



Corso di laurea in Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione Europea

La crisi tra Russia e Ucraina dal 2014 ai giorni nostri: il ruolo dell'Unione Europea tra storia, sanzioni e armi in un conflitto che sconvolge ancora il Vecchio continente

Prof. Gianluca Contaldi

**Dona Bernardi
Matr. 102312**

RELATORE

CANDIDATA

Anno Accademico 2023-2024

La guerra non restaura diritti, ridefinisce poteri

Hannah Arendt

INDICE

ABBREVIAZIONI IMPIEGATE	5
INTRODUZIONE	6
CAPITOLO 1: IL CONTESTO STORICO DELLA CRISI RUSSO-UCRAINA	8
1.1. Novembre 2013-febbraio 2014, le origini del conflitto: le manifestazioni di EuroMaidan e la caduta di Viktor Janukovyč.....	8
1.1.1. L'impeachment di Janukovyč e il lascito della rivoluzione di Maidan.....	11
1.2. Marzo 2014, l'escalation della crisi: la questione della Crimea	12
1.2.1. L'inizio delle proteste in Crimea, il referendum e l'annessione alla Russia	14
1.2.2. Le conseguenze giuridiche (e politiche) del referendum e i limiti del diritto internazionale a seguito della crisi di Crimea	16
1.3. Primavera-autunno 2014: il principio del conflitto in Donbass e il congelamento delle tensioni con gli accordi di Minsk	20
1.3.1. Il "post" referendum (illegittimo).....	22
1.3.2. I due protocolli (mai rispettati) di Minsk e il congelamento del conflitto.....	24
1.4. Febbraio 2022: la crisi raggiunge la sua acme	28
1.4.1. Putin riconosce l'indipendenza delle Repubbliche Popolari di Donetsk e Lugansk	29
1.4.2. L'invasione dell'Ucraina e l'inizio di una guerra che dura tutt'oggi.....	31
CAPITOLO 2: LE SANZIONI ADOTTATE NELLA CRISI RUSSO-UCRAINA E LA LORO EFFICACIA	34
2.1. Il concetto di "sanzione" secondo il diritto internazionale	34
2.2. La previsione delle sanzioni nel diritto europeo	36
2.2.1. Considerazioni (iniziali) sullo sviluppo dell'efficacia delle sanzioni europee	39
2.3. Le sanzioni dell'UE contro la Federazione Russa dal 2014 al 2022	42
2.3.1. L'impatto della prima parte delle sanzioni europee.....	47
2.3.2. I limiti posti dal diritto dell'Unione Europea.....	50
2.4. Le sanzioni dell'UE contro la Federazione Russa dall'inizio dell'invasione del 2022	53
2.4.1. I pacchetti sanzionatori dell'Unione Europea.....	54
2.4.2. Effetti e limiti delle sanzioni dell'UE post-invasione dell'Ucraina.....	62

2.4.3. Valutazioni generali sulla legittimità giuridica delle sanzioni comunitarie dall'inizio della crisi in Ucraina	68
CAPITOLO 3: L'INVIO DELLE ARMI NELLA GUERRA IN UCRAINA	74
3.1. L'ingerenza europea... dall'esterno.....	74
3.1.1. I contributi recenti dell'aiuto militare occidentale nel conflitto.....	75
3.2. Questioni giuridiche sull'invio di armamenti nel conflitto in Ucraina	79
3.2.1. La compatibilità dell'invio delle armi con il diritto internazionale.....	80
3.2.2. La compatibilità dell'invio delle armi con il diritto costituzionale italiano	85
3.3. Considerazioni finali: si possono distinguere le armi "offensive" da quelle "difensive"?	91
CONCLUSIONI	95
BIBLIOGRAFIA.....	97
SITOGRAFIA	102
ATTI DELL'UNIONE EUROPEA.....	125

ABBREVIAZIONI IMPIEGATE

AR	Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza
CIG	Corte Internazionale di giustizia
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione Europea
COREPER II	Comitato dei rappresentanti permanenti
DIU	Diritto internazionale umanitario
ECFR	European Council on Foreign Relations
EPF	Strumento europeo per la pace
EUMAM	Missione di assistenza militare in Ucraina dell'Unione Europea
GNL	Gas naturale liquefatto
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PCA	Partnership Cooperation Agreement
PESC	Politica estera e di sicurezza comune
PSDC	Politica di sicurezza e di difesa comune
RELEX	Gruppo dei Consiglieri per le relazioni esterne
RSS	Repubblica Socialista Sovietica
SBU	Servizio di sicurezza dell'Ucraina
TGC	Gruppo di Contatto Trilaterale
UE	Unione Europea

INTRODUZIONE

Era da circa un trentennio che non si sentiva parlare di un conflitto nel centro nevralgico del continente europeo, cioè dal periodo delle guerre balcaniche consumatesi agli inizi degli anni '90, nel periodo della dissoluzione dell'Unione Sovietica.

Da allora, forme latenti di tensioni si sono mantenute comunque stabili, interessando sempre in maniera più accentuata gli Stati orientali dell'Europa, ma mai trasformandosi concretamente in massicci spargimenti di sangue su larga scala come quelli a cui siamo stati abituati nel corso del Novecento. Ma era chiaro a tutti che questa fragile stabilità non sarebbe potuta permanere a lungo in uno stato di semi-quiescenza, soprattutto a fronte delle frequenti destabilizzazioni politiche che hanno interessato la geopolitica internazionale degli ultimi decenni, caratterizzata da un'intensificata competizione mista a incertezza.¹ Pertanto, con la seguente trattazione si intende far luce sulle radici e le conseguenze, giuridiche, politiche ed economiche, della guerra in Ucraina, la più recente ma anche la più impattante della storia contemporanea del nostro continente, e sul contributo chiave dell'Unione Europea nel farvi fronte.

Nel primo capitolo verranno analizzate le dinamiche storiche che hanno condotto al vero e proprio conflitto del 24 febbraio 2022, con le iniziali manifestazioni pacifiche in Piazza Indipendenza poi culminate in un'esacerbazione collettiva delle proteste in tutta la parte orientale dell'Ucraina e nel famoso referendum che ha sancito l'annessione della Crimea e delle due Repubbliche separatiste di Donetsk e Lugansk, fino al loro più tardo riconoscimento da parte del Presidente russo Vladimir Putin.

Nel secondo capitolo sarà fatta una disamina del ruolo delle sanzioni impiegate dall'Unione Europea dall'inizio della crisi tra Russia e Ucraina sino alle più recenti implicazioni nella guerra ancora in corso, evidenziandone i limiti così come i successi riscontrati.

Infine, nel terzo, ci si concentrerà sull'arsenale militare fornito dagli Stati membri dell'Unione, lasciando spazio anche a considerazioni prettamente giuridiche sull'invio di

¹ Burrows, M. J.; Bohl, D. K.; Moyer, J. D. (2021, February 4). *Our world transformed: geopolitical shocks and risks*. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/our-world-transformed-geopolitical-shocks-and-risks/>.

armamenti in territorio ucraino da parte della componente occidentale e sulla recente diatriba che ha mosso i suoi passi dalla differenziazione tra armi considerate *offensive* e armi ritenute prettamente *difensive*.

Lo scopo ultimo della dettagliata elaborazione in questione è quello di offrire un quadro complessivo ben accurato di un evento storico dalle sfumature talvolta confuse e difficilmente intuibili, che possa dunque contribuire, assieme alla disparata letteratura già presente, a una comprensione a tutto tondo di un fenomeno oggetto ancor'oggi di mutevoli evoluzioni ma anche, al contempo, come ben immaginabile, di rimarchevole interesse mediatico.

CAPITOLO 1

IL CONTESTO STORICO DELLA CRISI RUSSO-UCRAINA

1.1. Novembre 2013-febbraio 2014, le origini del conflitto: le manifestazioni di *EuroMaidan* e la caduta di Viktor Janukovyč

Quando guardiamo agli eventi che hanno completamente stravolto la geopolitica europea a partire da quel 24 febbraio 2022, non si può non tentare di comprendere da dove tale crisi tragga le sue origini, andando oltre il mero convincimento che essa sia il frutto di un'escalation esacerbata nel corso di qualche mese di fallite negoziazioni.

Bisogna volgere lo sguardo al mese di novembre di undici anni fa, quando alla guida dell'Ucraina vi si trovava insediata la figura controversa di Viktor Janukovyč, eletto nel 2010, il quale aveva già ricoperto il ruolo di Primo ministro dal 2002 al 2004.

Dopo tre anni ai vertici dello Stato ucraino, il graduale abbandono del processo di riforme - a livello sia politico che economico e istituzionale - che avrebbe dovuto rappresentare il presupposto per la stipula dell'Accordo di associazione con l'Unione Europea², nonché il progressivo avvicinamento alla Russia di Vladimir Putin hanno reso Janukovyč estremamente impopolare tra i cittadini ucraini più sensibili all'adesione europea.³ Ed è proprio questa fetta di popolazione filo europea che ha cominciato a manifestare nella principale piazza di Kiev, *Majdan Nezaležnosti* (Piazza Indipendenza).⁴

Ma prima un passo indietro. Cosa prevedeva tale Accordo di associazione tra Ucraina e Unione Europea? Tale Accordo, negoziato nell'arco di circa quattro-cinque anni, tra il 2007

² Sciso, E. (2014). *La crisi ucraina e l'intervento russo: profili di diritto internazionale*. Rivista Diritto Internazionale, pp. 992-1031.

³ Franceschini, E. (2022, March 12). *Ucraina e la rivolta del 2014: insurrezione popolare o colpo di Stato?* La Repubblica. https://www.repubblica.it/esteri/2022/03/12/news/ucraina_2014_golpe-341111858/?ref=pay_amp&_gl=1*zl3oef*_ga*eWRHcmhaci1yaWhqajFEbkpHTm5SWkRnZVFfWE5NRUdTc2EzeUQ3aC1ZRDIKbF9xU1BYZVQzMkpYQzdtQ1MxMA.

⁴ *Euromaidan*. (n.d.). Wikiwand. <https://www.wikiwand.com/it/Euromaidan>.

e il 2011, voleva sostituirsi al precedente Accordo di Partenariato e Cooperazione (*PCA - Partnership Cooperation Agreement*) in vigore dal 1998, approfondendo ulteriormente i rapporti politici ed economici tra l'Unione e l'Ucraina, in vista di una graduale integrazione del Paese nel mercato interno dell'UE. Esso contemplava una più stretta cooperazione in materia di dialogo politico, diritti umani e libertà fondamentali, giustizia, sicurezza, sviluppo sostenibile, finanza pubblica, affari sociali, energia (inclusa la tematica nucleare) e rafforzamento strutturale delle istituzioni amministrative.⁵ Comprendiamo, dunque, come tale Accordo di associazione si collocasse in una posizione completamente diversa rispetto all'Accordo del '98, con cui le parti contraenti avevano riconosciuto formalmente che lo sviluppo delle loro relazioni avrebbe dovuto tener conto della volontà dell'Ucraina di mantenere rapporti di stretta collaborazione con le altre ex-Repubbliche sovietiche, a seguito della loro indipendenza. Difatti, l'Accordo di associazione, favorendo una progressiva integrazione dello Stato ucraino nell'area di cooperazione politico-economica dell'Unione Europea, secondo le ambizioni delle parti contraenti avrebbe posto fine, una volta entrato in vigore, all'ambizione di Putin di inglobare l'Ucraina all'interno dell'Unione doganale euroasiatica, istituita con la Bielorussia e il Kazakistan il 1° gennaio 2010.⁶

Da qui l'importanza indubbiamente strategica che un tale Accordo avrebbe avuto nel consolidare l'intreccio delle relazioni tra i due soggetti, dopo circa un ventennio dall'indipendenza dell'Ucraina dall'Unione Sovietica, nonché un'opportunità per l'Unione Europea di ergersi come partner privilegiato dello Stato ucraino, il quale, ricordiamoci, ancora oggi non è un membro ufficiale dell'UE, sebbene abbia ottenuto lo status di "paese candidato" nel giugno del 2022.⁷

Ritorniamo quindi alle manifestazioni di Maidan. Era il 21 novembre 2013. Le proteste, inizialmente contenute, coinvolsero presto migliaia di persone che chiedevano al Presidente Janukovyč di firmare l'Accordo di associazione con l'Unione Europea, dopo il

⁵ Disegno di recante ratifica ed esecuzione dell'Accordo di associazione tra l'Unione Europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, fatto a Bruxelles il 27 giugno 2014, pp. 1-2.

⁶ *Op. cit.*

⁷ Ucraina. Sito del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione Europea. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/ukraine/#relations>.

rifiuto del Presidente ucraino a causa della critica situazione delle finanze pubbliche, in favore di un prestito concesso dallo stesso Putin, legando così ancora di più il Paese alla Federazione Russa. A portare in piazza migliaia di ucraini è stata proprio la mancanza di lavoro, la povertà diffusa e l'assenza di prospettive. Per molti di loro, soprattutto per i più giovani, l'Unione Europea rappresentava anche questo: la speranza di poter accedere ad un futuro migliore e più prospero. Da qui il nome delle proteste ribattezzate “EuroMaidan”, attraverso le quali le migliaia di persone che scesero in Piazza Indipendenza chiesero le dimissioni di Janukovyč, condannandone la politica di marcata repressione delle libertà (in primis quella di stampa), perseguita nel corso dei suoi tre anni alla presidenza dello Stato ucraino⁸, nonché il permanere di una burocrazia corrotta fondata sugli oligarchi del cosiddetto “clan di Donetsk”.⁹

Col prolungarsi delle manifestazioni, di fatto sempre a carattere pacifico, nel mese di dicembre iniziarono i primi interventi da parte della Berkut, la polizia antisommossa ucraina, che incominciò a disperdere la folla caricando e arrestando i dimostranti, i quali tuttavia tornavano a occupare la piazza sempre più numerosi. La veemente risposta della polizia ucraina, anziché riportare l'ordine nel Paese e reprimere una volta per tutte le proteste, ebbe l'effetto opposto di condurre ad una radicalizzazione della piazza e ad un'esacerbazione progressiva delle tensioni: nuove barricate vennero costruite lungo un ampio perimetro di strade che circondavano la piazza, vari manifestanti presero d'assalto gli edifici amministrativi, la casa della Federazione dei sindacati dell'Ucraina fu occupata e vennero anche lanciati oggetti incendiati contro la sede dell'ufficio del Presidente ucraino.¹⁰

Il 16 gennaio 2014 la *Verchovna Rada*, il Parlamento ucraino, approvò una serie di provvedimenti legislativi volti a limitare fortemente le libertà fondamentali della società civile. Attraverso queste leggi altamente restrittive, che riguardavano anche i mezzi di informazione e di comunicazione (con cui i protestanti di EuroMaidan avevano coordinato gli incontri e le manifestazioni in piazza), venne reintrodotta il carcere per il reato di

⁸ *Revoljutsiya – La crisi ucraina da Maidan alla guerra civile a cura di Matteo Zola. Articoli e approfondimenti di East Journal*. Ping the World. 2014, pp. 1-150.

⁹ *Donbas: mosaico Ucraina*. OBC Transeuropa. <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Ucraina/Donbas-mosaico-Ucraina-230183>.

¹⁰ *Ibid.*

diffamazione e divenne obbligatoria per i media online la registrazione; inoltre, venne bandita la ricerca di informazioni su ufficiali di polizia e sui giudici rendendo praticamente impossibile il giornalismo d'inchiesta che si era sviluppato negli ultimi anni e che aveva altresì permesso di portare alla luce i numerosi casi di corruzione nell'assetto statale.

La promulgazione di questo pacchetto di leggi, definite dagli oppositori come “liberticide”, offrì il pretesto per nuove manifestazioni, ancora più violente di quelle di dicembre, acutizzatesi in particolar modo con l'uccisione dei primi dimostranti nel 22 gennaio.¹¹

1.1.1. L'impeachment di Janukovyč e il lascito della rivoluzione di Maidan

Il mese di febbraio del 2014 ha costituito una svolta nei fatti di EuroMaidan, con un inasprirsi del tentativo di repressione da parte delle forze dell'ordine ucraine che ha condotto, nel giorno del 20 febbraio, all'uccisione di oltre 70 manifestanti, arrivando al bilancio di circa 100 morti dall'inizio delle proteste. Decine di dimostranti vennero colpiti da cecchini, appostati alle finestre dei palazzi che circondavano Piazza Indipendenza, e, nonostante le responsabilità dirette dell'eccidio non siano mai state completamente accertate, sulla vicenda il politologo ucraino-canadese Ivan Katchanovski ha raccolto per anni prove schiaccianti che dimostrarono che i cecchini in questione non erano affiliati al governo di Janukovyč, bensì erano agenti di estrema destra vicini alla causa di Maidan. Sebbene diversi studi accademici, articoli ed interviste siano stati pubblicati negli anni scorsi, evidenziando come Maidan sia stato pianificato ed organizzato con l'obiettivo di rovesciare l'allora governo ucraino, la maggior parte degli organi di stampa ha continuato a diffondere la narrativa di comodo che rappresenta Maidan come una “rivoluzione popolare spontanea contro Janukovyč”.¹²

Fatto sta che chiunque sia stato a sparare sulla folla, ha sortito l'effetto di accrescere il sostegno ai manifestanti di EuroMaidan in tutto il Paese. Difatti, dopo un tentativo (fallito) da parte di Janukovyč di avviare un dialogo con gli autori delle proteste, sottoscrivendo – all'indomani delle vicende del 20 febbraio – un'intesa con i leaders dell'opposizione per

¹¹ A 5-Minute Guide to understanding Ukraine's Euromaidan protests. (n.d). <https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/understanding-ukraines-euromaidan-protests>.

¹² La guerra in Ucraina. L'indagine Katchanovski, l'altra verità sul massacro che diede origine al conflitto. (2023, May 25). Tiscali Notizie. <https://notizie.tiscali.it/italialibera/articoli/la-guerra-in-ucraina-la-indagine-katchanovski-altra-verita-sul-massacro-che-diede-origine-conflitto/>.

“spianare la strada per una risoluzione politica della crisi”¹³, il Parlamento ucraino ha sfiduciato Janukovyč ritenuto «*incapace di farsi carico dei suoi obblighi costituzionali*», nominando un Presidente *ad interim*, Oleksandr Turčynov, e fissando nuove elezioni per il 25 maggio successivo. Sono emersi, tuttavia, una serie di dubbi in merito all’effettiva legittimità del procedimento seguito per la destituzione del Presidente ucraino da parte di alcuni membri della Verchovna Rada, tanto che anche lo stesso Janukovyč, che intanto era fuggito in Russia dove è stato accolto dal Presidente Putin, ha parlato di “colpo di Stato” e ha continuato a proclamarsi l’unico Presidente legittimo dell’Ucraina.¹⁴

La rivoluzione di Maidan ha portato a un consolidamento del ruolo delle ONG ucraine, che hanno contribuito a creare l’immagine di una sollevazione “democratica”, intesa a rappresentare l’identità civica e la diversità del popolo ucraino contro un governo definito autoritario e corrotto. Grazie allo Stato ucraino uscito indebolito dalle manifestazioni, dai separatisti, dalla corruzione e dalla sua stessa dipendenza dall’Occidente, il “terzo settore” è tra gli attori usciti più rafforzati.¹⁵

Ma essa ha rappresentato anche il punto di partenza dell’aggravarsi delle tensioni russo-ucraine, arrivando a un episodio chiave nel quadro complessivo dell’odierna guerra in Ucraina: l’annessione della Crimea alla Federazione Russa.

1.2. Marzo 2014, l’escalation della crisi: la questione della Crimea

La Crimea riveste una notevole importanza dal punto di vista storico oltre che militare ed economico sia per l’Ucraina sia (ancor più) per la Russia.

