti lesivi o

⁸ J. BIANCARELLI, *Does the Community Legal Order Have the Power to Institute Sanctions?*, in M. DELMAS-MARTY, M. Summers (ed.), *What Kind of Criminal Policy for Europe?*, L'Aia, 1996, p. 249.

⁹ G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2018

¹⁰ V. MITSILEGAS, *From Overcriminalisation to Decriminalisation: the Many Faces of Effectiveness in European Criminal Law*, in *NEJCL*, 2014, p. 416; S. MONTALDO, F. COSTAMAGNA, A. MIGLIO, *Introduction*, in S. MONTALDO, F. COSTAMAGNA, A. MIGLIO (eds.), *European Union Law Enforcement: The Evolution of Sanctioning Powers*, 2020 ; A. PISANESCHI, *Le sanzioni amministrative comunitarie*, Padova, 1998, p. 1.

¹¹ Corte di giustizia, 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:2008:461

¹² 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.

illegittimi. Questa impostazione duplice riflette l'esigenza di coniugare l'efficacia applicativa con il rispetto delle garanzie dello Stato di diritto¹³.

Sul versante dell'effettività applicativa, l'Unione ha adottato una serie di specifiche misure normative e istituzionali volte a colmare eventuali lacune di applicazione e a contrastare comportamenti elusivi. A tal fine, è richiesto agli Stati membri di predisporre sanzioni interne che siano “effettive, proporzionate e dissuasive”, conformemente ai regolamenti dell'Unione che istituiscono i vari regimi restrittivi. Inoltre, ciascun regime sanzionatorio europeo incorpora una clausola di “anti-elusione” (c.d. *anti-circumvention clause*), che si configura come uno strumento essenziale per garantire l'effettività concreta delle misure restrittive. Tale clausola, presente sia nelle decisioni PESC sia nei regolamenti del Consiglio adottati ai sensi dell'art. 215 TFUE, vieta agli operatori dell'Unione di prendere parte consapevolmente ad attività volte all'elusione delle sanzioni europee, anche qualora tali condotte si concretizzino indirettamente per il tramite di soggetti di Paesi terzi. Ne discende, dunque, un ampliamento della portata funzionale dei regimi restrittivi: invero, il diritto dell'Unione, attraverso l'imposizione di obblighi a soggetti sottoposti alla propria giurisdizione, incide *erga omnes* sul piano economico, ostacolando la possibilità di porre in essere condotte elusive extraterritoriali. Tale tendenza è stata ulteriormente accentuata e confermata dalla recente prassi connessa al conflitto in Ucraina, nell'ambito della quale la lotta all'elusione delle sanzioni ha assunto un rilievo inedito, con l'adozione di una serie di misure volte a contrastare qualsiasi schema indiretto di violazione. Si pensi, ad esempio, ai chiarimenti offerti dall'UE - attraverso le linee guida della Commissione rivolte ad operatori e autorità nazionali - secondo cui la costituzione di entità fittizie o il ricorso a triangolazioni con Paesi terzi al fine di aggirare le restrizioni, costituiscono di per sé violazioni delle sanzioni¹⁴.

Sul versante garantistico, invece, l'ordinamento europeo ha progressivamente sviluppato un assetto giurisdizionale peculiare in materia di sanzioni, volto ad assicurare che l'ampliamento dell'efficacia delle misure restrittive non comprometta i principi fondamentali dello Stato di diritto. Nonostante le sanzioni traggano origine da decisioni PESC, di natura essenzialmente politico-diplomatica, esse si traducono in atti normativi vincolanti che rientrano nella sfera di controllo del giudice europeo. A tal proposito, l'art. 275 TFUE introduce un'eccezione al principio generale di esclusione della giurisdizione della Corte di giustizia in materia di PESC, attribuendole espressamente la competenza

¹³ 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 europea*, in C. SCHEPISI (a cura di), *L'impatto del diritto dell'Unione europea sul processo amministrativo*, Napoli, 2013, pp. 127-128.