Innanzitutto, a livello storico, la Crimea era una possessione vitale dell’Impero Russo dopo la sua conquista nel 1783, quando gli zar entrarono in possesso della penisola ponendo fine all’esistenza plurisecolare del Khanato nestoriano, vassallo dell’Impero ottomano.

¹³ *Agreement on the Settlement of Crisis in Ukraine* - full text. The Guardian. (2014, February 21). <https://www.google.com/amp/s/amp.theguardian.com/world/2014/feb/21/agreement-on-the-settlement-of-crisis-in-ukraine-full-text>.

¹⁴ *Op. cit.*

¹⁵ Mossetti, P. (2023). Ucraina: 10 anni fa, la rivoluzione che ha cambiato il Paese. Wired Italia. <https://www.wired.it/article/ucraina-rivoluzione-euromaidan-russia/>.

La conquista e la progressiva russificazione di quella che fu chiamata “la nuova Russia” vide la fondazione di nuove città e villaggi in cui i coloni russi e ucraini restituirono alle attività umane quelle che fino ad allora erano state definite “lande desolate” a causa delle continue guerre e devastazioni. Lo scorso secolo, nel 1954, il leader sovietico Nikita Chruščëv decretò l’annessione della Crimea alla RSS Ucraina per celebrare i 300 anni dell’unione con la Russia, decisione fortemente osteggiata dalla popolazione che temeva di essere minoranza nella nuova Repubblica. In seguito alla dissoluzione del blocco sovietico, nel 1992 la popolazione della Crimea votò per la propria indipendenza, ma alla fine il governo locale decise di rimanere parte dell’Ucraina pur con uno status di “Repubblica autonoma”.¹⁶ Successivamente, nel ’94, Stati Uniti, Russia, Regno Unito e Ucraina firmarono il Memorandum di Budapest che sanciva l’inviolabilità della sovranità ucraina e vietava qualsiasi azione coercitiva economica e militare da parte dei firmatari volta a minacciare la sicurezza e ad influenzare la politica ucraina, in cambio dell’adesione dello Stato ucraino al Trattato di Non Proliferazione Nucleare del 1968 e del trasferimento del suo arsenale nucleare in Russia.¹⁷ Questo accordo, come comprendiamo, non venne mai rispettato, dato che l’integrità territoriale dell’Ucraina è stata violata in più occasioni, come avremo modo di vedere meglio successivamente.

D’altro canto, da un punto di vista prettamente strategico, fin dall’indipendenza dell’Ucraina proclamata nel 1991, la Russia ha mantenuto le proprie basi militari nella penisola crimeana, ivi incluso il porto naturale di Sebastopoli, l’unico porto d’acqua profonda sul litorale russo del Mar Nero.¹⁸ Questo significa che senza Sebastopoli la Russia non avrebbe una base per la sua flotta del Mar Nero, che utilizza per consolidare il proprio potere nel Mediterraneo e per regolare le relazioni con la Siria. Infatti, è da Sebastopoli che partono le navi per il Baltico, per il mare del Nord e anche quelle che passano per il Bosforo e poi

¹⁶ Storia della crisi in Crimea. (2016, August 11). Euronews. <https://it.euronews.com/2016/08/11/storia-della-crisi-in-crimea>.

¹⁷ *Tradito il Memorandum di Budapest: quando l’Ucraina rinunciò al nucleare in cambio dell’indipendenza*. (2022, March 2). Il Messaggero. <https://www.ilmessaggero.it/mondo/memorandum-di-budapest-quando-l-ucraina-rinuncio-al-nucleare-in-cambio-dell-indipendenza-6537424.html#>.

¹⁸ Rutland, P. (2023, July 6). *Why Crimea is the key to the Ukraine war*. Responsible Statecraft. <https://responsiblestatecraft.org/2022/10/18/why-crimea-is-the-key-to-the-ukraine-war/>.

raggiungono la città siriana di Tartus, unica base navale posseduta dalla Russia al di fuori del suo territorio.¹⁹

Apprendiamo, pertanto, come la Russia abbia sempre manifestato un enorme interesse per la Crimea e gli eventi che si sono succeduti nel marzo del 2014 hanno segnato un passo avanti significativo per il governo di Putin per stabilizzare il proprio controllo e la propria influenza sulla penisola, a scapito della stessa Ucraina.

1.2.1. L'inizio delle proteste in Crimea, il referendum e l'annessione alla Russia

Di fronte al cambio della guardia nel Governo ucraino, a seguito dell'*impeachment* di Janukovyč, nella penisola di Crimea sono montate le prime proteste, alimentate ulteriormente dalla decisione del governo russo di disporre una serie di esercitazioni della flotta del Mar Nero intorno alla città di Sebastopoli e di dispiegare truppe al confine con la Crimea. Nelle parole del Ministro degli Esteri russo Sergej Lavrov, tali misure avrebbero dovuto garantire la sicurezza dei cittadini russi residenti in Crimea. Difatti, il 1° marzo il Senato russo all'unanimità aveva autorizzato il Presidente a inviare contingenti militari oltre il confine, in territorio ucraino, per far fronte a eventuali emergenze e fino alla normalizzazione della situazione politica²⁰; il Senato aveva sostanzialmente applicato la legge sulla difesa della Federazione Russa, come emendata nel 2009, che individua nella protezione dei cittadini all'estero un valido motivo per l'invio delle forze armate russe, al di fuori del territorio nazionale.²¹

Il 6 marzo, il Parlamento della Crimea – o più precisamente il Consiglio supremo della Repubblica autonoma di Crimea – votò per secedere dall'Ucraina e unirsi alla Federazione Russa, con un referendum pubblico sulla questione previsto per il 16 di quel mese, mossa che fu accolta favorevolmente dalla Russia e ampiamente condannata in Occidente, come ad esempio dagli Stati Uniti. Cinque giorni più tardi, l'11 marzo, sempre il Parlamento crimeano procedette ad approvare una dichiarazione di indipendenza

¹⁹ Perché la Crimea è importante per la Russia. (2014, March 3). Rainews. <https://www.rainews.it/archivio-rainews/articoli/interessi-russi-in-crimea-f893d373-d520-4c82-ae66-c7a0c935c9ce.html>.

²⁰ Lavrov: Troops in Crimea protecting Russian citizens. (2014, March 3). Voice of America. <https://www.google.com/amp/s/www.voanews.com/amp/lavrov-troops-in-crimea-protecting-russian-citizens/1863103.html>.

²¹ Cfr. *Federal Law « On Defense»* n.61-FZ del 31 maggio 1996.

dall'Ucraina, richiamando espressamente la Carta delle Nazioni Unite e il parere della Corte Internazionale di Giustizia del 22 luglio 2010 sul Kosovo, a sostegno della legittimità internazionale dell'iniziativa.²²

Malgrado l'adozione di un primo pacchetto di sanzioni da parte dell'Occidente che hanno comportato il blocco dei visti e il congelamento dei beni di alcuni funzionari ucraini e dell'ex-Presidente Janukovyč, così come la decisione assunta il 6 marzo dai capi di Stato e di governo dei Paesi membri dell'Unione Europea di sospendere i colloqui bilaterali con la Federazione Russa, chiedendole espressamente di riportare le truppe stanziare in Crimea all'interno delle proprie basi (minacciando altresì il ricorso a misure sanzionatorie più incisive ove la Russia avesse persistito nella destabilizzazione dell'Ucraina), il 16 marzo si è svolto comunque in Crimea il previsto referendum confermativo.

Il referendum suddetto chiedeva agli elettori di esprimere la propria preferenza per una delle seguenti opzioni: 1. l'indipendenza dall'Ucraina e la riunificazione della Crimea con la Russia oppure 2. il ritorno alla Costituzione adottata dal popolo crimeano nel 1992, che riconosceva alla Crimea una sostanziale e ampia autonomia definendola uno Stato indipendente parte dell'Ucraina. Secondo le fonti ufficiali della Repubblica Autonoma di Crimea, ben 1.274.096 elettori vi hanno partecipato (circa l'83,1% degli aventi diritto) e la prima alternativa avrebbe ottenuto circa il 97% dei voti validi espressi.²³

Il giorno successivo, il Consiglio supremo della Repubblica Autonoma di Crimea, dopo aver proclamato l'indipendenza della Repubblica di Crimea come Stato sovrano nel quale la città di Sebastopoli avrebbe posseduto uno statuto speciale, formalizzò la richiesta di ingresso nella Federazione Russa. Poche ore dopo tale richiesta, il Presidente Putin ha adottato un decreto con cui ha riconosciuto ufficialmente la Crimea come Stato sovrano e, il 18 marzo, il Capo di Stato russo ha presentato al Consiglio della Federazione Russa a) una legge di riforma costituzionale che prevedeva la creazione di due nuove entità all'interno della Federazione Russa e b) un trattato internazionale che ufficializzava il passaggio della Crimea all'interno della Federazione Russa. A sancire la definitività dell'acquisizione della

²² Sul merito ritorneremo successivamente, discutendo della pertinenza - dal punto di vista del diritto internazionale - della sentenza della Corte Internazionale di Giustizia sulla questione del referendum che ha sancito l'indipendenza della Crimea dall'Ucraina.

²³ *Op. cit.*

Crimea, nei giorni immediatamente successivi alla firma del decreto di annessione, il Parlamento russo ha provveduto a denunciare i trattati con l'Ucraina relativi all'utilizzazione delle basi per la flotta del Mar Nero in Crimea, e lo stesso Presidente Putin firmò un decreto per la riabilitazione dei tatarini di Crimea e di altre minoranze presenti nella penisola, eleggendo a lingue ufficiali della Repubblica di Crimea il russo (parlato dal 72% dei cittadini), l'ucraino (12%) e il tataro (10%).²⁴

1.2.2. Le conseguenze giuridiche (e politiche) del referendum e i limiti del diritto internazionale a seguito della crisi di Crimea

Molti esperti di diritto internazionale si sono posti varie questioni in merito all'effettiva legittimità del referendum del 16 marzo e della conseguente annessione della penisola crimeana alla Federazione Russa sul piano giuridico. Ed è proprio su tale piano giuridico che dobbiamo soffermarci.

Innanzitutto, è utile richiamare in questo contesto quanto affermato nelle conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea del 17 marzo, in cui il Consiglio «...condanna fermamente lo svolgimento di un referendum illegale in Crimea per l'adesione alla Federazione Russa il 16 marzo, in chiara violazione della Costituzione ucraina. L'Unione Europea non riconosce il referendum illegale e il suo esito. Prende inoltre atto del progetto di parere della Commissione di Venezia²⁵ su tale "referendum". Esso si è svolto in visibile presenza di soldati armati, in condizioni di intimidazione degli attivisti civili e dei giornalisti, con l'oscuramento dei canali televisivi ucraini e l'ostruzione del traffico civile in entrata e in uscita dalla Crimea.».²⁶

Questo significa che il referendum sarebbe da considerarsi illegittimo in quanto organizzato a) in violazione della Costituzione ucraina²⁷ e b) in condizioni tali da non permettere il libero

²⁴ Crimea: quel referendum è illegittimo | ISPI. (2022, December 9). ISPI. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/crimea-quel-referendum-e-illegittimo-10164>.

²⁵ La Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, nota più semplicemente come Commissione di Venezia (dal nome della città in cui si riunisce), è un organo consultivo del Consiglio d'Europa. Istituita nel 1990, lo scopo dell'organismo è di fornire ai Paesi membri una consulenza giuridica volta a consentire migliori armonizzazioni nella comune adesione a entità esterne come l'Unione Europea, in coerenza con le nuove tendenze internazionali in termini di diritti umani, democrazia e pubblica amministrazione.

²⁶ Council conclusions on Ukraine. FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 17 March 2014, pp. 1-3.

²⁷ Per l'art. 73 della Costituzione ucraina, in effetti, «Issues of altering the territory of Ukraine are resolved exclusively by an All-Ukrainian referendum».

esercizio del diritto di voto da parte degli aventi diritto. Quest'ultimo punto è stato ripreso con maggiore dettaglio nella Relazione della Commissione di Venezia adottata il 21 marzo 2014 e da altre organizzazioni dedite alla protezione dei diritti umani.²⁸

Tale illegittimità sarebbe confermata anche dalla prassi giurisdizionale internazionalistica, secondo cui la secessione di una parte di un territorio di uno Stato, come avvenuto proprio per la Crimea, deve svolgersi mediando due principi cardine del diritto internazionale: quello dell'integrità territoriale (ai sensi dell'art. 2 par.4 della Carta ONU) e quello dell'autodeterminazione dei popoli (ai sensi dell'art.1 par.2 e dell'art. 55 par.2 della Carta ONU). Per quanto sia vero che un popolo è libero di autodeterminarsi, deve però sempre prima ricercare un accordo con lo Stato in cui si trova: nella fattispecie in questione, però, il referendum per l'indipendenza della Crimea è avvenuto senza il consenso dell'Ucraina. In aggiunta a ciò, esso è stato indetto e organizzato da autorità fedeli allo Stato che occupa militarmente la penisola, vale a dire la Federazione Russa.²⁹

Inoltre, sul piano più prettamente politico, a seguito dell'«aggressione» compiuta dalla Russia in Crimea circa una settimana dopo la dichiarazione di indipendenza da parte del Parlamento crimeano, con le forze armate russe che hanno occupato interamente la neo-nata Repubblica autonoma di Crimea e la città di Sebastopoli³⁰, la NATO ha deciso di sospendere ogni forma di cooperazione con Mosca e di predisporre misure atte a rinforzare la difesa dei Paesi baltici e dell'Europa orientale da parte dei membri dell'Alleanza Atlantica³¹. Parimenti, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato a grande maggioranza (100 voti a favore contro 11 contrari e 58 astensioni) la risoluzione 68/262 del 27 marzo 2014, la quale, muovendo dalla considerazione dell'invalidità del referendum svoltosi in Crimea undici giorni prima “senza l'autorizzazione dell'Ucraina”, invitava gli

²⁸ Cfr. Opinion on “*Whether the decision taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organise a referendum on becoming a constituent territory of the Russian Federation or restoring Crimea's 1992 Constitution is compatible with constitutional principles*” adopted by the Venice Commission at its 98th Plenary Session (Venice, 21-22 March 2014).

²⁹ Lovisolo, L. (2024, March 21). *Crimea e Russia: referendum illegittimo, ecco perché*. <https://www.lucalovisolo.ch/crimea/crimea-e-russia-referendum-illegittimo.html>.

³⁰ *Come è iniziata l'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina: la Crimea*. Official website of Ukraine. <https://war.ukraine.ua/it/cronologia-dell-invasione-russa/come-e-iniziata-l-aggressione-militare-della-russia-contro-l-ucraina-la-crimea/>.

³¹ *Op. cit.*

Stati membri dell'ONU «*to desist and refrain*» da qualunque azione volta a compromettere in tutto o in parte l'unità nazionale e l'integrità territoriale dello Stato ucraino e a non riconoscere qualunque alterazione dello *status* della Crimea e di Sebastopoli prodottasi in conseguenza del referendum (definito) «*illegale*» svoltosi nei territori suddetti.³²

Facendo un passo indietro, abbiamo già precedentemente menzionato come il referendum del 16 marzo sia stato ampiamente giustificato dalle autorità crimeane, nonché dallo stesso Presidente Putin nel suo discorso alla Duma, la Camera bassa dell'Assemblea federale della Federazione Russa, tenutosi il 18 marzo, facendo riferimento al precedente del Kosovo, anch'esso caratterizzato da un intervento straniero a tutela della popolazione locale e dalla libera scelta di quest'ultima di separarsi dallo Stato di appartenenza (la Serbia, in quel caso). Sulla consistenza giuridica di tale analogia si sono interrogati numerosi autori, arrivando talvolta a tesi opposte ma pressoché tutte evidenziano un debole fondamento nelle asserzioni del Capo di Stato russo e del Parlamento crimeano.

Come ha sottolineato il professor McCorquodale, se lo Stato entro i cui confini vive un popolo viola consistentemente i diritti fondamentali del popolo in questione e non gli permette di partecipare liberamente alla politica e agli affari interni dello Stato, come probabilmente avveniva in Kosovo, allora il diritto internazionale consente una serie di possibili azioni, inclusa l'indipendenza e la fusione con un altro Stato; ma se il popolo è in grado di partecipare liberamente alla governance e non viene oppresso come gruppo, allora queste azioni di secessione non sono legali. La situazione in Ucraina, prodottasi a seguito della fuga di Janukovyč, era tale che il nuovo esecutivo stava appena iniziando a essere in grado di governare, cercando di ristabilire la legge e l'ordine nel territorio, e senza aver intrapreso azioni militari o altre azioni oppressive significative contro il popolo di Crimea.³³

Inoltre, per quanto riguarda il parere fornito dalla Corte Internazionale di Giustizia sul Kosovo³⁴, a cui il Consiglio supremo della Repubblica autonoma di Crimea ha fatto riferimento per rimarcare la legittimità del referendum, esso si basa su una breve revisione

³² Cfr. *United Nations General Assembly Resolution 68/262*. (n.d.). DBpedia. https://dbpedia.org/page/United_Nations_General_Assembly_Resolution_68/262.

³³ McCorquodale, R. (2014). *Ukraine Insta-Symposium: Crimea, Ukraine and Russia: Self-Determination, Intervention and International Law*. *Opinio Juris*. <https://opiniojuris.org/2014/03/10/ukraine-insta-symposium-crimea-ukraine-russia-self-determination-intervention-international-law/>.

³⁴ Vedi I.C.J. Reports 2010, para. 51, 56.

delle norme del diritto internazionale, che – come ha concluso la Corte Internazionale di Giustizia – non proibiscono generalmente le dichiarazioni unilaterali di indipendenza. Tuttavia, la stessa Corte ha menzionato una situazione in cui le dichiarazioni unilaterali di indipendenza possono comunque violare il diritto internazionale, ovvero quando «*fossero state, o sarebbero state, collegate all'uso illegale della forza o ad altre violazioni gravi delle norme del diritto internazionale generale, in particolare delle norme di ius cogens*».

Nel caso della Crimea, la dichiarazione di indipendenza sarebbe stata impossibile senza il supporto delle truppe russe nei passi verso la secessione. Proprio il fatto che le forze ucraine in Crimea siano state bloccate nei loro posti e che le infrastrutture pubbliche siano state prese dalle forze pro-russe ha reso possibile il referendum su cui si basa la dichiarazione di indipendenza. È quindi difficile sostenere che la dichiarazione in questione non si basi sull'uso della forza. Secondo i criteri elaborati nel parere consultivo della CIG, se quell'uso della forza era illegale, allora lo era anche la dichiarazione di indipendenza della Crimea.³⁵

D'altro canto, come ha osservato l'internazionalista Enrico Milano, bisogna altresì considerare che la gran parte della popolazione del territorio crimeano è stata a favore del mutamento di sovranità e questo costituisce di per sé un importante requisito procedurale del diritto internazionale contemporaneo in merito ai mutamenti territoriali, sebbene i russi di Crimea non fossero stati vittime o minacciati di ritorsioni dal nuovo governo di Kiev.³⁶

Insomma, la questione della Crimea ha lasciato aperti tanti interrogativi ma ha dimostrato al tempo stesso, a detta dei politologi Eric Posner³⁷ e Julian Ku³⁸, quanto il diritto internazionale possa incontrare numerosi limiti nella sua applicazione nonché la sua debolezza intrinseca nel far sì che questi limiti vengano superati.³⁹ Nonostante i tentativi

³⁵ *Crimea's declaration of independence*. (2014, March 18). EJIL: Talk! <https://www.ejiltalk.org/crimeas-declaration-of-independence/>.

³⁶ Milano, E. (2014). *Di precedenti, analogie, differenze e tesi poco convincenti riguardo alla Crimea*. SIDIBlog. <http://www.sidiblog.org/2014/03/24/di-precedenti-analogie-differenze-e-tesi-poco-convincenti-riguardo-alla-crimea/>.