¹⁴ F. FINELLI, *Principio di effettività e misure restrittive UE: la lotta all'elusione nel contesto della guerra in Ucraina*, in *Quaderni AISDUE*, n. 32, 7 luglio 2023.

sui ricorsi di annullamento concernenti misure restrittive rivolte a persone fisiche o giuridiche. Ne consegue che i soggetti destinatari hanno la possibilità di adire il Tribunale UE, realizzando così un meccanismo di tutela giurisdizionale effettiva che rafforza la legittimità interna dell'intero sistema sanzionatorio.

In sintesi, l'esperienza applicativa maturata nell'attuazione delle misure restrittive ha messo in luce un equilibrio strutturale caratterizzato, da un lato, dall'affermazione delle sanzioni come strumenti sempre più incisivi a livello globale e, dall'altro, da un quadro giuridico che ne garantisce la legittimità e il controllo sul piano interno. Da tale bilanciamento emerge il profilo dell'Unione quale attore normativo a livello globale. Si sottolinea, infatti, come nella progressiva attuazione degli obiettivi di politica estera delineati all'art. 21 TUE, l'UE abbia sviluppato una concreta capacità di proiezione esterna del proprio diritto, imponendo standard e modelli regolatori oltre i propri confini. Si consideri, in tal senso, l'adozione di regimi sanzionatori autonomi, in assenza di corrispondenti deliberazioni parallele delle Nazioni Unite, come nei casi di gravi violazioni dei diritti umani o di attacchi informatici. Tali iniziative attestano l'orientamento dell'UE verso una strategia di autodeterminazione normativa, espressione della volontà di assumere il ruolo di regolatore globale, capace di incidere attivamente sugli equilibri internazionali attraverso la proiezione internazionale dei propri standard giuridici.

Invero, in dottrina, l'Unione europea viene qualificata come una potenza normativa capace di influenzare l'ordinamento globale attraverso l'utilizzo della forza regolatoria del proprio diritto. A tal proposito è stato coniato il termine “effetto Bruxelles”, che evidenzia la tendenza di soggetti terzi ad adeguarsi spontaneamente alle norme europee per potervi accedere al mercato interno. Nell'ambito delle sanzioni, tale potere di regolazione globale si manifesta nella capacità dell'UE di imporre misure con effetti extraterritoriali, come ad esempio il congelamento di *asset* finanziari, l'esclusione di determinate banche dal circuito finanziario internazionale o il blocco del commercio di beni strategici, determinando impatti economici al di fuori del territorio europeo.

È evidente come, misure di tale impatto globale, non siano esenti da contestazioni da parte di Stati terzi. È il caso, ad esempio, dell'introduzione di meccanismi innovativi come il *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM), che – pur non essendo una sanzione in senso stretto- rientra nella logica di condizionamento extraterritoriale e ha incontrato riserve da parte di partner commerciali, come Stati Uniti, Cina e Russia¹⁵.

¹⁵ M. MONTINI, *op.cit.*

Tali tensioni evidenziano la dimensione geopolitica delle sanzioni europee, la cui efficacia extraterritoriale riflette l’ascesa dell’Unione come attore normativo globale capace di influenzare comportamenti altrui mediante l’estensione del proprio diritto, ma al contempo ciò rappresenta una sfida all’ordine giuridico internazionale fondato sulla sovranità territoriale. Peraltro, l’UE stessa ha storicamente contestato l’extraterritorialità illegittima delle altrui sanzioni, come dimostra il Regolamento (CE) n. 2271/96 (c.d. *blocking statute*), adottato proprio al fine di proteggere gli operatori europei dagli effetti extraterritoriali di determinate normative sanzionatorie di Paesi terzi¹⁶.