³⁷ Posner, E. (2014). *Russia's military intervention in Ukraine: international law implications*. <https://ericposner.com/russias-military-intervention-in-ukraine-international-law-implications/>.

³⁸ Ku, J. (2014, March 3). *Russia reminds the world (and international lawyers) of the limits of international law*. Opinio Juris. <https://opiniojuris.org/2014/03/02/ukraine-russia-international-law-governing-use-force/>.

³⁹ *Crimea and the limits of international law*. (2014, March 8). EJIL: Talk! <https://www.ejiltalk.org/crimea-and-the-limits-of-international-law/>.

dell'Occidente, sotto la veste delle varie organizzazioni internazionali, come della stessa Unione Europea oltre che – in senso più largo – delle Nazioni Unite, di ripristinare la situazione antecedente, intervenendo con le prime sanzioni e condannando a più riprese le violazioni reiterate delle norme internazionali da parte della Federazione Russa, quest'ultima non ha cessato di alimentare ulteriori proteste separatiste, esplose nella regione sud-orientale dell'Ucraina, a maggioranza russofona: stiamo parlando del Donbass.

1.3. Primavera-autunno 2014: il principio del conflitto in Donbass e il congelamento delle tensioni con gli accordi di Minsk

Il Donbass – che significa “ bacino del Donec’ ” (*Doneckij bassejn*) – è un'area dell'Ucraina orientale suddivisa in tre *oblast'* (che in russo equivale sostanzialmente al concetto di “regioni”), tra cui quella di Donetsk, che è la città principale, quella di Lugansk e quella di Dnipropetrovsk. Fin dal XIX secolo, tale area divenne un importante centro economico, specialmente per via dell'attività di estrazione di carbone e poi dell'attività siderurgica e dell'industria pesante.

La regione del Donbass, oltre ad avere indubbiamente una grande rilevanza dal punto di vista economico, essendo ricca di risorse quali uranio, petrolio, manganese ecc., riveste una notevole valenza storica. Nei secoli è stata una zona contesa tra le varie potenze dell'area, come russi, cosacchi ucraini e turchi ottomani, e dal tempo della zarina Caterina II finì nell'orbita del potere russo, prima zarista e poi sovietico.⁴⁰ Dall'epoca sovietica in poi, in particolare, l'impronta russa sul Donbass è rimasta viva sul piano dell'identità, della lingua e della religione, basti pensare che una parte considerevole della popolazione ancora oggi è a maggioranza russofona ed etnicamente russa⁴¹.

⁴⁰ Prestigiacomio, D. (2022, April 19). Perché il Donbass è così importante per Russia e Ucraina (e non solo). EuropaToday. <https://europa.today.it/fake-fact/donbass-ucraina-russia.html>.

⁴¹ Secondo il censimento dell'Ucraina del 2001, nell'*oblast'* di Doneck il 56.9% della popolazione era di etnia ucraina mentre il 38.2% di etnia russa, analogamente nell'*oblast'* di Lugansk le due etnie costituivano rispettivamente il 58% e il 39%. Per quanto riguarda la lingua, il russo è parlato da circa il 75% della popolazione del Donetsk mentre nell'*oblast'* di Lugansk il russo è parlato dal 68.8% della popolazione. V. <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/nationality/>.

A seguito dell'annessione della Crimea alla Federazione Russa, quest'ultima, contestualmente, sobillò, armò e finanziò gruppi militari filo-russi nelle province orientali ucraine di Donetsk e Lugansk. Fin dall'inizio di marzo del 2014, difatti, nell'est dell'Ucraina incominciarono massicce azioni di protesta contro il nuovo governo insediatosi a Kiev, “ufficialmente” per il timore della repressione linguistica del russo ma, concretamente⁴², per non perdere quella preminenza politica ed economica che avevano (ri)conquistato durante il breve periodo della presidenza di Janukovyč. Vennero occupati municipi e amministrazioni locali, in particolar modo nel mese di aprile, quando – anche grazie al supporto di uomini armati russi infiltrati (i c.d. “omini verdi”, uomini armati in uniforme senza distintivi) – i manifestanti filorussi si insediarono nelle amministrazioni di Kramatorsk, Sloviansk e Mariupol. Sebbene inizialmente la Russia avesse negato qualsiasi coinvolgimento, in seguito ha riconosciuto che gli eventi erano stati guidati dalle sue forze speciali e dal suo esercito.⁴³

Ufficialmente, la fase armata del conflitto nel Donbass ebbe inizio con la cosiddetta Operazione Anti-terrorismo (ATO) annunciata il 7 aprile dal Presidente ucraino *ad interim* Turčynov contro i movimenti separatisti nelle regioni orientali del Paese, con lo scopo di riprendere il controllo dei territori occupati. Basandosi sulla legislazione anti-terrorismo esistente, il decreto essenzialmente conferì al Servizio di sicurezza dell'Ucraina (SBU) il mandato di coordinare le operazioni militari in determinate aree senza la necessità di rinviare le elezioni presidenziali che erano state indette dopo la fuga di Janukovyč.⁴⁴ Tuttavia, questo massiccio intervento militare in funzione “anti-terroristica” non riuscì di per sé a placare le tensioni, tanto che le rivendicazioni indipendentiste delle regioni dell'Est dell'Ucraina, dove i dimostranti chiedevano in maniera sempre più concitata e persistente l'indipendenza dall'Ucraina e l'annessione alla Russia, sono ben presto sfociate in vere e proprie

⁴² Dal 1989, la lingua ufficiale del Paese era l'ucraino, confermato come lingua di Stato nella costituzione del '96. Di fatto, però, l'utilizzo del russo era assai diffuso sia informalmente sia nelle istituzioni anche per mancanza di una legge che stabilisse concretamente lo stato di lingua ufficiale. La situazione rimase tale fino al 2012, quando Janukovyč approvò una legge che permetteva alle amministrazioni regionali e municipali di scegliere il russo come lingua ufficiale.

⁴³ Le radici del conflitto nel Donbas. (2022, May 13). Micromega. <https://www.micromega.net/radici-conflitto-donbas/>.

⁴⁴ Pro-Russian Group in Donetsk declare independence from Ukraine. (2014, April 7). Biharprabha News | Connecting Bihar With the Entire World. <https://news.biharprabha.com/2014/04/pro-russian-group-in-donetsk-declare-independence-from-ukraine/>.

proclamazioni unilaterali di indipendenza.⁴⁵

Le forze separatiste si costituirono quindi nelle Repubbliche Popolari di Donetsk e Lugansk, proclamatesi indipendenti rispettivamente il 7 e il 28 aprile 2014, la cui formale dichiarazione è avvenuta il 12 maggio successivo, all'indomani del *referendum* separatista con cui i cittadini delle due città sud-orientali dell'Ucraina si pronunciarono anche a favore dell'annessione alla Federazione Russa. Al referendum suddetto votarono il 73.60% dei residenti e tra essi l'80.16% si esprime per il "Sì".⁴⁶

1.3.1. Il "post" referendum (illegittimo)

A seguito dei risultati del referendum dell'11 maggio, la cui legittimità è stata contestata ampiamente sia dalle autorità ucraine – in quanto svoltosi contrariamente a quanto sancito dalla Costituzione ucraina (come è successo per la Crimea) – sia dalla comunità internazionale nel suo complesso (tra cui, in modo rilevante, da ONU, UE e NATO)⁴⁷, la Russia, pur evitando di riconoscere formalmente l'indipendenza proclamata dalle regioni orientali e riconoscendo, d'altra parte, il nuovo assetto governativo ucraino definito in esito alle consultazioni elettorali del 25 maggio⁴⁸, ha continuato ad esercitare pressioni massicce sul Governo di Kiev, unendo alla minaccia militare, costituita dalla predisposizione di esercitazioni militari e dalla presenza significativa di truppe al confine tra i due Paesi, quella economica, evocando un consistente aumento del prezzo delle forniture di gas e la probabile interruzione delle medesime, in mancanza del pagamento delle somme pregresse dovute dall'Ucraina. Tale ultima minaccia fu attuata il 16 giugno, mettendo concretamente a rischio, nonostante le rassicurazioni russe, la sicurezza energetica dei Paesi dell'Unione Europea, le

⁴⁵ Pishchikova, K. *The Conflict in Donbas: Evolution and Consequences*. Edizioni Ca' Foscari. 2019, pp. 75-79.

⁴⁶ Kryzhanivsky, S. A.; Hajda, L. (2024, July 6). *Ukraine | History, flag, Population, President, Map, Language, & Facts*. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/place/Ukraine/The-crisis-in-Crimea-and-eastern-Ukraine>.

⁴⁷ Gabutti, M. (9th October 2022). *La questione ucraina – Referendum*. Mondo Internazionale. <https://mondointernazionale.org/post/la-questione-ucraina-referendum>.

⁴⁸ Le elezioni presidenziali del 25 maggio misero di fatto fine all'EuroMaidan con l'arrivo al vertice dello Stato ucraino di Petro Porošenko, eletto con ben il 54.7% dei voti. Egli esprime, durante la campagna elettorale, la volontà di perseguire una politica di dialogo con la Federazione Russa nel rispetto della sovranità e integrità dell'Ucraina. Significativo in tal senso fu la presenza dell'ambasciatore russo a Kiev, Mikhail Zurabov, all'insediamento del nuovo Presidente ucraino.

cui importazioni nel settore dipendevano per circa il 30% dalla Russia.⁴⁹

Dopo l'insediamento del neo-eletto Presidente Porošenko, fu istituito un Gruppo di Contatto Trilaterale (TCG) tra Russia, Ucraina e OSCE – l'organizzazione paneuropea per la sicurezza della quale fanno parte attualmente 57 Paesi membri – per facilitare la risoluzione diplomatica del conflitto nel Donbass. Il Presidente ucraino avanzò un piano di pace in quindici punti che, in linea con gli accordi di Ginevra, includeva misure di smobilitazione e disarmo, misure amministrative e politiche, nonché un programma di ricostruzione (President of Ukraine 2014)⁵⁰. Tuttavia, non vi fu un serio coinvolgimento o anche solo una discussione concreta del piano di pace all'interno delle due Repubbliche autoproclamate. Piuttosto, queste sembravano intenzionate a riconquistare il territorio perduto e vi furono anche segnalazioni di ulteriori equipaggiamenti militari in arrivo dalla Russia per potenziare le loro capacità.

Il 27 giugno 2014, Porošenko firmò la parte economica dell'Accordo di Associazione tra l'Unione Europea e l'Ucraina (quella politica era già stata siglata a marzo), definendo quella giornata come «storica» per il suo Paese, sottolineando altresì che «*anche la Crimea è parte di questo accordo*», ribadendo così il rifiuto di riconoscere l'annessione da parte della Russia di tre mesi prima, nonché esprimendo – al contempo – l'intenzione di Kiev di entrare nella NATO.⁵¹ Intanto, proseguivano i combattimenti nell'est dell'Ucraina, nonostante Porošenko avesse annunciato un cessate il fuoco qualche giorno prima alla stipula dell'Accordo di Associazione: venne abbattuto un elicottero ucraino che uccise nove persone a bordo e, in più, i miliziani separatisti si impossessarono di una base militare della Guardia nazionale ucraina a Donetsk.

Comprendiamo, dunque, come la situazione fosse particolarmente ambigua e delicata: Kiev non sembrava essere in grado di riprendere il pieno controllo sul suo territorio né tantomeno di raggiungere un compromesso con le varie fazioni all'interno delle due

⁴⁹ *Op. cit.*

⁵⁰ President of Ukraine (2014). “*In Donbas, Petro Poroshenko Presented the Peaceful Plan on the Settlement of the Situation in the East of Ukraine*”. Press Office of President. www.president.gov.ua/en/.

⁵¹ *Ucraina, Poroshenko firma accordo di Associazione con Ue. L'ira di Mosca: gravi conseguenze*. La Repubblica. (2014, June 27). https://www.repubblica.it/esteri/2014/06/27/news/ucraina_separatisti_prendono_base_militare_a_donetsk_poroshenko_a_bruelles_perAssociazione_con_ue-90124463/?ref=pay_amp.

Repubbliche separatiste. Queste ultime, infatti, non avevano alcun interesse a giungere ad una soluzione diplomatica e gli scontri divennero sempre più violenti nel corso dell'estate del 2014, rischiando addirittura di trasformarsi in un conflitto di carattere internazionale a seguito dell'abbattimento del volo di linea MH17 della Malaysian Airlines, che provocò la morte di tutte le 298 persone a bordo.⁵²

Dovremo attendere solo il mese di settembre affinché la crisi ucraina poté conoscere – seppur per un breve periodo di tempo – una (ambigua) fase di stallo, determinata dalla stipula di due importanti patti, gli accordi di Minsk, i quali, tuttavia, non ebbero mai modo di concretizzare efficacemente i loro effetti per le reiterate violazioni degli stessi ad opera delle parti contraenti.

1.3.2. I due protocolli (mai rispettati) di Minsk e il congelamento del conflitto

A settembre, gli sforzi diplomatici per porre fine al conflitto nelle regioni orientali dell'Ucraina ripresero, culminando nel *Formato Normandia* che includeva i capi di Stato di Russia, Francia, Germania e Ucraina.

Il 5 settembre fu firmato il cosiddetto Protocollo di Minsk (conosciuto anche come Minsk-I), accordo quadro che stabilì una serie di principi da attuare al fine di conseguire una risoluzione pacifica della controversia sui territori del Donbass. In particolare, con tale Protocollo i rappresentanti dell'OSCE, della Russia, dell'Ucraina e delle due Repubbliche autoproclamate di Donetsk e Lugansk concordarono un “cessate il fuoco” e il successivo ritiro “delle attrezzature militari, delle formazioni armate e dei combattenti e mercenari”; prevedeva, tra l'altro, anche lo scambio di prigionieri, consegne di aiuti umanitari, elezioni anticipate in conformità con la legge ucraina e, soprattutto, la decentralizzazione del potere con una maggiore autonomia per le regioni del Donbass.⁵³

Nelle due settimane seguenti alla firma di Minsk-I, frequenti e numerose furono comunque le violazioni del cessate il fuoco da entrambe le parti in conflitto. È stato quindi concluso un memorandum supplementare il successivo 19 settembre, il quale ha chiarito

⁵² *Otto anni di conflitto in Donbass. La guerra invisibile.* (n.d.). <https://lanuovabq.it/otto-anni-di-conflitto-in-donbass-la-guerra-invisibile>.

⁵³ A Cease-Fire in Ukraine. The New York Times. (2014, September 5). <https://www.nytimes.com/2014/09/06/opinion/a-cease-fire-in-ukraine.html>.

l'applicazione del Protocollo suddetto, stabilendo così la linea di contatto tra l'Ucraina e le due Repubbliche separatiste: richieste che le armi pesanti fossero ritirate dalla linea di contatto, vietò operazioni offensive e voli di aerei da combattimento sopra le zone di sicurezza istituite e chiese il ritiro dei mercenari stranieri sotto gli auspici della missione di monitoraggio dell'OSCE.⁵⁴

Tuttavia, dobbiamo evidenziare come, anche a seguito del memorandum di fine settembre, il cessate il fuoco non fu implementato. Difatti, i combattimenti furiosi continuarono a imperversare per tutto il resto del mese e importanti cambiamenti sul territorio ucraino riconfigurarono la dimensione e la portata della zona di conflitto: unità militari russe, assieme a formazioni paramilitari, riconquistarono l'aeroporto di Donetsk, di Debal'ceve e un certo numero di altre piccole città e villaggi, espandendo la zona sotto il controllo dei ribelli di oltre 500 km².

Durante l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 29 settembre, dieci giorni dopo la firma del memorandum, la delegazione ucraina denunciò il coinvolgimento delle truppe regolari russe sul proprio territorio. Allo stesso tempo, l'incontro straordinario della Commissione NATO-Ucraina concluse che vi era *“una seria escalation dell'aggressione militare russa contro l'Ucraina”*.⁵⁵ Divenne ben presto chiaro che il Protocollo di Minsk era e sarebbe rimasto lettera morta.

Nel febbraio 2015, si svolsero nuovi negoziati nel formato Normandia in un contesto di per sé molto diverso rispetto a quello di settembre: le Repubbliche autoproclamate avevano riguadagnato un territorio sostanziale; era anche evidente che la Russia era pronta a intervenire militarmente e a sostenerle con altri mezzi per garantire la loro sopravvivenza come “pseudo-Stati” all'interno dell'Ucraina, nonostante la possibilità di una loro ampia autonomia prevista dalla legge sullo *“Status Speciale”*. Si arrivò dunque alla firma di un nuovo “Pacchetto di misure per l'attuazione degli accordi di Minsk” (Minsk-II), adottato il 12 febbraio, che cercò di dare concreta attuazione ai principi del primo Protocollo, con lo scopo ultimo di porre fine alla guerra.

⁵⁴ *Ukrainian peace talks lead to buffer zone deal*. (2014, September 20). CBC. <https://www.cbc.ca/news/world/ukrainian-peace-talks-lead-to-buffer-zone-deal-1.2772573>.

⁵⁵ V. NATO-Ukraine Commission (1997-2023). https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50319.htm.

Potremmo dire che, alla luce degli eventi verificatesi negli anni successivi, Minsk-II è stato il prodotto di una stesura frettolosa (sono bastate sedici ore di colloquio per far trovare il consenso dei plenipotenziari sul testo dell'accordo), che ha tentato di coprire le profonde divergenze tra le posizioni ucraine e russe.

Tale nuova intesa comprendeva 13 punti: vi era una parte militare, sostanzialmente identica a quella del Protocollo di settembre, e una parte politica, in cui si auspicava l'avvio di un dialogo sull'autogoverno provvisorio per le regioni di Donetsk e Lugansk (sempre in conformità con la legge ucraina), il riconoscimento del loro status speciale con una risoluzione del Parlamento e una riforma costituzionale in Ucraina che avrebbe dovuto menzionare Donetsk e Lugansk nella parte riguardante il decentramento.⁵⁶

Le reazioni a Minsk-II furono per lo più pessimistiche, anche se la maggioranza della popolazione in Ucraina lo riconobbe come un modo per fermare una volta per tutte i combattimenti pesanti sul territorio ucraino e per raggiungere un cessate il fuoco sostenibile e duraturo. Complessivamente, Minsk-II fu visto come "dannoso per l'Ucraina" (Galushko 2016): affrontare le clausole politiche ancor prima di risolvere le preoccupazioni sulla sicurezza fu considerato come un modo per legalizzare lo *status quo* senza una vera risoluzione del conflitto. La sensazione diffusa era che piuttosto che raggiungere la pace, gli accordi stessero creando un'impasse che poteva essere superata solo attraverso concessioni politiche a favore delle Repubbliche separatiste e della Russia.⁵⁷

Possiamo quindi ora mettere in luce una serie di elementi di debolezza che hanno fatto sì che nemmeno questo secondo accordo venisse rispettato nei mesi successivi dalle parti firmatarie. Innanzitutto, come spiega l'internazionalista Massimo Starita, la prima ragione di debolezza del Pacchetto stava nelle sue modalità di funzionamento, che sono state concepite in modo tale che, qualora le violazioni del cessate il fuoco dovessero continuare, l'intero accordo sarebbe destinato a cadere. Inoltre, altro elemento di ambiguità risiedeva nella mancanza di precisione di alcune clausole cruciali per il processo di pace: pensiamo al fatto che non sono stati stabiliti tempi precisi o modalità specifiche per l'organizzazione del ritiro

⁵⁶ Gavrysh, K. (2022, March 10). *CHE FINE HANNO FATTO GLI ACCORDI DI MINSK?* SIDIBlog. <http://www.sidiblog.org/2022/03/08/che-fine-hanno-fatto-gli-accordi-di-minsk/>.

⁵⁷ Arbatova, N. *Were the Minsk Agreements doomed to failure? An alternative history*. Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations. 2022, pp. 107-120.

delle formazioni armate straniere e dei mercenari dall'Ucraina.⁵⁸ Non meno importante è la stessa vaghezza del linguaggio utilizzato, con la Russia e l'Ucraina che interpretarono la tabella di marcia in modo molto diverso l'una dall'altra: non vi era di fatto alcuna indicazione sull'ordine in cui i 13 punti dovessero essere messi in pratica. Pertanto, il governo russo vedeva l'accordo come un obbligo per l'Ucraina di concedere alle autorità ribelli del Donbass un'autonomia completa e una rappresentanza nel governo centrale. Mosca, dunque, insisteva che si tenessero elezioni dapprima nelle regioni secessioniste e poi nel resto dell'Ucraina.

D'altro canto, i funzionari di Kiev temevano che una situazione del genere potesse consolidare l'influenza di Mosca nella regione, minando la sovranità del Paese e ponendo fine alle sue aspirazioni di entrare nella NATO e nell'Unione Europea. Come già in parte menzionato, l'Ucraina vedeva l'accordo come uno strumento per ristabilire il controllo sui territori ribelli e solo successivamente avrebbe indetto nuove elezioni nel Donbass (ed eventualmente nel Paese intero). Qualsiasi mossa da parte del governo ucraino per conferire uno status speciale alle regioni separatiste avrebbe impressionato negativamente l'opinione pubblica – già molto scettica nel siglare la seconda intesa – poiché sarebbe stata percepita come una capitolazione a vantaggio del Cremlino.

Da qui emerse quella che probabilmente fu la ragione principale del mancato successo degli accordi di Minsk. La Federazione Russa sostanzialmente non riconosceva – e non riconosce tuttora – nell'Ucraina uno Stato dotato di piena sovranità, secondo il modello tradizionale. Al contrario, il governo di Putin ha sempre ritenuto di poter ingerire negli affari interni dei singoli Stati, sorti dal processo di dissoluzione dell'URSS, in nome della tutela delle minoranze di etnia russa che vi risiedono ancora oggi. Questo legato al fatto che Mosca ha – fin dall'indipendenza dei Paesi dell'area ex-sovietica – riconosciuto quelle zone come propria legittima sfera di influenza.⁵⁹

Fatto sta che dopo Minsk-II il conflitto entrò in un periodo di ambiguità a livello internazionale. Sebbene l'accordo non sia riuscito a produrre un cessate il fuoco duraturo, il

⁵⁸ Starita, M. (2015, February 24). *Gli accordi di Minsk tra politica e diritto: prime considerazioni*. SIDIBlog, <http://www.sidiblog.org/2015/02/24/gli-accordi-di-minsk-tra-politica-e-diritto-prime-considerazioni/>.

⁵⁹ *Tutte le strade (non) portano a Minsk*. (2022, March 29). Il Mulino. <https://www.rivistailmulino.it/a/tutte-le-strade-non-portano-a-minsk>.

numero di vittime diminuì significativamente e non ci furono tentativi degni di nota da entrambe le parti di riconquistare aree territoriali. Il conflitto passò dunque da una fase “calda” a una fase “latente” o, secondo la definizione di Tetyana Malyarenko, “*da nessuna pace a nessuna guerra*”.⁶⁰ Nessuna delle due parti contraenti era disposta a fare ulteriori concessioni e, sebbene il TCG continuasse a mantenere contatti reciproci, non si intravedeva alcuna svolta diplomatica significativa.

La guerra del Donbass rimase dunque in una fase di stallo per circa sette anni, caratterizzati da un “congelamento” delle tensioni, seppur sempre percepibili, tra l’Ucraina e la Federazione Russa. Tensioni che, tuttavia, hanno trovato il loro punto di non ritorno in un preciso giorno della storia più recente: il 24 febbraio del 2022.

1.4. Febbraio 2022: la crisi raggiunge la sua acme

Prima di entrare nel merito dell’invasione messa in atto dalle truppe russe nella notte tra il 23 e il 24 febbraio del 2022, è bene tenere a mente che fin dalla primavera del 2021⁶¹ – e in maniera ancora più consistente tra i mesi di ottobre e novembre di quello stesso anno – ci fu un grande ammassamento di mezzi e militari russi in Bielorussia, proseguendo anche lungo il confine russo-ucraino e in Crimea, «*come non se ne vedeva dalla crisi del 2014*» come commentò l’allora portavoce della Casa Bianca Jen Psaki.⁶²

Negli ultimi mesi del 2021, in particolare, Mosca inoltrò richieste agli Stati Uniti e alla NATO, avanzando due progetti di trattati che contenevano delle condizioni - per quelle che definì «*garanzie di sicurezza*» - tra cui la promessa, legalmente vincolante, che l’Ucraina non avrebbe mai aderito all’Alleanza Atlantica, nonché una riduzione delle truppe e dei mezzi della NATO localizzati nell’est europeo. Inoltre, il Presidente Putin dichiarò, il 21

⁶⁰ Malyarenko, T. (2015). *Playing A Give-Away Game? The Undeclared Russian-Ukrainian War in Donbas*. Small Wars Journal. <https://small-warsjournal.com/jml/art/playing-a-give-away-game-the-un-declared-russian-ukrainian-war-in-donbas>.

⁶¹ *La Russia si sta preparando a una nuova invasione in Ucraina?* (2021, April 10). Il Post. <https://www.google.com/amp/s/www.ilpost.it/2021/04/10/russia-ucraina-confin-truppe/%3famp=1>.

⁶² *Russian force on Ukraine border larger than any time since 2014, U.S. says.* (2021, April 8). Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-usa-idUSKBN2BV2Z3/>.

dicembre, a due mesi dall'inizio del conflitto, che il suo Paese era pronto a ricorrere a «*misure militari non specificate se gli Stati Uniti e la NATO avessero continuato la loro "linea aggressiva"*», dopo il continuo dispiegamento da parte dei membri occidentali del Patto Atlantico delle proprie forze in alcune regioni dell'Europa orientale, come nella stessa Ucraina e in Lettonia. Tuttavia, tali richieste avanzate dai vertici del Cremlino vennero ritenute inaccettabili per gli Stati coinvolti, affermando che avrebbero comportato il rischio di un fallimento del processo diplomatico.⁶³ Comprendiamo, pertanto, come il clima di tensione, (ri)generatosi dopo anni di "stallo", era destinato a esacerbarsi ulteriormente nel corso delle successive settimane.

1.4.1. Putin riconosce l'indipendenza delle Repubbliche Popolari di Donetsk e Lugansk

Alla metà di febbraio, il rischio di un'invasione da parte della Russia era già stato preso in considerazione da numerosi analisti con un certo scetticismo; gli stessi ucraini reagivano agli allarmi dell'Intelligence occidentale continuando la loro vita di sempre, mentre il Presidente Volodymyr Zelensky, eletto come Capo di Stato dell'Ucraina nel 2019, ipotizzava la possibilità di una "*invasione limitata*", non sospettando minimamente quanto sarebbe accaduto da lì a qualche giorno.⁶⁴

Il 21 febbraio, Vladimir Putin pronunciò un lungo discorso dinanzi all'Assemblea Federale di Mosca in cui ribadì come l'Ucraina fosse parte integrante della storia russa, della cultura russa e dello *spazio spirituale* della Russia, ivi compresa la regione orientale del Donbass. Il Presidente russo, peraltro, dichiarò come l'Ucraina stesse sul punto di sviluppare le proprie armi nucleari, in quanto essa «*possiede la tecnologia nucleare sovietica e i mezzi di consegna di tali armi*» e che, di conseguenza, «*con la comparsa di armi di distruzione di massa in Ucraina, la situazione nel mondo, in Europa e soprattutto per la Russia cambierà drasticamente*». Putin continuò facendo riferimento alla mancata promessa da parte dei membri occidentali di richiamare le proprie truppe in territorio ucraino e di credere

⁶³ Mackinnon, M. (2021, December 21). *Putin warns of unspecified military response if U.S. and NATO continue "aggressive line"*. The Globe and Mail. <https://web.archive.org/web/20220115165246/https://www.theglobeandmail.com/world/article-putin-warns-of-unspecified-military-response-if-us-and-nato-continue/>.

⁶⁴ Mossetti, P. (2023, February 23). *Ucraina, a Odessa il 23 febbraio 2022, quando non si sapeva cosa stava per succedere*. Wired Italia. <https://www.wired.it/article/ucraina-invasione-russa-anno-ricordo/>.

fermamente nell'imminente adesione dell'Ucraina all'Alleanza Atlantica, e che veniva da sé che *«in un tale scenario, il livello delle minacce militari alla Russia aumenterà drammaticamente, molte volte»* e che il pericolo di un attacco a sorpresa allo stesso territorio russo incrementerà considerevolmente.

È importante, ai fini del nostro argomento, menzionare per intero la parte finale del discorso del Presidente russo:

«Voglio essere chiaro, per dirla senza mezzi termini, nella situazione attuale, quando le nostre proposte per un dialogo paritario su questioni di principio sono rimaste di fatto senza risposta da parte degli Stati Uniti e della NATO, quando il livello delle minacce al nostro Paese stanno aumentando significativamente, la Russia ha tutto il diritto di prendere contromisure per garantire la propria sicurezza. Questo è esattamente quello che faremo. Per quanto riguarda la situazione nel Donbass, possiamo vedere che la leadership al potere a Kiev dichiara costantemente e pubblicamente la sua indisponibilità ad attuare il pacchetto di misure di Minsk per risolvere il conflitto, e non è interessata a una soluzione pacifica. Al contrario, stanno cercando di organizzare di nuovo una guerra lampo nel Donbass, come hanno fatto nel 2014 e nel 2015. (...) Ora non passa quasi un giorno senza che vengano bombardate aree popolate nel Donbass (...). E il cosiddetto “mondo civile”, di cui i nostri colleghi occidentali si sono autoproclamati unici rappresentanti, preferisce non accorgersene, come se tutto questo orrore, il genocidio a cui sono sottoposti quasi 4 milioni di persone, non esistesse, e solo perché queste persone non erano d'accordo con il colpo di Stato sostenuto dall'Occidente in Ucraina nell'anno 2014; si sono opposte al movimento statale elevato verso il nazionalismo cavernicolo e aggressivo e il neonazismo. E stanno lottando per i loro diritti elementari: vivere nella loro terra, parlare la loro lingua, preservare la loro cultura e le loro tradizioni. (...)

In questo contesto, considero necessario prendere la decisione a lungo attesa di riconoscere immediatamente l'indipendenza e la sovranità della Repubblica Popolare di Donetsk e della Repubblica Popolare di Lugansk. Chiedo all'Assemblea Federale della Federazione Russa di sostenere questa decisione e poi di ratificare i trattati di amicizia e mutua assistenza con entrambe le Repubbliche. (...)

*Chiediamo anche che coloro che hanno preso e detengono il potere a Kiev cessino immediatamente le ostilità. Altrimenti, tutta la responsabilità della possibile continuazione dello spargimento di sangue sarà interamente sulla coscienza del regime che governa il territorio dell'Ucraina (...).»*⁶⁵

Ancora una volta, è lapalissiano come dietro le ragioni che hanno indotto il Capo di Stato russo a riconoscere le due Repubbliche secessioniste risiede il costante timore di un allargamento occidentale ai danni della Russia, gli stessi allarmismi che avevano maturato i vertici dell'Unione Sovietica a seguito della nascita dell'Alleanza Atlantica nel 1949.

Dopo la firma del decreto con cui ha sancito l'indipendenza delle Repubbliche separatiste, Putin proseguì con l'ordinare una missione militare di *peacekeeping* nelle regioni orientali dell'Ucraina⁶⁶, immediatamente stigmatizzata dai vertici dell'Unione Europea, come ad esempio dalla Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, dal Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, e dai Capi di Stato di Francia, Stati Uniti, Germania e Italia. Quello stesso giorno, diversi media indipendenti confermarono che le forze russe stavano entrando nel Donbass^{67,68}, intervento che fu condannato dallo stesso Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con le prime sanzioni annunciate da parte dei membri occidentali permanenti.⁶⁹

Il cuore dell'Europa era ormai sull'orlo del conflitto.

1.4.2. L'invasione dell'Ucraina e l'inizio di una guerra che dura tutt'oggi

Nelle prime ore di quel giovedì 24 febbraio, verso le 05.30 del fuso orario russo, quando in Ucraina non era ancora spuntata l'alba, il Presidente Putin – ancora una volta –

⁶⁵ Full text of Putin State of Nation Speech 21 Feb 2022. Mirage News. <https://www.miragenews.com/full-text-of-putin-state-of-nation-speech-21-951701/>.

⁶⁶ Putin orders Russian forces to "perform peacekeeping functions" in eastern Ukraine's breakaway regions. (2022, February 22). Reuters. <https://www.reuters.com/world/europe/putin-orders-russian-peacekeepers-eastern-ukraines-two-breakaway-regions-2022-02-21/>.

⁶⁷ Putin orders troops into eastern Ukraine on 'peacekeeping duties.' (2022, February 22). The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/21/ukraine-putin-decide-recognition-breakaway-states-today>.

⁶⁸ Clarke, T. (2022, February 22). Chilling social media footage emerges of convoys of Russian military equipment entering Donbas in Ukraine. Sky News. <https://www.skynews.com.au/world-news/chilling-social-media-footage-emerges-of-convoys-of-russian-military-equipment-entering-donbas-in-ukraine/news-story/ad0ec2c630b5e5aaaa8efdd85509e832>.

⁶⁹ Putin gets no support from UN Security Council over Ukraine. (2022, February 23). ABC News. <https://abcnews.go.com/US/wireStory/putin-support-security-council-ukraine-83037165>.

prese la parola in un discorso pre-registrato che venne trasmesso dalla televisione di Stato. Il Presidente russo parlò dell'impossibilità di raggiungere un accordo con la NATO ad armi pari e ha altresì accusato l'alleanza militare di espandersi verso est, definendo «*inaccettabile*» un simile allargamento che avrebbe posto la Russia in una condizione di grande pericolo. Inoltre, affermò come l'Ucraina stesse divenendo sempre più uno «*Stato anti-russo*», poiché i membri occidentali del Patto Atlantico le avrebbero fornito delle «*armi più moderne*». Putin, quindi, annunciò l'inizio di «*un'Operazione Militare Speciale*» nella regione del Donbass, in quanto aveva ricevuto le richieste di aiuto delle due Repubbliche Popolari da poco riconosciute come indipendenti, citando a tal proposito l'art.51⁷⁰ della Carta delle Nazioni Unite che gli avrebbe permesso di applicare i trattati di amicizia e di mutua assistenza ratificati dall'Assemblea Federale due giorni prima con le suddette Repubbliche.⁷¹

La dichiarazione del Presidente della Federazione Russa venne immediatamente seguita da una serie di attacchi aerei e missilistici verso obiettivi strategici⁷², che colpirono l'intero territorio ucraino, dall'estremo est fino all'estremo ovest del Paese, inclusa la capitale Kiev e i posti di frontiera con Russia e Bielorussia. Secondo i dati forniti dal Ministero della Difesa della Federazione Russa, sono stati bombardati in quella primissima ondata oltre 1150 obiettivi di diversa entità e importanza, che includevano basi aeree, basi navali e le principali industrie facenti parte del complesso militare-industriale ucraino.⁷³

Ma ad impressionare maggiormente gli osservatori internazionali fu la rimarchevole velocità con la quale le forze di terra russe, solo due ore dopo il bombardamento, entrarono nel Paese, costringendo il Presidente Zelensky a promulgare la legge marziale – in quanto il giorno prima il Parlamento ucraino aveva proclamato lo stato di emergenza nazionale di 30

⁷⁰ L'art. 51 della Carta ONU riconosce, nel caso di attacco armato contro uno Stato membro dell'ONU, il diritto di autotutela individuale o collettiva, fino a quando il Consiglio di Sicurezza non abbia adottato le misure necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

⁷¹ 'No other option': Excerpts of Putin's speech declaring war. (2022, February 24). Al Jazeera. <https://www.aljazeera.com/news/2022/2/24/putins-speech-declaring-war-on-ukraine-translated-excerpts>.

⁷² Batacchi, P; Mottola, A., Po, E. *Una prima analisi sulla guerra in Ucraina*. Rivista italiana difesa, n°4. Giornalistica riviera. 2022, pp. 24-25.

⁷³ *Analisi sull'andamento della prima settimana di guerra in Ucraina*. (2022, March 3). Difesa Online. <https://www.difesaonline.it/mondo-militare/analisi-sullandamento-della-prima-settimana-di-guerra-ucraina>.

giorni⁷⁴ - e a interrompere ogni rapporto diplomatico con la Russia, annunciando al tempo stesso la mobilitazione generale del popolo ucraino.⁷⁵

Ebbe così inizio il conflitto che più di ogni altro in questo secolo – se non addirittura dalla Seconda Guerra mondiale – ha sconvolto l'intero sistema europeo e globale, mettendo in mostra in tal modo un'incapacità collettivizzata da parte dell'intero apparato occidentale di prevenire e di arginare quelle tensioni che, proprio perché inizialmente contenute su scala regionale (e per questo finite ben presto nell'oblio), han finito per irrompere nello scenario mondiale. Per quanto la Russia rappresenti il concreto aggressore di uno Stato che ha sempre considerato come di propria pertinenza, è innegabile l'enorme responsabilità che l'Occidente detiene in questa guerra per la continua ambiguità dimostrata – nel corso degli otto anni che hanno separato la Rivoluzione di EuroMaidan dall'invasione dell'Ucraina – nel gestire le relazioni tra la Russia di Putin e i vertici ucraini, come ha ben spiegato, già dieci anni fa, il politologo statunitense John Joseph Mearsheimer.⁷⁶

Un conflitto che, a distanza di più di due anni e mezzo, sembra destinato a non incontrare un punto d'approdo, con centinaia di migliaia di morti da ambo le parti, tra militari estenuati e civili innocenti che auspicano ogni giorno ad un ritorno alla loro vita antecedente, per quanto, ora come ora, ciò sembri costituire unicamente una mera illusione.

⁷⁴ D'Agata, Charlie. (2022, February 24). *Ukraine calls up reservists, declares national emergency as U.S. and allies hit Russia with new sanctions*. CBS News. <https://www.cbsnews.com/news/russia-ukraine-news-military-reservists-emergency-declaration/>.

⁷⁵ *Ukrainian president signs decree on general mobilisation of population*, Reuters. (2022, February 24). <https://web.archive.org/web/20220225025205/https://www.reuters.com/world/europe/ukrainian-president-signs-decree-general-mobilisation-population-interfax-2022-02-24/>.

⁷⁶ Mearsheimer, J.J. *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin*. Foreign Affairs. 2014, pp. 77-89.

CAPITOLO 2

LE SANZIONI ADOTTATE NELLA CRISI RUSSO-UCRAINA E LA LORO EFFICACIA

2.1. Il concetto di “sanzione” secondo il diritto internazionale

Per quanto la dottrina non sia unanime nel fornire una definizione univoca di “sanzione internazionale”, si può concordare sul fatto che le sanzioni siano *misure coercitive socialmente organizzate per rispondere ad un precedente illecito altrui*, secondo la definizione accettata da autori come Natalino Ronzitti⁷⁷ e Flavia Lattanzi⁷⁸.