In definitiva, l’attuale riflessione giuridica sull’efficacia extraterritoriale delle sanzioni UE manifesta l’immagine di un sistema in continua evoluzione, caratterizzato da un approccio critico sia da parte della dottrina sia delle istituzioni europee. L’Unione sta progressivamente affinando strumenti giuridici e interpretativi finalizzati al bilanciamento di due esigenze solo apparentemente in contrasto: l’effettività delle proprie misure restrittive anche al di là dei confini europei, evitando che ne venga vanificata la portata, e la garanzia del rispetto dei principi dello Stato di diritto e dei limiti imposti dal diritto internazionale.

L’esperienza giuridica dimostra come l’Unione, forte del suo mercato integrato e della sua capacità regolatoria, sia ormai in grado di orientare comportamenti anche extraterritoriali, assumendo un ruolo sempre più rilevante come regolatore globale in diversi settori chiave. Al tempo stesso, essa cerca di legittimare tale ruolo attraverso una base normativa solida e un sindacato giurisdizionale che ne temperi gli eccessi e ne garantisca la coerenza con i valori fondanti dell’Unione.

Il dibattito scientifico attuale si concentra proprio su tale equilibrio: le sanzioni UE rappresentano uno strumento di *hard power* giuridico, capace di produrre effetti globali, ma la loro efficacia a lungo termine dipende dalla credibilità e dalla legittimità del modello giuridico europeo, che si fonda su un’ambiziosa combinazione di efficacia ed equità, di sicurezza e diritto, delineando un paradigma unico nel panorama internazionale.

In quest’ottica, l’efficacia extraterritoriale delle sanzioni non si esaurisce in una dimensione tecnico-giuridica, ma rappresenta anche l’espressione della capacità dell’Unione di proporsi come attore responsabile a livello globale, capace di orientare le condotte altrui secondo una visione regolamentare ispirata ai principi dello Stato di diritto e della cooperazione internazionale.

¹⁶ G. FORWOOD, C. VAN HAUTE, S. NORDIN, *The Reincarnation of the EU Blocking Regulation: Putting European Companies Between a Rock and a Hard Place*, in *Global Trade and Customs Journal*, 13, Issue 11, 2018; V. WILKINSON, V. DAVIES, *US Secondary Sanctions and Navigating the EU Blocking Regulation*, 21 novembre 2019.

2. Descrizione e articolazione del progetto

Il presente progetto di ricerca si propone di analizzare sotto un punto di vista sistematico e critico il tema dell’efficacia extraterritoriale delle sanzioni europee, inquadrandolo nel più ampio contesto dell’azione esterna dell’Unione e del suo progressivo tentativo di affermarsi quale regolatore globale.

In particolare, la ricerca ha come obiettivo l’analisi dell’applicazione unilaterale di misure restrittive imposte dall’Unione nei confronti di Stati terzi e della compatibilità di tale prassi con le norme di diritto internazionale, alla luce dei più recenti sviluppi internazionali.

La legittimità dell’adozione di misure restrittive, attuate mediante l’esercizio extraterritoriale della giurisdizione europea, rappresenta ancora oggi un tema controverso, in particolare con riguardo alle cosiddette sanzioni extraterritoriali “secondarie”, come nel caso di quelle adottate dagli Stati Uniti. Tali misure, infatti, appaiono deliberatamente rivolte non solo nei confronti dello Stato o dei soggetti direttamente responsabili della violazione, ma anche verso terze parti che intrattengono relazioni economiche con lo Stato oggetto della sanzione.

Si intende dunque esaminare come l’architettura istituzionale dell’Unione europea contempla l’esigenza di efficacia delle sanzioni con il rispetto dello Stato di diritto. Si consideri, ad esempio, la possibilità prevista dal Trattato di ricorrere alla Corte di giustizia avverso atti adottati in materia di sanzioni individuali, garantendo in tal modo una tutela giurisdizionale effettiva e un’uniformità nell’interpretazione e applicazione delle misure restrittive. In tal senso, la giurisprudenza ha progressivamente delineato un sistema di garanzie che manifestano la necessità di assicurare un’adozione delle sanzioni che sia conforme ai valori fondamentali europei, sottolineando, inoltre, che l’eccezionale contesto geopolitico non esime il Consiglio dal rispetto del principio di proporzionalità e dall’obbligo di motivazione nelle designazioni individuali, soggette al sindacato di legittimità della CGUE.

Inoltre, in un’ottica ricostruttiva e critico-propositiva, l’analisi si propone di esaminare l’effettiva portata e l’efficacia delle misure restrittive adottate dall’Unione. La ricerca intende mettere in luce la tensione tra la portata formale e l’incidenza sostanziale di tali strumenti, interrogandosi sulla coerenza complessiva dell’azione europea. Invero, se da un lato l’Unione ha tradizionalmente stigmatizzato le sanzioni extraterritoriali imposte da Stati terzi, ritenendole in contrasto con il diritto internazionale e configurandole come ostacoli al perseguitamento dei propri obiettivi; dall’altro lato, l’UE stessa ricorre sempre più frequentemente, in risposta a crisi internazionali, a sanzioni autonome di ampia portata, i cui effetti oltre il territorio sollevano complesse questioni di *governance* globale e coerenza giuridica.

Nello specifico, l’attuazione effettiva delle sanzioni si articola attraverso una complessa dialettica tra il livello europeo – incaricato dell’adozione delle norme e la supervisione sulla loro corretta esecuzione – e quello nazionale, cui invece spetta l’applicazione concreta delle misure restrittive. L’analisi tratterà pertanto sulle criticità che emergono dal coordinamento tra tali livelli e sulla necessità di garantire un’applicazione uniforme delle sanzioni. Particolare attenzione sarà prestata al ruolo svolto dagli organi e dalle agenzie europee preposte al monitoraggio dell’effettività, come ad esempio l’EU *Sanctions Coordinator* nominato dal Servizio europeo per l’azione esterna o l’eventuale coinvolgimento della Procura europea.

Sulla base di tali premesse, lo sviluppo del progetto si articolerà a partire dall’analisi del quadro giuridico europeo e internazionale, della prassi degli Stati e delle organizzazioni internazionali, nonché dell’elaborazione giurisprudenziale multilivello e degli orientamenti dottrinali.

La prima parte della trattazione sarà volta alla ricostruzione del quadro normativo europeo e internazionale. Innanzitutto, si intende inquadrare sotto un profilo giuridico le sanzioni e il loro rapporto con le contromisure, al fine di individuare le disposizioni che ne sottendono l’adozione. Inoltre, saranno esaminate le più recenti evoluzioni sistemiche, con particolare riguardo al progressivo superamento del sistema centralizzato del Consiglio di Sicurezza, a favore delle misure autonome adottate da altri attori.

Saranno successivamente analizzate le disposizioni che consentono – o al contrario escludono – l’applicazione extraterritoriale della giurisdizione europea, nonché i criteri normativi, giurisprudenziali e dottrinali posti a fondamento di tale prerogativa. A completamento di questa prima sezione, si mira ad esaminare la disciplina dei limiti sostanziali che caratterizzano l’adozione di tali misure, perlopiù corrispondenti a quelli propri dell’extraterritorialità.

La seconda parte della ricerca sarà invece dedicata all’esame della prassi contemporanea, con un’attenzione specifica – dettata da scelte metodologiche – a due attori principali nell’ambito di misure economiche restrittive: l’Unione europea, in quanto organizzazione internazionale regionale, e gli Stati Uniti, in qualità di principale attore di misure unilaterali statali. L’analisi comparata si articolerà attraverso lo studio di alcuni elementi chiave di ciascun sistema, quali le disposizioni e le istituzioni che ne sorreggono l’operatività, i procedimenti attraverso cui le misure vengono adottate, i relativi meccanismi di controllo, nonché i profili soggettivi, oggettivi e territoriali delle sanzioni. Tali aspetti verranno osservati anche alla luce di casi contemporanei. I risultati così ottenuti consentiranno di valutare, per ciascun sistema, la portata extraterritoriale delle misure adottate e la loro compatibilità con il diritto internazionale.