Altra distinzione legittima che occorre compiere è quella che differenzia il termine “sanzione” da quello di “contromisura”. Secondo il professore Mirko Sossai, la *sanzione* individua generalmente misure adottate nel quadro di un’organizzazione internazionale che non implicano l’uso della forza ma che fungono da mezzo per garantire l’applicazione di una norma mediante l’impedimento delle sue inadempienze; d’altra parte, la *contromisura* viene solitamente impiegata per giustificare reazioni di tipo decentrato alla commissione di un illecito internazionale.⁷⁹

Un’ulteriore caratteristica essenziale che definisce le sanzioni è la sussistenza di un rapporto verticale tra lo Stato e l’organo che le emana, assente nel caso in cui la misura unilaterale sia adottata da un’organizzazione internazionale di cui lo Stato non è parte o da uno Stato terzo. Difatti, il concetto di “sanzione” presuppone l’esistenza di un sistema istituzionale e di un organo con competenze sanzionatorie.⁸⁰ Esempio tipico è dato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, il quale è competente a emanare sanzioni contro

⁷⁷ Ronzitti, N. *Diritto internazionale*. G. Giappichelli Editore. 2019, pp. 399-431.

⁷⁸ Lattanzi, F. *Sanzioni internazionali*. Enciclopedia del diritto, vol. XLI. 1989, p.536 ss.

⁷⁹ Sossai, M. *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*. RomaTre-Press. Collana 4. 2020, pp. 13-19.

⁸⁰ Gasbarri, L. (2023). *Per il diritto internazionale non tutto è “sanzione”*. Lavoce.info. <https://lavoce.info/archives/100095/per-il-diritto-internazionale-non-tutto-e-sanzione/>.

gli Stati membri ai sensi dell'art. 41 della Carta ONU⁸¹. In assenza di un meccanismo istituzionale, pertanto, il rapporto orizzontale tra i due soggetti non permetterebbe di parlare correttamente di sanzioni, ma piuttosto sarebbe più appropriato chiamarle “misure unilaterali”.

La prassi, inoltre, crea un distinguo anche tra le cosiddette *sanzioni diplomatiche*, concernenti l'interruzione di rapporti diplomatici tra gli Stati coinvolti, e le *sanzioni economiche*, afferenti alle limitazioni commerciali applicate su alcuni settori strategici, come la vendita di armi o di petrolio.⁸²

Sostanzialmente, i principali tipi di sanzioni internazionali includono:

- Restrizioni finanziarie: relative a risorse e strumenti finanziari appartenenti, posseduti, detenuti o controllati da un soggetto di diritto pubblico internazionale, da una persona fisica o giuridica o da altri soggetti presenti nelle liste ONU;
- Restrizioni civili: riguardanti tutti i tipi di transazioni che attengono a risorse economiche, nei casi in cui tali transazioni comportino un cambiamento di proprietà o nel caso in cui lo scopo di tali transazioni sia quello di rendere disponibili fondi in contanti o altri tipi di risorse economiche a soggetti presenti nelle liste ONU;
- Restrizioni all'ingresso: come il divieto di ingresso e di soggiorno o di attraversamento in transito (in determinati Stati) di soggetti inclusi nelle liste ONU;
- Restrizioni alla circolazione di beni strategici e di altri beni: quali il divieto di vendita, fornitura, trasferimento, esportazione di beni strategici o altri beni specificati nella legislazione in materia di sanzioni o alienazione di tali beni o accesso ad essi;
- Restrizioni alla fornitura di servizi turistici: come il divieto di offrire servizi turistici per viaggiare verso aree specifiche;
- Restrizioni alla fornitura di servizi relativi a specifiche sanzioni: ivi il divieto di offrire servizi relativi ad armi, munizioni, veicoli militari ecc., o servizi relativi ad

⁸¹ Ai sensi dell'art. 41 della Carta ONU: *Il Consiglio di sicurezza può decidere quali misure non implicanti l'impiego della forza armata debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni e può invitare i Membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre e la rottura delle relazioni diplomatiche.*

⁸² *Ibid.*

attrezzature e software per il monitoraggio delle comunicazioni via Internet e telefoniche.⁸³

Dopo la fine della Guerra Fredda, a seguito della dissoluzione dell'Unione Sovietica e dell'inizio delle guerre jugoslave, le sanzioni “mirate” (*targeted sanctions*) si sono sviluppate in modo sempre più consistente, fino a divenire veri e propri strumenti di pressione in grado di indurre i vari regimi governativi a cambiare la propria condotta politica. Il loro scopo era quello di dare un avvertimento pubblico, se non addirittura di minacciare la controparte. Negli ultimi decenni, in particolare, chi ha applicato tali sanzioni lo ha fatto quasi sempre in maniera progressiva, adottando degli intervalli sanzionatori la cui intensità aumentava periodicamente, ma, al contempo, mantenendo aperta la possibilità di una riconciliazione attraverso il dialogo diplomatico.⁸⁴

Sino ad oggi le sanzioni hanno costituito uno dei pochi strumenti a cui la comunità internazionale ha saputo ricorrere per esercitare forme di pressione su uno Stato, per fermare un programma di sviluppo di armi chimiche o danneggiare un particolare gruppo di potere, o ancora per costringere uno Stato a porre fine ad un conflitto, come nel caso delle sanzioni indirizzate alla Federazione Russa da due anni a questa parte.

2.2. La previsione delle sanzioni nel diritto europeo

Nell'ambito dell'Unione Europea, le sanzioni acquisiscono una concezione leggermente differente rispetto a quanto affermato finora, prendendo il nome di “misure restrittive”, le quali – come si legge sulla pagina ufficiale del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione Europea – rappresentano uno strumento essenziale della politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'Unione, consentendole di rispondere a sfide e sviluppi globali contrari ai suoi obiettivi e valori.⁸⁵ Tali misure non sono punitive e sono imposte per

⁸³ *Le sanzioni internazionali*. Agenzia di Informazione Finanziaria (Financial Intelligence Agency). Gennaio, 2020; pp. 6-29. <https://www.aif.sm/site/home/pubblicazioni/documento50062985.html>.

⁸⁴ *Op. cit.*

⁸⁵ *Perché l'UE adotta le sanzioni?* Sito del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/why-sanctions/#:~:text=Le%20misure%20restrittive%20>.

determinare un cambiamento nella politica o nell'attività per conto della parte (o delle parti) destinataria responsabile (o responsabili) del comportamento illecito in questione; tali misure, peraltro, devono essere coerenti con gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione, come previsto dall'art. 21 del Trattato sull'Unione Europea (TUE).⁸⁶

Il sistema sanzionatorio dell'Unione Europea trova un fondamento giuridico in due disposizioni: nell'art. 29 del TUE e nell'art. 215 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e viene disciplinato dagli «*orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive*» adottati dal Consiglio dell'UE inizialmente nel 2003 e poi revisionati nel 2005, 2009, 2012, 2017 e 2022.⁸⁷

Le misure restrittive/sanzioni dell'Unione Europea possono riguardare:

- Governi di Paesi terzi a causa delle loro politiche che ledono terzi
- Entità (società) che forniscono gli strumenti per l'attuazione delle politiche in questione
- Gruppi od organizzazioni, quali i gruppi terroristici
- Individui, quali terroristi o persone responsabili di violazioni dei diritti umani

Le prime sanzioni europee includevano misure di ampia portata, ma con il passare del tempo si è rivelato di estrema importanza, come precedentemente affermato, che le sanzioni divenissero più mirate. In tal modo le sanzioni avrebbero avuto il massimo impatto sulle persone o sulle organizzazioni responsabili di aver posto in essere comportamenti lesivi, cercando dunque di ridurre al minimo gli effetti umanitari negativi derivanti dalla loro condotta illecita. Difatti, con la nascita della PESC, lo strumento di adozione e di implementazione delle sanzioni è stato progressivamente rafforzato, tanto che in poco più di un trentennio – dal 1980 al 2014 – il 36% delle sanzioni mondiali è stato emesso dall'UE stessa.⁸⁸

⁸⁶ *Sanzioni (misure restrittive)* - EUR-Lex. (n.d.). <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/sanctions-restrictive-measures.html>.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Cosa sono e come funzionano le sanzioni europee. (2020, December 30). EURACTIV. <https://euractiv.it/section/europea-parlano-i-fatti/linksdossier/cosa-sono-e-come-funzionano-le-sanzioni-europee/>.

Come vengono dunque adottate le misure restrittive nel quadro dell'UE? Il procedimento di adozione consta essenzialmente di due fasi.

Nella prima, esse sono stabilite nelle decisioni del Consiglio dell'Unione Europea in materia di PESC, su proposta formulata dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR). Le misure in questione sono poi esaminate e discusse dai pertinenti organi preparatori del Consiglio e, successivamente, quest'ultimo adotta la decisione all'unanimità, così come stabilito nell'art. 31 del TUE. Se la decisione del Consiglio prevede il congelamento dei beni e/o altri tipi di sanzioni economiche e/o finanziarie, queste misure devono essere attuate mediante un regolamento del Consiglio. Nella seconda, invece, sulla base della decisione PESC del Consiglio, l'AR e la Commissione europea presentano una proposta congiunta di regolamento del Consiglio. Tale proposta viene così esaminata dal Gruppo dei Consiglieri per le relazioni esterne (RELEX) e trasmessa al Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER II) e al Consiglio per la sua adozione. Il Consiglio informa quindi il Parlamento europeo – che dunque riveste un ruolo pressoché marginale in questo caso – in merito all'adozione del regolamento del Consiglio stesso. Tale regolamento definisce l'esatto ambito di applicazione delle misure e le modalità della loro attuazione, ed essendo un atto giuridico di portata generale è vincolante per qualsiasi persona o entità all'interno dell'UE.

La decisione del Consiglio entra in vigore all'atto della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione.

Bisogna comunque tenere in considerazione che l'acquisizione delle sanzioni non determina un'eguale implementazione in tutti gli Stati membri dell'UE. Questo accade perché ogni Stato membro applica la propria nozione di “violazione delle misure restrittive” e sono i singoli Stati membri a dover proporre delle proprie norme nazionali per attuare le misure previste dalle sanzioni, come l'embargo sulle armi o il divieto di visto, dato che in tali settori l'Unione non ha competenza.

Per evitare pertanto un'elusione delle misure restrittive europee o dei diversi livelli di applicazione delle stesse, il Consiglio ha così adottato, il 28 novembre 2022, una decisione per cui si aggiunge al novero dei «*reati dell'Unione Europea*», così come elencati dal TFUE nell'art.83 par. 1, la violazione delle sanzioni dell'Unione.

La decisione del Consiglio si basa sul presupposto che, ad oggi, gli Stati membri prevedono sanzioni differenti in risposta alla violazione delle misure restrittive e ciò potrebbe comportare diversi gradi di applicazione di tali sanzioni.

È infatti la Commissione europea, in qualità di “custode dei trattati”, che attualmente sovrintende all’attuazione e all’applicazione delle sanzioni europee in tutti gli Stati membri.⁸⁹

In aggiunta a ciò, il 12 aprile 2024 il Consiglio ha adottato nuove norme per garantire che la violazione delle misure restrittive sia configurata come reato.

Grazie a queste nuove norme, alcune azioni sono considerate *reati* in tutti gli Stati membri, ad esempio aiutare a eludere un divieto di viaggio, commercializzare beni oggetto di misure restrittive o effettuare attività finanziarie vietate. I 27 membri dell’Unione devono sostanzialmente garantire che la violazione delle misure restrittive dell’UE sia punibile con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, che si differenziano a seconda del reato commesso.⁹⁰

Le decisioni del Consiglio che impongono misure restrittive autonome dell’Unione vengono in genere adottate per un periodo di dodici mesi, anche se spesso hanno una durata inferiore (di soli sei o addirittura tre mesi), mentre i corrispondenti regolamenti del Consiglio non hanno una scadenza prevista. Inoltre, verso la fine del periodo di adozione, esse vengono riesaminate per valutare l’eventuale estensione ulteriore della loro durata e anche nel corso dei mesi possono essere oggetto di riesame proprio per garantire che continuino a contribuire al conseguimento dell’obiettivo dichiarato.⁹¹

2.2.1. Considerazioni (iniziali) sullo sviluppo dell’efficacia delle sanzioni europee

La crescente frequenza con la quale l’Unione Europea ha adottato proprie sanzioni deve far riflettere sull’efficacia dello strumento in questione e, in particolare, sulla sua utilità. Come ben spiega il professore Francesco Giumelli, in un report pubblicato nell’ottobre del 2018 dall’Osservatorio di Politica Internazionale, possiamo pensare, ad esempio, al modo

⁸⁹ *Violare le sanzioni diventerà reato europeo: prosegue l’iter legislativo UE.* (2022, December 1). Studio legale Padovan. <https://studiopadovan.com/blog/2022/violare-le-sanzioni-diventera-reato-europeo-prosegue-liter-legislativo-ue/>.

⁹⁰ *La violazione delle sanzioni è un reato.* Sito del Consiglio europeo e del Consiglio dell’Unione europea.

⁹¹ *In che modo l’UE adotta e riesamina le sanzioni?* Sito del Consiglio europeo e del Consiglio dell’Unione europea. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions-adoption-review-procedure/>.

con cui le sanzioni adottate nel quadro europeo sono servite a convincere l'Iran a sedere al tavolo negoziale per discutere la limitazione del suo programma nucleare civile. Le misure restrittive dell'Unione, molto più stringenti di quelle approvate dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, hanno indubbiamente giocato un ruolo decisivo nella politica estera europea. Per quanto i vertici di Teheran abbiano spesso dichiarato che le sanzioni in questione sono state ininfluenti, è evidente, al tempo stesso, come la richiesta di revoca delle sanzioni è stata centrale nel negoziato che ha portato alla firma dell'accordo del 2015, il Piano d'azione congiunto complessivo (*Joint Comprehensive Plan of Action*).

Oltre a ciò, le sanzioni dell'Unione, nel corso dei decenni, hanno contribuito a rallentare lo sviluppo del programma nucleare sia direttamente, proibendo la vendita di tecnologie specificatamente legate al programma nucleare e missilistico, sia indirettamente, riducendo i proventi derivanti dalla vendita del petrolio, esercitando così un'efficace funzione di contenimento.⁹²

D'altro canto, le sanzioni possono avere effetti controproducenti. Una delle critiche più diffuse è legata al fatto che le sanzioni abbiano provocato gravi sofferenze umanitarie disastrose, come nel caso della Siria e dell'Iran⁹³. Per quanto la progressiva e costante adozione delle cosiddette *targeted sanctions* abbia quasi del tutto eliminato questo rischio⁹⁴, un problema delle sanzioni mirate risiede nel fatto che la loro attuazione venga "delegata" alle aziende che devono rendere concretamente effettive tali misure, come le banche quando congelano conti correnti o le imprese nel momento in cui non possono vendere determinati prodotti in specifiche zone. Se questi attori privati non vogliono correre il rischio di violare le sanzioni adottate dall'Unione, dovranno evitare ogni tipo di contatto con quei Paesi oggetto delle misure restrittive in questione, trasformando le sanzioni da mirate a complessive.⁹⁵

⁹² Giumelli, F. *Quando sono utili le sanzioni internazionali? L'Italia, la Russia e l'Unione Europea*. Osservatorio di Politica Internazionale. Istituto Affari Internazionali. 2018, pp. 1-29.

⁹³ Moret, E. *Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Iran and Syria*. European Security. 2014, pp. 120-140.

⁹⁴ Portela, C. *Are European Union sanctions "targeted"?* Cambridge Review of International Affairs 29. 2016, 912-929.

⁹⁵ Giumelli, F. *The Redistributive Impact of Restrictive Measures on EU Members: winners and losers from imposing sanctions on Russia*. Journal of Common Market Studies (JCMS). 2017, pp. 1061-1080.

Comprendiamo, peraltro, come nell'attuale difficile contesto internazionale nel settore dei diritti umani, l'Unione Europea si sia posta innanzitutto il problema di colmare il vuoto in tema di responsabilità, con l'obiettivo di punire quei soggetti di diritto internazionale che molto frequentemente sono riusciti a farla franca dinanzi a manifesti abusi.

Per tal motivo, l'Unione ha da pochi anni adottato due provvedimenti, con l'obiettivo di rendere più efficace il suo sistema sanzionatorio in caso di gravi violazioni. Il 7 dicembre del 2020, il Consiglio dell'UE ha approvato la decisione PESC 2020/1999 e il regolamento 2020/1998, entrambi relativi a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani, prevedendo così un regime globale di sanzioni. Mai, prima di questa nuova disciplina, si era riusciti a istituire un quadro europeo globale di misure volte a sanzionare individui, entità e organismi (statali e non) responsabili di gravi violazioni dei diritti umani. Difatti, in precedenza, si faceva ricorso a regimi sanzionatori geografici, adottati dall'Unione caso per caso. Questi due atti rappresentano il fulcro di un più ampio Piano d'azione dell'Unione Europea per i diritti umani e la democrazia, previsto per gli anni 2020-2024, e definito con la Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante del 25 marzo 2020⁹⁶, il quale conferma come negli ultimi anni l'impegno delle istituzioni europee nel settore della tutela ai diritti dell'uomo abbia ormai assunto una ben precisa fisionomia.

La decisione e il regolamento del 2020 hanno cercato di fornire a un carente quadro normativo europeo un equilibrato e più efficace sistema sanzionatorio. Perché se è giusto punire e reprimere chi viola le regole, è sempre necessario considerare che, come avvenuto nel caso della Siria e dell'Iran precedentemente accennato, la sanzione stessa può portare ad una violazione grave dei diritti umani.⁹⁷

Con la guerra scoppiata nel cuore del Vecchio continente agli inizi del 2022, la reattività della politica sanzionatoria dell'Unione Europea ha giocato un ruolo cruciale nell'ampio spettro di aiuti necessari per sostenere l'Ucraina nella sua lotta contro l'avanzare delle forze armate russe. Una politica sanzionatoria che ha comportato, già a partire

⁹⁶ V. Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio del 25 marzo 2020, Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024.

⁹⁷ Attino, A. *Il nuovo regime globale di sanzioni dell'Unione europea: una vera svolta?* Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionale e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana. (2021, January). www.osorin.it

dall'inizio della crisi nel 2014, conseguenze geopolitiche di rilievo internazionale per la credibilità esterna dell'Unione.

2.3. Le sanzioni dell'UE contro la Federazione Russa dal 2014 al 2022

Le sanzioni adottate dall'Unione Europea nei confronti della Russia di Putin, fin dalla violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina con l'invasione della Crimea e l'inizio della guerra del Donbass nel 2014, hanno costituito le misure più ampie e coordinate a livello internazionale applicate ad uno Stato di grandi dimensioni e dall'importanza economica incontestabile, tali da provocare ripercussioni rimarchevoli sull'ente sanzionante stesso. Difatti, l'alto grado di integrazione della Russia con i mercati mondiali ha aumentato ulteriormente la posta in gioco attraverso rischi reciproci e la creazione di opportunità per la diversificazione commerciale, specialmente nell'industria degli armamenti e nei settori energetici.

In particolare, quando le misure restrittive dell'Unione sono state imposte per la prima volta all'inizio del 2014, la Federazione Russa era classificata come il terzo più grande partner commerciale dell'UE (costituendo l'8.4% del commercio totale) e, a sua volta, l'UE rappresentava l'investitore più importante per il Cremlino (con circa il 75% degli investimenti diretti esteri) e il suo più grande partner commerciale (circa il 48% del commercio estero totale russo). A seguito delle prime sanzioni, e le successive contromisure russe, sempre nel 2014 le esportazioni dell'UE verso la Russia sono diminuite del 12.1% così come le esportazioni della Russia verso l'UE sono calate del 13.5%, con una riduzione del valore totale del commercio da 326 miliardi di euro a 285 miliardi.⁹⁸ Ma delle conseguenze economiche e politiche delle sanzioni europee, impiegate nella prima parte della crisi russo-ucraina, ne discuteremo in modo più approfondito successivamente.