L’osservazione della prassi condurrà all’elaborazione di un quadro di misure caratterizzate da differenti gradi di extraterritorialità e di estensione delle sanzioni, consentendo altresì di individuare, per ciascun ordinamento considerato, una *ratio* giuridica sottesa alle scelte che ne orientano l’azione. Tale risultato permetterà l’approfondimento di ulteriori profili di rilievo per una comprensione complessiva della materia, tra cui le iniziative volte a contrastare possibili effetti pregiudizievoli di talune misure restrittive. In questa prospettiva, si svolgerà una disamina dei dibattiti e delle decisioni adottate all’interno delle principali istituzioni internazionali coinvolte – in particolare l’Assemblea Generale e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Successivamente, saranno analizzate le reazioni adottate dagli Stati destinatari di sanzioni ritenute illecite, che si manifestano attraverso diverse strategie, quali l’inosservanza delle disposizioni sanzionatorie ovvero l’adozione di contromisure volte a neutralizzarne gli effetti, come nel caso dei *Blocking Statutes*.

Da ultimo, si intendono delineare i possibili sviluppi futuri e scenari evolutivi. In particolare, si rifletterà sulle prospettive di un ulteriore rafforzamento del quadro giuridico europeo in materia di sanzioni, considerando – tra le varie ipotesi – la possibilità di riformare le modalità di adozione delle misure restrittive, nonché il perfezionamento degli strumenti di tutela degli operatori economici europei esposti agli effetti delle legislazioni sanzionatorie di Paesi terzi. Parallelamente, verrà proposta una riflessione sul ruolo dell’Unione come regolatore globale: ad oggi, le sanzioni costituiscono uno strumento essenziale di promozione e di affermazioni dei valori e interessi europei nello scenario internazionale, ma il loro utilizzo in chiave extraterritoriale impone un costante confronto sia con i limiti posti dal diritto internazionale sia con le strategie adottate dagli altri attori globali.

Il progetto, dunque, si propone, grazie alla valorizzazione dell’originalità scientifica del tema, di offrire una ricostruzione approfondita e aggiornata del regime giuridico dell’Unione europea in materia di sanzioni a efficacia extraterritoriale e, al contempo, intende contribuire al dibattito dottrinale, attraverso analisi critiche e proposte argomentate, sul ruolo dell’Unione quale regolatore globale responsabile, efficace e coerente con i propri principi fondamentali.

3. Risultati attesi

Secondo quanto tratteggiato nel precedente paragrafo in merito al perimetro e alla definizione della ricerca, il presente progetto si propone di offrire un contributo sistematico allo studio del regime giuridico delle sanzioni europee a efficacia extraterritoriale, in un ambito di crescente rilevanza sia per la politica estera dell’Unione che per l’evoluzione del diritto internazionale contemporaneo.

L’obiettivo principale consiste nell’indagare, con metodo critico e comparato, in che misura e secondo quali modalità l’Unione europea sia legittimata ad adottare misure restrittive che producano effetti al di fuori dei propri confini territoriali, e come tali strumenti possano essere giustificati alla luce dei principi dello Stato di diritto, della tutela giurisdizionale effettiva e delle regole internazionali in materia di giurisdizione e sovranità.

Ci si attende che la ricerca permetta, in primo luogo, di chiarire la *ratio* giuridica e la politica sottesa all’adozione di misure restrittive da parte dell’UE, nonché di identificare i fondamenti normativi e istituzionali che rendono possibile l’esercizio extraterritoriale della giurisdizione sanzionatoria conforme al diritto internazionale. In questo senso, il lavoro mira a delineare i tratti distintivi dell’approccio europeo, evidenziando come esso si differenzi dalle pratiche aggressive o unilaterali di altri attori globali, in particolare degli Stati Uniti, rispetto ai quali l’UE ha storicamente manifestato riserve in merito all’uso estensivo e coercitivo dell’extraterritorialità normativa. L’indagine consentirà, pertanto, di chiarire se – e in che misura – l’azione dell’Unione in materia sanzionatoria possa ancora definirsi coerente con la sua vocazione multilaterale e con l’idea di un ordine internazionale fondato sul diritto e non sulla forza.

Un ulteriore risultato atteso riguarda l’individuazione delle principali criticità applicative che emergono dall’attuazione concreta delle sanzioni europee, con particolare riferimento alla dialettica tra livello europeo e nazionale. Il progetto intende mettere in evidenza come le tensioni tra armonizzazione normativa e frammentazione attuativa possano incidere negativamente sull’effettività delle misure, determinando lacune nell’applicazione, fenomeni elusivi e, più in generale, una riduzione della credibilità dell’intero impianto sanzionatorio.

Dal punto di vista teorico, il contributo scientifico della ricerca si manifesta nella sistematizzazione e reinterpretazione critica di un tema ancora frammentato nella letteratura giuridica. Il lavoro intende colmare un vuoto interpretativo esistente tra la riflessione teorica sul ruolo dell’UE come attore globale e le dinamiche operative delle misure sanzionatorie, valorizzando al contempo l’approccio interdisciplinare e multilivello che il diritto europeo impone. Si prevede, in tal senso, che l’elaborazione teorica proposta possa offrire una chiave di lettura utile per comprendere il ruolo crescente dell’UE quale regolatore globale non solo nel settore delle sanzioni ma, più in generale, anche nella *governance* internazionale contemporanea, dove la proiezione extraterritoriale del diritto si afferma come uno degli strumenti principali di influenza.

Invero, la tensione tra impegno multilaterale dell’Unione e l’utilizzo progressivamente crescente di strumenti unilaterali a portata extraterritoriale solleva interrogativi profondi sull’identità giuridica

dell’UE come attore globale. In questo senso, ci si attende che la ricerca possa contribuire a una riformulazione del concetto di “unilateralismo europeo”, fondato non su mere esigenze di potere, ma sulla legittimazione giuridica di un ordinamento che si propone come promotore di valori universali.

In definitiva, la ricerca mira non solo a produrre una ricostruzione analitica e aggiornata dell’attuale assetto normativo europeo in materia di sanzioni, ma anche a offrire una riflessione critica e propositiva sui futuri sviluppi del diritto europeo dell’azione esterna. Tale riflessione assume particolare rilevanza in un momento storico segnato da profonde trasformazioni geopolitiche e normative, in cui l’Unione europea è chiamata a consolidare il proprio ruolo di attore responsabile sulla scena globale. Si auspica, dunque, che il progetto possa fornire strumenti concettuali e normativi utili per valutare l’efficacia, la coerenza e la sostenibilità del sistema europeo di sanzioni extraterritoriali nel lungo periodo.

4. Tempi di realizzazione

Si propone, di seguito, un’ipotesi di cronoprogramma delle ricerche da svolgersi nel corso dei tre anni di attività, che tenga conto della fattibilità e delle tempistiche del lavoro che ci si prefigge di affrontare.

La prima fase sarà dedicata all’ampliamento bibliografico relativo all’argomento, processo che occuperà un semestre degli studi. I successivi mesi saranno invece riservati ad un esame critico del materiale raccolto.

Terminata la prima fase istruttoria, durante il secondo anno si procederà all’elaborazione e alla stesura dell’elaborato. Durante il terzo anno di ricerca, sarebbe opportuno usufruire del periodo di mobilità estera obbligatoria, in modo da poter garantire una più ampia visione scientifica dell’argomento prescelto anche grazie al confronto con l’opinione di esperti sulla materia.