⁹⁸ Moret, E.; Biersteker, T.; Giumelli, F.; Portela, C.; Veber, M.; Bastiat-Jarosz, D.; Boboceca, C. *The new deterrent? International sanctions against Russia over the Ukraine crisis. Impacts, costs and further action.* The Graduate Institute of International and Development Studies Geneva. 2016, pp. 6-37.

È opportuno comunque considerare che le “sanzioni alla Russia” costituiscono in realtà la somma di un complesso regime regolatorio che comprende diversi insiemi di sanzioni impiegati dall’UE e dai suoi alleati e partner, quali, in primis, gli Stati Uniti. Si tratta, per l’appunto, di misure autonome adottate in assenza di una preventiva azione del Consiglio di Sicurezza dell’ONU, per la scontata constatazione che qualunque misura sarebbe stata oggetto del veto posto dalla Russia stessa, che hanno portato l’Unione, gli Stati Uniti e altri Stati europei e non ad agire in maniera coordinata, incrementando l’intensità e l’efficacia delle misure restrittive nei confronti dello Stato russo.⁹⁹ È bene, pertanto, tenere a mente che l’esacerbarsi delle tensioni tra il Cremlino e l’Occidente è il frutto di un progressivo inasprirsi dei rapporti tra le due parti a seguito dell’aumento graduale della rigidità del sistema sanzionatorio.

Quali sono dunque le misure restrittive adottate nel quadro del regime sanzionatorio europeo nei confronti della Federazione Russa durante la crisi avviata nel 2014?

Esse si basano sull’art. 215 TFUE, dapprima menzionato, e mettono in rilievo due importanti decisioni, la decisione 2014/145/PESC del 17 marzo 2014 e la decisione 2014/512/PESC del 31 luglio 2014, e i due regolamenti paralleli, contraddistinti rispettivamente con i numeri 269/2014 e 833/2014.

Andando più in dettaglio, il 17 marzo 2014, il giorno dopo il referendum ritenuto illegittimo che ha sancito l’indipendenza della Crimea dall’Ucraina, l’UE impose sanzioni diplomatiche, restrizioni di viaggio e il congelamento di fondi e risorse economiche di individui ritenuti responsabili di azioni che avevano compromesso l’integrità territoriale, la sovranità e l’indipendenza ucraina¹⁰⁰. Tali misure restrittive prendono il nome di *blocking* o *freezing sanctions*, così come definiti dalla dottrina internazionalistica¹⁰¹. Il regolamento n° 269, adottato quello stesso giorno, afferma all’art. 2 che: « Sono congelati tutti i fondi e le

⁹⁹ Ali, A. (2022). *Dalle misure restrittive dell’Unione europea alla “guerra economica” nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell’invasione dell’Ucraina*. *Questione Giustizia*, pp.1-14 <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/dalle-misure-restrittive-dell-unione-europea-alla-guerra-economica-nei-confronti-della-russia-e-della-bielorussia-a-seguito-dell-invasione-dell-ucraina>.

¹⁰⁰ V. Decisione 2014/145/PESC del Consiglio del 17 marzo 2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l’integrità territoriale, la sovranità e l’indipendenza dell’Ucraina.

¹⁰¹ Rodriguez, F. (2024, January 30). *EU Sanctions on Russia: the continuation of the freezing of assets of deceased sanctioned persons*. Lupicinio. <https://lupicinio.com/en/eu-sanctions-on-russia-the-continuation-of-the-freezing-of-assets-of-deceased-sanctioned-persons/>.

risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati da qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo, o da qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi a essa associati elencati nell'allegato I », aggiungendo che «È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi, o di qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi a essa associati elencati nell'allegato I, o destinarli a loro vantaggio».¹⁰²

Come spiega l'avvocato Claudio Cimarossa, per “fondi” si deve intendere qualsiasi valore generato o collegato da un *asset*, quindi potremmo ricomprendervi i contanti, le linee di credito, i finanziamenti ma anche i pagamenti con strumenti elettronici, depositi bancari ecc. Sul bene congelato è posto un vincolo di indisponibilità che non permette al proprietario di disporne, anche se vi sono ovviamente delle deroghe a tale restrizione, come nel caso di beni che devono essere utilizzati per garantire livelli minimi di vita o quando riguardano soggetti beneficiari di un sistema di immunità (come possono esseri Capi di Stato, di governo, Ministri degli Affari esteri o agenti diplomatici/consolari).¹⁰³

Inoltre, tali misure sanzionatorie iniziali del 17 marzo vennero indirizzate nei confronti di 21 funzionari, sia russi che ucraini, accusati di aver minacciato la stabilità dello Stato ucraino. Specificatamente, l'art. 3 del regolamento n° 269 descrive i motivi dell'inserimento nella lista: le persone fisiche responsabili di azioni o politiche che sostengono o realizzano azioni o politiche compromettenti o minacciose per l'integrità territoriale o sicurezza dell'Ucraina possono essere oggetto di misure restrittive, così come lo possono essere quelle persone che ostacolano l'operato delle organizzazioni internazionali. Possono essere altresì sanzionate le persone che sostengono, materialmente o finanziariamente, azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.¹⁰⁴

Nei mesi successivi, tali misure verranno ulteriormente estese e ampliate in termini di nuovi

¹⁰² V. Regolamento (UE) n. 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.

¹⁰³ Cimarossa, C. (2022). *La legittimità delle misure restrittive a carattere personale contro la Federazione Russa alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*. Ordine internazionale e diritti umani, pp. 1242-1253.

¹⁰⁴ Cfr. Regolamento UE n.269/2014 art.3 co. 1.

individui elencati nell'Allegato I del regolamento n°269, oggetto, come ben comprensibile, di successivi aggiornamenti.

Bisogna porre a mente che già il 6 marzo 2014, con l'inizio dei primi scontri nella parte sud-est dello Stato ucraino, venne indetta una riunione straordinaria dei capi di Stato o di governo dell'UE sull'Ucraina, in cui i leader europei condannarono le azioni della Russia e decisero di predisporre una serie di misure restrittive individuali, confermando anche la volontà di sospendere i colloqui bilaterali con la Federazione Russa sui visti e sul nuovo accordo (l'Accordo di Associazione, la cui firma venne posticipata).¹⁰⁵

Il 15 aprile, il Consiglio decise di inasprire le sanzioni nei confronti di persone ritenute responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali dell'Ucraina e sottopose altre persone al congelamento dei beni e al divieto di viaggio e il mese successivo, il 12 maggio, venne concordato un accordo su una nuova serie di sanzioni “alla luce degli eventi in Ucraina orientale e della confisca illegale di entità in Crimea”. A giugno, il 23, l'UE impose un divieto completo all'importazione di beni dalla Crimea e da Sebastopoli, in risposta all'annessione illegale di questi due territori, con la decisione del Consiglio n°386.¹⁰⁶

Tuttavia, solo a seguito dell'abbattimento del volo MH17 della Malaysia Airlines, nel luglio seguente, vennero intraprese delle sanzioni ancora più severe a causa delle “azioni della Federazione Russa che destabilizzavano la situazione in Ucraina” relative alla non cooperazione della Russia in un'indagine indipendente sul disastro aereo e al continuo flusso di armi attraverso il confine russo verso il territorio ucraino, così come stabilito nel Regolamento (UE) n°833¹⁰⁷ e nella decisione del Consiglio n°512¹⁰⁸, già richiamati, adottati il 31 luglio 2014.

Con l'inasprimento delle misure finanziarie, il 12 settembre 2014, le sanzioni, note come “Livello III”, furono considerate più decisive e incisive, andando a rafforzare le

¹⁰⁵ *Extraordinary meeting of EU Heads of State or Government on Ukraine, 6 March 2014*. European Council. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2014/03/06/>.

¹⁰⁶ V. Decisione 2014/386/PESC del Consiglio del 23 giugno 2014, concernente restrizioni sulle importazioni nell'Unione di merci originarie della Crimea o Sebastopoli, in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli.

¹⁰⁷ V. Regolamento (UE) n.833/2014 del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

¹⁰⁸ V. Decisione 2014/512/PESC del Consiglio del 31 luglio 2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

precedenti misure del 31 luglio con altre 24 persone aggiunte all'elenco stabilito nell'Allegato I del Regolamento 269, "includere le nuove leadership nel Donbass, il governo della Crimea, nonché decisori politici e oligarchi".¹⁰⁹ Le nuove misure, adottate nei mesi successivi, come quelle del 28 novembre 2014¹¹⁰ e del 16 febbraio 2015, includevano maggiori restrizioni relative all'accesso dei mercati finanziari dell'UE, nonché all'importazione ed esportazione di certi tipi di beni (armi, beni a doppio uso, tecnologia per uso militare e attrezzature e tecnologie correlate al settore energetico).

A seguito della firma di Minsk-II, il 19 marzo 2015 i leader dell'Unione hanno deciso di allineare il regime sanzionatorio vigente all'attuazione degli impegni degli accordi di Minsk, sottolineando l'esigenza di contrastare la campagna di disinformazione del pubblico da parte della Russia sul conflitto in Ucraina.¹¹¹

Tuttavia, è necessario prendere in considerazione che nel corso degli anni le sanzioni economiche europee, le sanzioni dell'UE per l'appropriazione indebita di fonti statali ucraini, le sanzioni dell'UE per le azioni contro l'integrità territoriale dell'Ucraina, le misure restrittive individuali mirate, le sanzioni in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli sono state tutte oggetto di numerosissime proroghe. Gli stessi accordi di Minsk, di cui nel 2016 si cominciò a dubitare dell'effettiva attuazione delle clausole ivi contenute, furono oggetto di varie dilazioni nella loro concreta esecuzione, posticipata al 31 dicembre 2015, parallelamente alla proroga delle sanzioni economiche imposte alla Russia.¹¹²

Tra le misure restrittive personali "mirate", adottate in questo lasso di tempo di oltre 7 anni, si annoverano, oltre a quelle sopracitate, quelle del 31 luglio 2018¹¹³, in cui si

¹⁰⁹ Cfr. Misure restrittive rafforzate nei confronti della Russia, 11 settembre 2014. Press Office – General Secretariat of the Council. <https://www.consilium.europa.eu/media/21992/144868.pdf>.

¹¹⁰ Cfr. L'UE rafforza le sanzioni nei confronti dei separatisti in Ucraina orientale, 28 novembre 2014. Press Office – General Secretariat of the Council. <https://www.consilium.europa.eu/media/21990/145967.pdf>.

¹¹¹ Conclusioni del Consiglio europeo sull'Ucraina e le relazioni con la Russia. 19-20 marzo 2015. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/03/19-20/>.

¹¹² Federazione Russa: l'UE proroga le sanzioni economiche di sei mesi. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 21 dicembre 2015. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/21/russia-sanctions/>.

¹¹³ Ucraina: l'UE aggiunge all'elenco delle sanzioni sei entità coinvolte nella costruzione del ponte di Kerch, che collega la Crimea annessa illegalmente alla Russia. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 31 luglio 2018. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/07/31/ukraine-eu-adds-six-entities-involved-in-the-construction-of-the-kerch-bridge-connecting-the-illegally-annexed-crimea-to-russia-to-sanctions-list/>.

inserivano in lista 6 entità a causa del loro coinvolgimento nella costruzione del ponte di Kerch, che collega la penisola di Crimea al territorio russo; quelle del 10 dicembre dello stesso anno¹¹⁴, con cui vennero sanzionati altri 9 individui in considerazione del loro coinvolgimento nelle precedenti elezioni nelle due Repubbliche Popolari autoproclamate. In aggiunta a ciò, il 15 marzo del 2019 vennero inseriti in lista il capo e il vice-capo della Direzione di Frontiera del Servizio federale per la sicurezza della Russia (FSB) per la Repubblica di Crimea e la città di Sebastopoli, 3 ufficiali comandanti delle imbarcazioni russe di pattugliamento delle frontiere e una nave antisommergibile che avevano partecipato attivamente alle azioni che hanno impedito alle navi ucraine di accedere alle loro coste sul Mar d'Azov, 2 capiservizio dei punti di controllo russi e un comandante dell'esercito russo responsabile della presenza delle forze militari nella regione.

In sostanza, l'elenco delle persone oggetto delle misure restrittive dell'Unione si allargò consistentemente, arrivando a contare, alla fine del 2021 (ottobre), oltre 180 persone fisiche e 48 entità sanzionate.¹¹⁵ Ma sarà solo con lo scoppio del conflitto nel febbraio 2022 che avremo modo di assistere a un inasprimento notevolmente superiore del target oggetto del sistema sanzionatorio dell'Unione, con più di 2000 persone ed entità colpite¹¹⁶.

2.3.1. L'impatto della prima parte delle sanzioni europee

L'effetto più evidente delle sanzioni finanziarie adottate già nei primi mesi della crisi dell'Ucraina orientale è stato lo sviluppo delle dimensioni del debito estero totale della Russia. È diminuito da 732 miliardi di dollari (pari a circa 670,3 miliardi di euro) nel giugno 2014 a 482 miliardi di dollari (cioè 441,3 miliardi di euro) nel giugno del 2019,

¹¹⁴ Ucraina: l'UE aggiunge all'elenco delle sanzioni nove persone coinvolte nelle "elezioni" nella "Repubblica popolare di Donetsk" e nella "Repubblica popolare di Lugansk". Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 10 dicembre 2018. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/12/10/ukraine-eu-adds-nine-persons-involved-in-elections-in-donetsk-people-s-republic-and-luhansk-people-s-republic-to-sanctions-list/>.

¹¹⁵ Ucraina: l'UE aggiunge otto persone all'elenco delle sanzioni relative all'integrità territoriale. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa dell'11 ottobre 2021. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions-against-russia/timeline-sanctions-against-russia/#:~:text=L'UE%20proroga%20le%20sanzioni%20economiche,economici%20specifici%20della%20Fe%20derazione%20russa.>

¹¹⁶ Il tredicesimo pacchetto di sanzioni Ue alla Russia è ufficiale. Colpite anche Cina e Corea del Nord. (2024, February 28). Eunews. <https://www.eunews.it/2024/02/23/tredicesimo-pacchetto-sanzioni-ue-russia-2/>.

corrispondenti a una riduzione del 16% del PIL russo¹¹⁷. Le corporazioni russe non avevano altra scelta se non quella di rimborsare il loro debito a mano a mano che questo andava incontro a scadenze e avevano al contempo pochissime possibilità di rifinanziamento. Senza sanzioni, il debito estero russo sarebbe probabilmente aumentato di una quantità simile, com'era stato nella maggior parte del mondo. Di conseguenza, le sanzioni potrebbero aver costretto le entità russe a rinunciare a investimenti fino al 32% del PIL nell'arco di cinque anni, stima di per sé piuttosto elevata.¹¹⁸

Abbiamo, inoltre, precedentemente fatto riferimento al brusco decremento dei rapporti commerciali tra UE e Russia con una drastica riduzione delle esportazioni dall'una all'altra zona di interesse. Tuttavia, sul punto, non si ritiene che le sanzioni siano la causa principale, con il calo del prezzo globale del petrolio e la conseguente recessione della Russia ritenuti aver giocato un ruolo preponderante.¹¹⁹ Altri fattori, secondo un rapporto del Parlamento europeo pubblicato nel 2015, includono il conflitto nel Donbass, le contromisure russe (di cui parleremo nell'immediato), le barriere commerciali di lunga data e la ridotta domanda russa innescata dalla svalutazione del rublo.¹²⁰ Altri, invece, hanno citato un calo della fiducia degli investitori, il peggioramento evidente delle relazioni commerciali bilaterali, un calo del turismo, un ambiente commerciale difficile in Russia e un'eccessiva dipendenza dalle materie prime come ulteriori fattori mitiganti. Di conseguenza, tali autori ritengono che sia molto probabile che le esportazioni dell'UE verso la Russia si siano ridotte nel 2014 indipendentemente dalle sanzioni adottate da Bruxelles.¹²¹

L'impatto sistemico delle sanzioni è stato ancora più manifesto: queste hanno rappresentato l'opposto dell'integrazione economica e hanno condotto sia la Russia che l'UE

¹¹⁷ Central Bank of Russia. *External Debt of the Russian Federation*. (2019). http://www.cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/debt.

¹¹⁸ Pestova, A.; Mamonov, M. *Should we care? The Economic Effects of Financial Sanctions on the Russian Economy*. BOFIT Discussion, Paper n.13. 2019, pp. 1-47.

¹¹⁹ Gros, D; Mustilli, F. (2015, November). *The Economic Impact of Sanctions against Russia: Much Ado About Very Little*. Centre for European Policy Studies Commentary. <http://aei.pitt.edu/id/eprint/69579>.

¹²⁰ Szczepański, M. *Economic Impact on the EU of Sanctions over Ukraine Conflict*. European Parliamentary Research Service. 2015, pp. 1-9.

¹²¹ *Disrupted Trade Relations between the EU and Russia: The Potential Economic Consequences for the EU and Switzerland*. (2015). Austrian Institute of Economic Research (WIFO). http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20150703_OTS0085/disrupted-trade-relations-between-the-eu-and-russia-the-potential-economic-consequences-for-the-eu-and-switzerland.

a crescere separate. Attraverso le sue numerose dichiarazioni pubbliche, il Presidente Putin ha chiarito più volte il suo pensiero in merito alle misure restrittive europee, condannando fermamente quelle del mese di marzo del 2014 impiegate contro i suoi stretti collaboratori, che li hanno di fatto esclusi dal sistema finanziario occidentale e potenzialmente congelato i loro beni in Occidente.¹²² Di fronte alle prime sanzioni europee, la Russia ha risposto introducendo delle misure di ritorsione contro funzionari di alto rango dell'Unione e dei suoi Stati membri, che tuttavia non sono state formalmente implementate fino almeno al gennaio del 2015, sebbene i divieti di visto dell'UE contro i cittadini russi fossero già attivi da marzo dell'anno prima.¹²³

Nel corso degli anni, con il graduale aumento degli individui soggetti alle misure restrittive dell'UE, i vertici russi hanno rispecchiato le decisioni del Consiglio imponendo costantemente proprie contromisure. Ad esempio, nel giugno 2017, a seguito dell'ennesima estensione delle misure restrittive dell'UE, la Russia introdusse divieti di viaggio contro una lista nera di 89 politici e leader militari dell'UE, oltre al blocco delle importazioni di determinate categorie di prodotti agroalimentari dall'UE e da altri Paesi che avevano precedentemente imposto sanzioni (come Stati Uniti, Giappone e Australia).

Dobbiamo considerare che la quota dei beni dell'UE colpiti dalle contromisure della Russia nel totale delle importazioni russe di tali categorie di beni è crollata precipitosamente nel 2014, per poi mantenere livelli molto bassi negli anni susseguenti, come vediamo nella Figura 1 ivi riportata¹²⁴:

¹²² Åslund, A. *Western Economic Sanctions on Russia over Ukraine, 2014-2019*. CESifo Forum. Volume 20. 2019, December. <https://www.cesifo.org/en/publications/2020/article-journal/western-economic-sanctions-russia-over-ukraine-2014-2019>.

¹²³ Veebel, V; Markus, R. *Lessons from the EU-Russia Sanctions 2014-2015*. Baltic Journal of Law & Politics. 2015, pp. 165-194.

¹²⁴ Gros, D; Di Salvo, M. *Revisiting Sanctions on Russia and Counter-Sanctions on the EU: The economic impact three years later*. CEPS. 2017, July. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/revisiting-sanctions-russia-and-counter-sanctions-eu-economic-impact-three-years-later/>.