BIBLIOGRAFIA

- ALLAND D., *Justice privée et ordre juridique international. Etude théorique des contre-mesures en droit international public*, Paris, 1994.
- BARTOLONI M. E., POLI S. (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021.
- BIANCARELLI J., *Does the Community Legal Order Have the Power to Institute Sanctions?*, in DELMAS-MARTY M., M. Summers (ed.), *What Kind of Criminal Policy for Europe?*, L'Aia, 1996.
- BRADFORD A., *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, vol. 107, n. 1, 2012.
- CARTER B. E., *Economic Sanctions*, in R. WOLFRUM (Ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2011.
- COMBACAU J., *Le pouvoir de sanction. Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, 1974.
- Corte di giustizia, 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:2008:461.
- DI LULLO L., L'attuazione nell'Unione europea dei meccanismi di blocco alle sanzioni extraterritoriali: profili sostanziali e processuali, in OIDU, n. 1/2021, 15 marzo 2021.
- ECKHOUT P., *EU External Relations Law*, Oxford, 2011.
- FINELLI F., *Principio di effettività e misure restrittive UE: la lotta all'elusione nel contesto della guerra in Ucraina*, in *Quaderni AISDUE*, n. 32, 7 luglio 2023.
- FINELLI F., *The Uncertain Contours of Member States' Obligation to Ensure That EU Restrictive Measures Are Not Circumvented*, in ADINOLFI G., LANG A., RAGNI C. (eds.), *Sanctions By And Against International Organizations*, 2023.
- FORLATI PICCHIO M. L., *La sanzione nel diritto internazionale*, Padova, 1974.
- FORWOOD G., VAN HAUTE C., NORDIN S., *The Reincarnation of the EU Blocking Regulation: Putting European Companies Between a Rock and a Hard Place*, in *Global Trade and Customs Journal*, 13, Issue 11, 2018.
- GIUMELLI F., *Implementation of sanctions: European Union*, in M. ASADA, *Economic Sanctions in International Law and Practice*, London, 2020.
- JACOBS F. G., *Foreword*, in SCHUTZE R., TRIDIMAS T. (eds.), *Oxford Principles of European Union Law. Volume 1: The European Union Legal Order*, Oxford, 2018.
- KOUTRAKOS P., *EU International Relations Law*, Oxford, 2015.
- LATTANZI F., *Sanzioni*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1988.
- LAZZERINI N., *La tutela giurisdizionale degli individui rispetto agli atti PESC nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009.
- LOWENFELD A.F., *International Economic Law*, Oxford, 2002.

MITSILEGAS V., *From Overcriminalisation to Decriminalisation: the Many Faces of Effectiveness in European Criminal Law*, in *NEJCL*, 2014.

MONTALDO S., COSTAMAGNA F., MIGLIO A., *Introduction*, in MONTALDO S., COSTAMAGNA F., MIGLIO A. (eds.), *European Union Law Enforcement: The Evolution of Sanctioning Powers*, 2020.

MONTINI M., *Le principali implicazioni giuridiche del regolamento CBAM nel contesto dell'azione esterna dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, Rivista quadrimestrale, 24 ottobre 2024.

MORVIDUCCI C., *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, in *Eurojus*, Fascicolo n. 2, 2019.

PISANESCHI A., *Le sanzioni amministrative comunitarie*, Padova, 1998.

POLI S., *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 europea*, in SCHEPISI C. (a cura di), *L'impatto del diritto dell'Unione europea sul processo amministrativo*, Napoli, 2013.

ROMITO A. M., *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015.

SCOTT J., *The Global Reach of EU Law*, in CREMONA M., SCOTT J., *Law beyond its borders. The extraterritorial reach of EU Law*, Oxford, 2019.

STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2017.

TESAURO G., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2018.

VITALE G., *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali, in federalismi.it*, n. 5, 2018.

WILKINSON V., DAVIES V., *US Secondary Sanctions and Navigating the EU Blocking Regulation*, 2019.