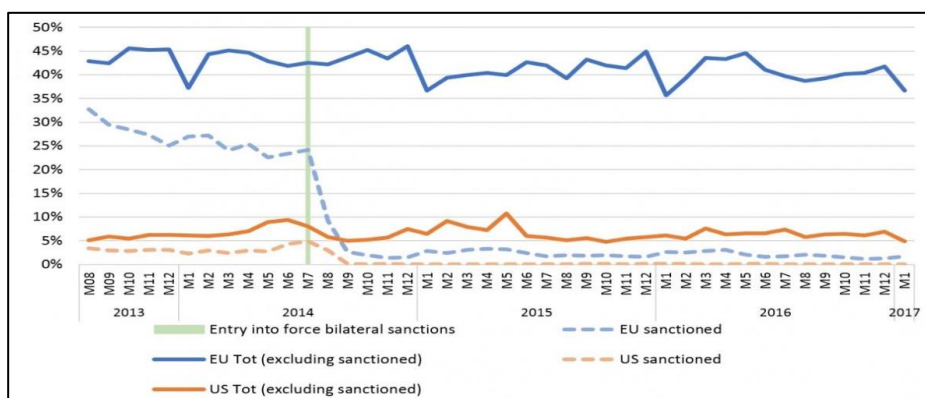


Figura 1: Shares of the EU and the US in Russian imports of counter-sanctioned goods and other goods

Per quanto l'effetto delle contro-sanzioni della Federazione Russa sull'economia europea non sia stato di per sé particolarmente degno di nota, mostrando una certa resilienza del settore economico dell'Unione agli impatti negativi della diminuzione del commercio con la Russia nei primi anni della crisi, è inevitabile che esse abbiano costituito il presupposto per un inasprimento dei rapporti bilaterali tra le due parti.¹²⁵

2.3.2. I limiti posti dal diritto dell'Unione Europea

L'Unione Europea ha costantemente sostenuto che «l'introduzione e l'attuazione delle misure restrittive devono essere sempre conformi al diritto internazionale»¹²⁶. Per quanto riguarda gli effetti su Stati terzi, l'UE si impegna a non adottare strumenti legislativi con applicazione extraterritoriale, considerando che ciò andrebbe a violare il diritto internazionale.

D'altronde, l'Unione intende che le sue misure restrittive siano applicabili solo in situazioni in cui esiste un certo collegamento: la clausola standard – che stabilisce in che misura un regolamento dell'UE riguardante misure restrittive dovrebbe applicarsi – copre il territorio comunitario, incluso il suo spazio aereo, aeromobili o navi degli Stati membri, cittadini degli Stati membri (all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione), aziende e altre entità costituite secondo la giurisprudenza degli Stati membri, o qualsiasi attività

¹²⁵ Åslund, *op. cit.*

¹²⁶ Consiglio dell'Unione Europea. Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'UE. Doc. 5664/18, para.9.

commerciale svolta interamente o in parte all'interno dell'UE.¹²⁷

Le misure a carattere economico, disciplinate dall'art. 215 TFUE, consistenti nel congelamento dei beni e delle risorse economiche sono attuate direttamente dalla Commissione, poiché queste riguardano delle competenze collegate al funzionamento del mercato unico. Il processo di azione delle sanzioni ha delle caratteristiche proprie del settore PESC, dov'è formalmente collocato, come spiegato alle pagine 36-38. Una collocazione che però incontra un limite nel rispetto dei diritti umani fondamentali, la cui osservanza – sulla base dell'art.5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (la Carta di Nizza) – è imposta anche al Consiglio¹²⁸. Pertanto, se il Consiglio gode di assoluta autonomia, data dalla necessità di raggiungere determinati obiettivi di politica estera ritenuti strategici, la tutela dei diritti umani imposti dalla Carta di Nizza – come sostiene Cimarossa – rimane l'unico parametro legislativo che consente un vaglio di legittimità delle sanzioni. Le persone colpite da sanzioni possono adire la Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) per ottenere l'annullamento della decisione del Consiglio se i diritti riconosciuti dalla Carta o le procedure previste nella legislazione europea di settore non vengono rispettate.¹²⁹

Cimarossa prosegue affermando, inoltre, che ulteriore motivo di illegittimità delle sanzioni economiche è dato dalla carenza di motivazione. La sanzione è di fatto «*un atto a natura amministrativa ed in quanto tale la sua legittimazione si fonda sulla motivazione*». Il controllo del giudice dell'Unione non riguarda il merito del provvedimento, ma piuttosto egli deve limitarsi a verificare che la procedura di azione del provvedimento sia stata correttamente seguita e che la valutazione sui fatti sia priva di errori manifesti, alla luce degli elementi di prova disponibili. Rimane poi la possibilità per l'UE di riproporre l'atto con le integrazioni indirettamente suggerite dall'eventuale sentenza di annullamento del giudice europeo.¹³⁰

¹²⁷ Sossai, M. *Sanctioning Russia: questions on the legality and the legitimacy of the measures imposed against the invasion of Ukraine*. Roma Tre Law Review, pp. 157-166.

¹²⁸ Sentenza della Corte di giustizia (Settima Sezione) del 19 luglio 2012; causa C-130/10, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*.

¹²⁹ Cimarossa, *op. cit.*, p.1249.

¹³⁰ *ivi*, p. 1250.

Uno dei casi legali più noti del periodo immediatamente successivo all'annessione della Crimea, in cui venne messa in dubbio la legittimità delle sanzioni adottate dall'UE contro la Federazione Russa, fu il caso Rosneft, una delle compagnie petrolifere controllate direttamente dallo Stato russo, che riguardava la validità e l'interpretazione della decisione del Consiglio 2014/512/PESC del 31 luglio 2014 e del regolamento (UE) n°833/2014 dello stesso giorno. Rosneft decise di portare il caso dinanzi all'Alta Corte di giustizia del Regno Unito, ritenendo che le misure restrittive imposte dall'Unione fossero invalide perché in violazione del vigente Accordo di partenariato e cooperazione del '94 con la Russia.

La protesta di Rosneft si basava sul fatto che il Regno Unito aveva attuato le restrizioni relative al petrolio e alle attività correlate tramite il c.d. *Export Control Order* del 2014: le regole di esportazione, così come modificate, imponevano responsabilità penale alle entità che svolgevano le loro attività in contrasto con le disposizioni del regolamento dell'UE. Rosneft sosteneva che tale regolamento, modificato diverse volte, dovesse essere annullato in quanto le disposizioni in esso contenute presupponevano l'attribuzione di responsabilità penale senza una chiara base giuridica, risultando quindi illegale sia secondo il diritto comune sia ai sensi dell'art. 7 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo¹³¹.

Inoltre, Rosneft denunciò proprio il mancato fornimento da parte del Consiglio europeo delle motivazioni dietro le misure restrittive adottate, violando così il principio di *parità di trattamento*, che vieta che situazioni comparabili siano trattate diversamente a meno che tale trattamento non sia oggettivamente giustificato. Segnatamente, si sosteneva che nel caso in questione non ci fossero prove che le aziende interessate si trovassero in una posizione diversa rispetto a qualsiasi altra azienda economicamente importante per la Russia: le aziende "target" non avevano infatti alcun collegamento particolare con gli eventi in Ucraina.¹³²

L'Alta Corte inglese ha deciso, dopo un esame preliminare, di rimandare il caso alla CGUE affermando che «*in un caso come quello presente, riteniamo sia di reale importanza che ci sia coerenza e uniformità nell'applicazione del regime di sanzioni*». Del resto, l'HM

¹³¹ L'art. 7 della CEDU garantisce il divieto di pena senza legge e la sicurezza giuridica. Recita, a tal proposito: «Nessuno può essere condannato per un'azione o una omissione che al momento in cui fu commessa non costituisse reato secondo il diritto interno o secondo il diritto internazionale».

¹³² *Are sanctions against Russia legal under international and EU law? Can they limit trading and maritime services?*. (2015). ADVANT Nctm. https://www.advant-nctm.com/en/news/articles/are-sanctions-against-russia-legal-under-international-and-eu-law-can-they-limit-trading-and-maritime-services#_ftn3.

Treasury – il Dipartimento governativo del Regno Unito responsabile per l’esecuzione delle politiche di finanza pubblica e la politica economica del governo britannico¹³³ – ha portato all’attenzione della Corte l’esistenza di una notevole differenza nelle posizioni delle autorità competenti nell’applicazione delle misure restrittive nei diversi Stati membri dell’UE, così come nell’interpretazione di alcune disposizioni del relativo regolamento europeo.

Nella conseguente sentenza emanata il 28 marzo 2017, la Corte di giustizia, oltre a escludere la sussistenza di alcun elemento atto a inficiare la validità della decisione o del regolamento del 31 luglio 2014, ha affermato la sua competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità di un atto adottato in base alle disposizioni relative alla PESC, quale la decisione del Consiglio. La Corte ha nondimeno precisato che il rinvio pregiudiziale deve vertere o sul controllo della legittimità della decisione stessa alla luce dell’art.40 TUE (che disciplina sostanzialmente i rapporti tra la PESC e le altre politiche dell’Unione) o sul controllo della legittimità delle misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche.¹³⁴ Il fine ultimo della CGUE, cioè di garantire i diritti degli individui, è stato così ambiguamente giustificato dai mezzi. Il dovere della Corte ai sensi dell’art.19 del TUE è di proteggere la coerenza del diritto europeo, quindi potrebbe essere interpretato che ciò implichi che le regole e le procedure specifiche della PESC costituiscano “solo” delle eccezioni all’articolo 19. Questo è il motivo principale per cui il caso Rosneft ha avuto un ruolo notevole nel plasmare la competenza della Corte di giustizia: essa ha difatti cambiato la base legale da cui origina la sua stessa giurisdizione (Balogh, 2023).

2.4. Le sanzioni dell’UE contro la Federazione Russa dall’inizio dell’invasione del 2022

A seguito del riconoscimento delle autoproclamate Repubbliche separatiste di Donetsk e Lugansk, nonché dell’avvio delle operazioni militari sul territorio dell’Ucraina che hanno segnato così una brusca escalation del conflitto russo-ucraino, l’Unione Europea, assieme

¹³³ HM Treasury. (2024, July 8). GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury>.

¹³⁴ Sentenza della Corte di giustizia (Grande sezione) del 28 marzo 2017; causa C-72/15, *Rosneft*.

agli Stati Uniti, al Regno Unito e ad altri partner internazionali hanno varato un numero assai significativo di nuove sanzioni contro la Russia, ad integrazione delle misure già in vigore a partire dal 2014 ma dagli effetti molto più estesi e impattanti.¹³⁵

Le nuove misure restrittive europee comprendono principalmente restrizioni individuali e sanzioni economiche che perseguono due obiettivi fondamentali: limitare gli scambi commerciali e l'approvvigionamento di risorse nei riguardi della Russia, così da comprometterne la capacità di proseguire l'invasione, e sanzionare i soggetti responsabili del sostegno, del finanziamento o dell'attuazione del Cremlino che pregiudicano la sovranità dell'Ucraina.¹³⁶

Bisogna altresì tenere a mente che le sanzioni dell'UE, adottate dal 24 febbraio 2022 ad oggi, hanno colpito altri Stati facenti parte della comunità internazionale, in risposta al loro coinvolgimento nell'aggressione russa, quali la Bielorussia, l'Iran, la Corea del Nord e anche, più recentemente, la Cina¹³⁷. Ma di questo ci occuperemo in dettaglio nel prossimo paragrafo.

2.4.1. I pacchetti sanzionatori dell'Unione Europea

Immediatamente dopo il riconoscimento russo delle due Repubbliche autoproclamate, il 23 febbraio 2022 il Consiglio dell'UE ha concordato un primo pacchetto di misure di risposta comprendente sanzioni nei confronti dei 351 membri della Duma di Stato russa che il 15 febbraio avevano votato a favore del riconoscimento delle zone non controllate dal governo delle regioni di Donetsk e Lugansk e a scapito anche di altri 27 individui ed entità di altro profilo che *«hanno svolto un ruolo nel minare o minacciare l'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina: membri del governo, banche e oligarchi, ufficiali militari, individui responsabili della guerra di disinformazione»*¹³⁸. Inoltre, con il primo pacchetto, il Consiglio stabilì anche un divieto di importazione di merci provenienti dalle aree non controllate dal governo delle oblast' di

¹³⁵ Crisi Ucraina sanzioni. (n.d.). <https://www.confindustria.it/home/crisi-ucraina/sanzioni>.

¹³⁶ Le sanzioni europee alla Russia: l'evoluzione normativa e gli interrogativi ancora aperti. (2023, February 16). Il Sole 24 ORE. <https://www.google.com/amp/s/amp24.ilsole24ore.com/pagina/AEXC85nC>.

¹³⁷ Sanctions against countries supporting Russia's invasion of Ukraine. (2024, July 17). House of Commons Library. UK Parliament. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10048/>.

¹³⁸ Cappelli, A. Pressione sul Cremlino – I sei pacchetti di sanzioni UE approvati contro la Russia (e perché c'è bisogno di un settimo). (2022, June 2). Linkiesta. <https://www.linkiesta.it/2022/06/sanzioni-russia-unione-europea/>.

Donetsk e Lugansk, restrizioni al commercio e agli investimenti relativi ad alcuni settori economici, un divieto di fornire servizi turistici e un divieto di esportazione di determinate merci e tecnologie.¹³⁹

Con il secondo pacchetto, varato due giorni più tardi, l'UE ha imposto sanzioni nei riguardi del Presidente russo Vladimir Putin e del ministro degli Affari esteri della Federazione Russa, Sergej Lavrov, oltre a un ulteriore pacchetto di misure individuali ed economiche che ha colpito anche la Bielorussia. In aggiunta a ciò, l'UE ha impiegato misure restrittive anche ai danni dei membri del Consiglio di sicurezza nazionale della Russia e ad altri membri della Duma di Stato russa. Per quanto riguarda le sanzioni finanziarie del pacchetto in questione, esse hanno investito il 70% del mercato bancario russo e le principali imprese statali, oltre ad altre misure restrittive nel settore energetico, nel settore dei trasporti e per la politica dei visti, in modo che diplomatici, gruppi correlati e uomini d'affari non potessero avere più un accesso privilegiato all'Unione Europea.¹⁴⁰

Il 28 febbraio, il Consiglio ha adottato un divieto alle transazioni con la Banca Centrale russa, volto a impedirle di accedere alle sue grandi quantità di riserve in valuta detenute nell'Unione; è stato incluso anche un divieto al sorvolo dello spazio aereo dell'UE e all'accesso agli aeroporti degli Stati membri da parte di vettori russi di ogni tipo¹⁴¹.

Il terzo pacchetto sanzionatorio è stato poi ampliato il 2 marzo con diverse misure, come il bando alle testate Russia Today e Sputnik e, in particolare, con l'esclusione delle principali banche russe dal sistema SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial*

¹³⁹ L'UE adotta un pacchetto di sanzioni in risposta al riconoscimento, da parte della Russia, delle zone non controllate dal governo delle regioni ucraine di Donetsk e Luhansk e all'invio di truppe nella regione. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 23 febbraio 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/02/23/russian-recognition-of-the-non-government-controlled-areas-of-the-donetsk-and-luhansk-oblasts-of-ukraine-as-independent-entities-eu-adopts-package-of-sanctions/>.

¹⁴⁰ Aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina: l'UE impone sanzioni al presidente Putin e al ministro degli Esteri Lavrov e adotta sanzioni individuali ed economiche di ampia portata. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 25 febbraio 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/02/25/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-imposes-sanctions-against-president-putin-and-foreign-minister-lavrov-and-adopts-wide-ranging-individual-and-economic-sanctions/>.

¹⁴¹ L'UE adotta una nuova serie di misure per rispondere all'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 28 febbraio 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/02/28/eu-adopts-new-set-of-measures-to-respond-to-russia-s-military-aggression-against-ukraine/>.

*Telecommunication*¹⁴²⁾ – il sistema di messaggistica finanziaria principale a livello mondiale.¹⁴³ Tale misura ha di fatto impedito alle banche russe di condurre transazioni finanziarie in tutto il mondo in modo rapido ed efficiente e la sua implementazione è stata coordinata con Regno Unito e Stati Uniti.

Una settimana più tardi è stato peraltro approvato il pacchetto “*compliance*”, concentrato soprattutto sulla Bielorussia. Specificatamente, sono state escluse dal sistema SWIFT tre banche di Minsk e sono state vietate transazioni con la Banca Centrale bielorusa relative alla gestione di riserve o attività, e alla fornitura di finanziamenti pubblici per il commercio e gli investimenti in territorio bielorusso.¹⁴⁴

Il 15 marzo, Bruxelles decise di aumentare la pressione economica sul Cremlino con un quarto pacchetto di sanzioni che prevedeva il divieto totale di transazioni con alcune imprese statali russe, ad eccezione delle banche statali, delle ferrovie e del registro marittimo; il divieto per le agenzie dell'UE di fornire servizi di *rating* finanziario alle società russe; un divieto di importazione di prodotti siderurgici attualmente nell'ambito delle misure di salvaguardia dell'Unione e un divieto di esportazione di beni di lusso. Per quanto concerne le sanzioni individuali, sono state colpite figure come Roman Abramovič, politico e magnate russo plurimiliardario, e German Chan, altro grande imprenditore russo di origini ucraine.¹⁴⁵

Il quinto pacchetto sanzionatorio venne adottato l'8 aprile successivo, prevedendo una serie di nuove misure tra cui: un divieto di importazione su tutte le forme di carbone russo; il divieto totale delle transazioni e il congelamento dei beni su altre quattro banche russe, oltre al divieto di fornire servizi di criptovalute di alto valore alla Russia; il divieto totale per le imprese di trasporto stradali russe e bielorusse che lavorano nell'Unione di

¹⁴² In italiano, *Società per la Telecomunicazione Finanziaria Interbancaria Mondiale*.

¹⁴³ L'UE impone sanzioni agli organi di informazione pubblici RT/Russia Today e Sputnik che svolgono attività di radiodiffusione nell'UE. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 2 marzo 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/02/eu-imposes-sanctions-on-state-owned-outlets-russia-today-and-sputnik-s-broadcasting-in-the-eu/>.

¹⁴⁴ Aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina: l'UE concorda nuove misure settoriali nei confronti della Bielorussia e della Russia. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 9 marzo 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/09/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-agrees-new-sectoral-measures-targeting-belarus-and-russia/>.

¹⁴⁵ Aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina: quarto pacchetto di misure settoriali e individuali dell'UE. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 15 marzo 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/15/russia-s-military-aggression-against-ukraine-fourth-eu-package-of-sectoral-and-individual-measures/>.

trasportare merci; divieti di esportazioni mirate in settori chiave, come quelli di semiconduttori avanzati, macchinari sensibili, trasporti e prodotti chimici; l'estensione di divieti di importazione per prodotti quali legno, cemento, fertilizzanti, prodotti ittici e liquori (compresa la vodka) e una misura antielusione contro le importazioni di potassio dalla Bielorussia.¹⁴⁶

Il sesto pacchetto arrivò circa due mesi più tardi, il 3 giugno. L'UE ha con esso deciso di vietare l'acquisto, l'importazione o il trasferimento dalla Russia in territorio comunitario di petrolio greggio e di determinati prodotti petroliferi, attraverso limitazioni attuate con gradualità (dai sei mesi per il petrolio greggio agli otto mesi per altri prodotti petroliferi raffinati) e con temporanee eccezioni per alcuni Paesi maggiormente esposti, come la Bulgaria e la Croazia. Inoltre, venne esteso il blocco del sistema di pagamenti SWIFT a tre ulteriori istituti di credito russi – quali Sberbank (la più grande banca russa), la Credit Bank of Moscow e la Russian Agricultural Bank – e alla Belarusian Bank for Development And Reconstruction. Le altre restrizioni riguardarono la sospensione della radiodiffusione nell'UE per ulteriori tre emittenti russe di proprietà statale¹⁴⁷; il divieto di fornire a soggetti russi o residenti nella Federazione Russa servizi di consulenza, pubbliche relazioni e contabilità e l'estensione dell'elenco delle persone e delle entità russe e bielorusse cui è vietato fornire beni e tecnologie a duplice uso.¹⁴⁸

Il 21 luglio, il Consiglio approvò il cosiddetto pacchetto “mantenimento e allineamento”, che introdusse un nuovo divieto di acquisto, importazione o trasferimento, diretti o indiretti, di oro originario della Russia e dalla Russia successivamente esportato nell'Unione o in qualsiasi Paese terzo, divieto che riguardò anche i gioielli. Il suddetto pacchetto ampliò la portata del divieto relativo all'accesso ai porti comunitari delle navi registrate sotto bandiera russa, estendendolo alle chiuse per evitare l'elusione delle sanzioni;

¹⁴⁶ L'UE adotta il quinto pacchetto di sanzioni nei confronti della Russia in considerazione dell'aggressione militare contro l'Ucraina. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa dell'8 aprile 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/04/08/eu-adopts-fifth-round-of-sanctions-against-russia-over-its-military-aggression-against-ukraine/>.

¹⁴⁷ Rossiya RTR/RTR Planeta, Rossiya 24/Russia 24 e TV Centre International.

¹⁴⁸ Aggressione russa nei confronti dell'Ucraina: l'UE adotta il sesto pacchetto di sanzioni. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 3 giugno 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/06/03/russia-s-aggression-against-ukraine-eu-adopts-sixth-package-of-sanctions/>.

integrò e/o sostituì alcuni elenchi di beni e tecnologie sottoposte al divieto di trasferimento o esportazione in Russia o per un uso in territorio russo. In aggiunta a ciò, venne prevista la possibilità per gli Stati membri di autorizzare lo svincolo di risorse economiche congelate se ciò fosse risultato necessario per prevenire o mitigare un evento che potrebbe avere conseguenze gravi e rilevanti sulla salute e sulla sicurezza delle persone e dell'ambiente.¹⁴⁹

Con l'ottavo pacchetto sanzionatorio del 6 ottobre, Bruxelles introdusse nella normativa comunitaria la base per la messa in atto di un tetto sui prezzi relativo al trasporto marittimo del petrolio russo per i Paesi terzi, nonché ulteriori restrizioni al trasporto marittimo di petrolio greggio (dal dicembre 2022) e di prodotti petroliferi (dal febbraio 2023) verso Stati terzi. Il pacchetto in questione si estese anche al divieto di importazione di prodotti siderurgici originari o esportati dalla Russia, così come di beni quali pasta di legno, carta, plastica, sigarette e prodotti cosmetici.¹⁵⁰

Il nono round di misure restrittive, l'ultimo del 2022, venne concordato il 16 dicembre, imponendo nuovi controlli e restrizioni sulle esportazioni di beni e tecnologie a duplice uso, nonché di beni e tecnologie che potessero contribuire al potenziamento tecnologico del settore della difesa e della sicurezza della Russia: motori per droni, attrezzature chimiche e biologiche, agenti antisommossa e componenti elettronici. In merito alle restrizioni sui prodotti connessi all'aviazione e all'industria spaziale, esse vennero applicate sia agli aeromobili con equipaggio che a quelli senza equipaggio, prevedendo che da quel momento in poi sarà vietata l'esportazione diretta di motori per droni verso la Russia e verso qualsiasi Paese terzo che potrebbe fornire droni alla Russia. Inoltre, con tale pacchetto l'UE ha sanzionato altre due banche russe e ha aggiunto la Russian Regional Development Bank all'elenco delle entità soggette a un divieto totale di transazione; ha avviato il processo

¹⁴⁹ Aggressione russa nei confronti dell'Ucraina: l'UE adotta il pacchetto "mantenimento e allineamento". Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 21 luglio 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/07/21/russia-s-aggression-against-ukraine-eu-adopts-maintenance-and-alignment-package/>.

¹⁵⁰ L'UE adotta il suo più recente pacchetto di sanzioni nei confronti della Russia in risposta all'annessione illegale delle regioni ucraine di Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhia e Kherson. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 6 ottobre 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/10/06/eu-adopts-its-latest-package-of-sanctions-against-russia-over-the-illegal-annexation-of-ukraine-s-donetsk-luhansk-zaporizhzhia-and-kherson-regions/>.

di sospensione di altri quattro organi di informazione russi¹⁵¹ e ha posto ulteriori divieti di nuovi investimenti nel settore energetico e minerario russo, ad eccezione delle attività estrattive e minerarie che coinvolgono determinate materie prime essenziali.¹⁵²

Ad un anno dall'inizio dell'invasione su vasta scala dell'Ucraina, il 25 febbraio 2023 il Consiglio dell'UE varò un decimo pacchetto di ulteriori misure restrittive volte ad aumentare la pressione sul governo russo e sui responsabili del protrarsi della guerra di aggressione. Vennero introdotte nuove limitazioni all'esportazione di tecnologie sensibili a duplice uso e avanzate, includendo componenti elettronici aggiuntivi utilizzati nei sistemi d'arma russi (droni, missili, elicotteri), nonché divieti su specifiche terre rare e telecamere termiche con applicazioni militari. Con il pacchetto suddetto, l'UE ha sanzionato in totale quasi la metà (49%) delle sue esportazioni del 2021 verso la Russia, per un valore complessivo di circa 44 miliardi di euro. Importante da considerare è che le misure ivi impiegate si indirizzarono anche contro individui in Iran coinvolti nella produzione di droni e componenti a supporto dell'esercito russo, listando per la prima volta in assoluto anche sette entità iraniane che hanno prodotto velivoli militari senza equipaggio utilizzati dall'esercito russo nella guerra di aggressione per attaccare le infrastrutture civili in Ucraina.¹⁵³

Per far fronte alla crescente elusione delle sanzioni europee, attraverso l'undicesimo pacchetto di sanzioni del 25 giugno, l'Unione Europea ha deciso di rafforzare ulteriormente la cooperazione bilaterale e multilaterale con i Paesi terzi e la fornitura di assistenza tecnica. In generale, tramite l'introduzione di misure volte principalmente all'inasprimento delle restrizioni apposte all'interscambio commerciale tra UE e Russia e il rafforzamento dei controlli sulle esportazioni, il sistema sanzionatorio ne uscì fortemente ampliato nelle sue

¹⁵¹ NTV/NTV Mir, Rossiya 1, REN TV e Pervyi Kanal.

¹⁵² Guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina: l'UE adotta il nono pacchetto di sanzioni economiche e individuali. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 16 dicembre 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/12/16/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-9th-package-of-economic-and-individual-sanctions/>.

¹⁵³ A un anno dall'inizio dell'invasione su vasta scala e della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, l'UE adotta il suo decimo pacchetto di sanzioni economiche e individuali. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 25 febbraio 2023. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/02/25/one-year-of-russia-s-full-scale-invasion-and-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-its-10th-package-of-economic-and-individual-sanctions/>.

componenti. In particolare, a rendere caratterizzante questo pacchetto fu la previsione che, nel caso in cui l'elusione delle sanzioni fosse rimasta sostanziale, l'UE avrà la possibilità di adottare misure eccezionali di ultima istanza, adottando misure restrittive nei confronti di quei Paesi terzi che omettano in maniera sistematica e persistente di impedire la vendita, la fornitura o il trasferimento in Russia dei beni e delle tecnologie sanzionate dall'UE.¹⁵⁴

Verso la fine del 2023, il 18 dicembre, il Consiglio implementò quello che fu il suo dodicesimo pacchetto di misure sanzionatorie, con il quale impose un divieto di importazione, acquisto o trasferimento diretti o indiretti di diamanti dalla Russia. Tale iniziativa è stata coordinata con gli Stati partner del G7, facendo sì che dal 1° gennaio 2024 il commercio di diamanti naturali e sintetici non industriali e di gioielli con diamanti venisse vietato. Per consentire misure di applicazione efficaci, venne previsto che dal 1° marzo successivo sarebbe stato introdotto gradualmente un sistema di tracciabilità che diverrà obbligatorio a partire dal 1° settembre 2024. Inoltre, la decisione del Consiglio impose agli esportatori dell'UE di vietare per contratto la riesportazione in Russia e la riesportazione per un uso in Russia di beni e tecnologie particolarmente sensibili all'atto di vendita, fornitura, trasferimento o esportazione in un Paese terzo, ad eccezione dei Paesi partner.¹⁵⁵

Nel giorno del secondo anniversario dal principio della guerra di aggressione condotta dalla Russia, il 23 febbraio scorso Bruxelles ha messo in atto il tredicesimo pacchetto di misure restrittive. Queste hanno colpito altre 106 persone e 88 entità, che sono andate ad aggiungersi a una lista nera di oltre 2000 soggetti che il Consiglio ritiene responsabili di "azioni che minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina", espressione a cui ormai siamo abituati. Le designazioni adottate con il pacchetto anzidetto hanno riguardato principalmente i settori militari e della difesa: più di 140 delle società e individui colpiti fanno parte del complesso militare-industriale russo. Da mettere il rilievo è

¹⁵⁴ Guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina: l'UE adotta l'undicesimo pacchetto di sanzioni economiche e individuali. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 23 giugno 2023. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/06/23/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-11th-package-of-economic-and-individual-sanctions/>.

¹⁵⁵ Guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina: l'UE adotta il dodicesimo pacchetto di sanzioni economiche e individuali. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 18 dicembre 2023. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/12/18/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-12th-package-of-economic-and-individual-sanctions/>.

che ad esser oggetto delle sanzioni europee sono stati altresì il ministro della Difesa della Corea del Nord, Kang Sun-nam, e quattro aziende registrate in Cina e un'azienda ciascuna registrata in Kazakistan, India, Serbia, Thailandia, Sri Lanka e Turchia, operanti nel settore dei componenti elettronici. Inoltre, l'UE ha preso di mira anche dieci società e persone russe coinvolte nella spedizione di armamenti dalla Repubblica Popolare Democratica di Corea in Russia e diverse società e persone bielorusse che hanno fornito supporto alle forze armate russe.¹⁵⁶

Al momento in cui si scrive, la Commissione europea ha accolto con favore la scelta del Consiglio di continuare a sanzionare la Russia, attraverso l'ultimo (finora) pacchetto di misure sanzionatorie, il quattordicesimo, varato il 24 giugno di quest'anno. Per la prima volta dall'inizio del conflitto, preso di mira concretamente è stato il gas russo. Difatti, al fine di garantire che gli impianti dell'UE non siano utilizzati per trasbordare il gas naturale liquefatto (GNL) russo verso Stati terzi, e quindi di ridurre le entrate consistenti che la Russia ottiene dalla vendita e dal trasporto di GNL, l'Unione ha deciso che vieterà i servizi di ricarica di GNL russo nel territorio comunitario per operazioni di trasbordo verso Paesi terzi. Tale misura ha investito anche le petroliere facenti parte della flotta di Putin e che abbiano aggirato i limiti fissati dall'UE e dalla Price Cap Coalition, adottando pratiche di navigazione ingannevoli senza tener conto degli standard internazionali. Per giunta, il pacchetto ha rafforzato significativamente le sanzioni finanziarie introducendo il divieto per le banche dell'Unione – al di fuori della Russia – di impiegare il sistema di messaggistica finanziaria SPFS¹⁵⁷, che è l'equivalente russo di SWIFT, e ha introdotto il divieto di transazioni con banche e fornitori di criptovalute, in Russia e in Stati terzi, che possano facilitare le transazioni a sostegno della base industriale e di difesa della Russia. Il nuovo pacchetto ha infine compreso misure volte a minimizzare “i tentativi della Russia di interferire con i

¹⁵⁶ Russia: due anni dopo l'invasione su vasta scala e la guerra di aggressione contro l'Ucraina, l'UE adotta il tredicesimo pacchetto di sanzioni individuali ed economiche. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 23 febbraio 2024. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/02/23/russia-two-years-after-the-full-scale-invasion-and-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-13th-package-of-individual-and-economic-sanctions/>.

¹⁵⁷ Letteralmente “sistema di trasmissione dei messaggi finanziari”, che è stato sviluppato dalla Banca Centrale della Federazione Russa a partire dal 2014, quando gli Stati Uniti hanno minacciato di espellere la Russia dal sistema SWIFT in seguito all'invasione della Crimea.

processi democratici nell'UE e di minarne le fondamenta democratiche", ponendo il divieto per i partiti politici e per le fondazioni politiche di ricevere finanziamenti dallo Stato russo e dai suoi agenti.¹⁵⁸

2.4.2. Effetti e limiti delle sanzioni dell'UE post-invasione dell'Ucraina

Complessivamente, le misure restrittive dell'Unione relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina si applicano attualmente a oltre 2200 persone ed entità¹⁵⁹, a beni dello Stato russo per un valore di circa 200 miliardi di euro, al 61% delle importazioni dell'UE dalla Russia pre-guerra e al 58% delle esportazioni dell'UE verso la Russia pre-guerra (con riferimento al 2021).

Negli ultimi due anni, l'Unione Europea si è gradualmente sganciata dalla Federazione Russa, con gli effetti più visibili soprattutto nel 2023. Infatti, lo scorso anno il valore delle importazioni dalla Russia è diminuito del 69% rispetto al 2021 (a 51 miliardi di euro), così come le esportazioni dell'Unione verso il territorio russo sono diminuite del 57% (a 38 miliardi di euro). L'UE ha inoltre fatto progressi cruciali nella riduzione della dipendenza dal gas naturale, petrolio, ferro e dall'acciaio russi, come possiamo vedere nei seguenti grafici¹⁶⁰:

¹⁵⁸ Guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina: il quattordicesimo pacchetto globale di sanzioni combatte l'elusione e adotta misure in materia di energia. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 24 giugno 2024. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/06/24/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-comprehensive-eu-s-14th-package-of-sanctions-cracks-down-on-circumvention-and-adopts-energy-measures/>.

¹⁵⁹ Sanzioni nei confronti di persone, imprese e organizzazioni. Solidarietà dell'UE con l'Ucraina. https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine/sanctions-against-individuals-companies-and-organisations_it.

¹⁶⁰ *Eu trade with Russia – latest developments*. Eurostat. Statistics explained. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Russia_-_latest_developments&stable=0&redirect=no#Latest_developments.

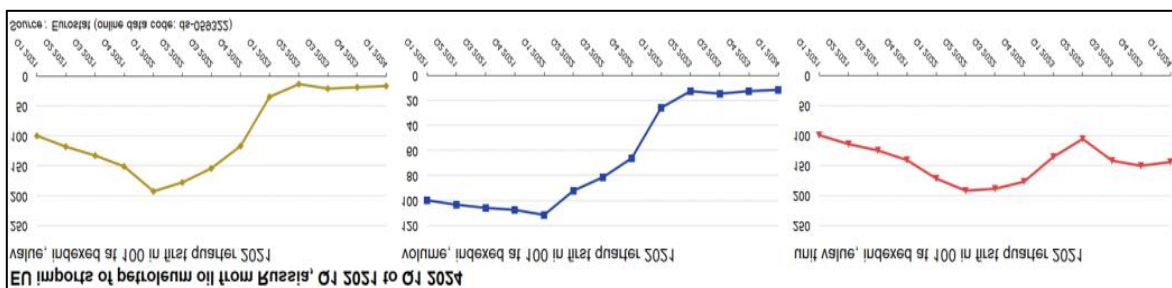


Figura 2: Importazioni dell'UE di petrolio dalla Russia, Q1 2021 – Q1 2024
Valore, indicizzato a 100 nel Q1 2021

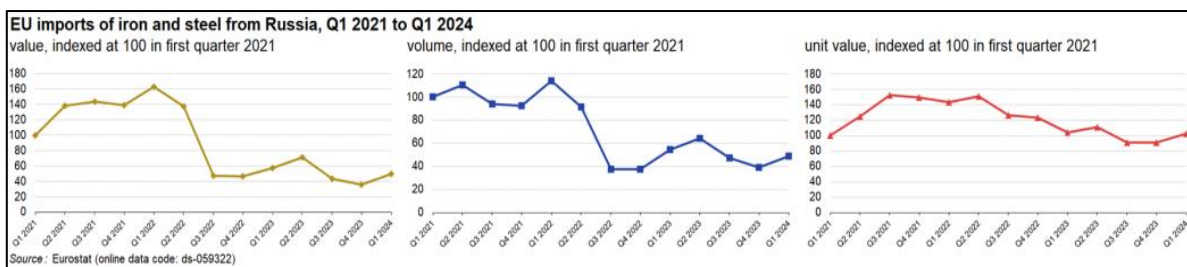


Figura 3: Importazioni dell'UE di ferro e acciaio dalla Russia, Q1 2021 – Q1 2024
Valore, indicizzato a 100 nel Q1 2021

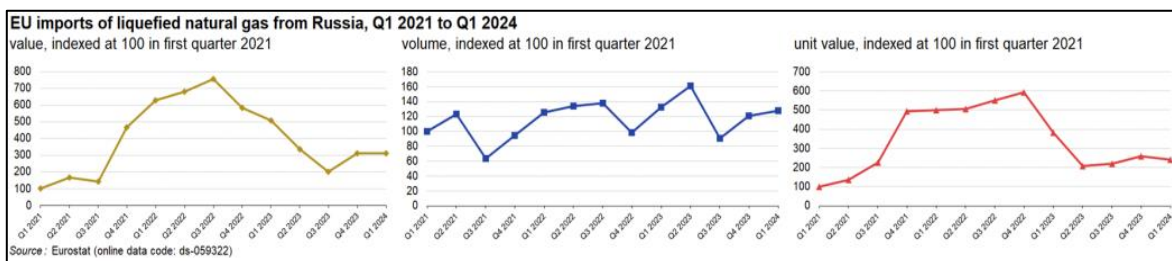


Figura 4: Importazioni dell'UE di gas naturale liquefatto dalla Russia, Q1 2021 - Q1 2024
Valore, indicizzato a 100 nel Q1 2021

Come dimostrato nella figura 2, nel primo trimestre del 2024, il volume di petrolio importato dalla Russia era pari al 12% di quello del primo trimestre del 2021, mentre il suo valore era sceso al 17% nello stesso periodo. Le importazioni di petrolio dell'UE dalla Russia in valore commerciale sono quasi raddoppiate tra il primo trimestre del 2021 e il primo trimestre del 2022 a causa dell'aumento dei prezzi. Dobbiamo tenere a mente che la Russia

era peraltro il principale fornitore di petrolio per l'Unione nel 2021, ma dopo l'invasione dell'Ucraina si è verificata una consistente deviazione nel commercio di oli petroliferi. Questo è divenuto evidente nel secondo e soprattutto nel terzo e quarto trimestre del 2022 e ha continuato anche nel 2023 e nel 2024.

Per quanto concerne la dipendenza dal ferro e dall'acciaio russi, la figura 3 evidenzia come nel primo trimestre del 2024 sia il valore che il volume di ferro e acciaio importati dalla Russia erano circa la metà di quelli del primo trimestre del 2021. La quota della Russia nelle importazioni extra-UE di ferro e acciaio è scesa significativamente (-7 pp¹⁶¹) nel primo trimestre del 2024 rispetto al primo trimestre del 2022, quando costituiva ancora il principale partner importatore.

Infine, con riferimento al gas naturale liquefatto importato dalla Russia, nel primo trimestre del 2024 esso era superiore di 28 pp rispetto al primo trimestre del 2021, come si evince dalla figura 4. Tuttavia, a causa dell'aumento dei prezzi, il suo valore in questo periodo è aumentato del 210%. L'offerta di gas naturale dalla Russia è diminuita costantemente fino al terzo trimestre del 2023, ma è incrementata negli ultimi due trimestri.¹⁶²

La guerra e le sanzioni dell'UE e degli altri Stati occidentali sono state indubbiamente costose per l'aggressore. La pressione macroeconomica e fiscale sulla Russia è aumentata significativamente, con spese militari alle stelle, un rublo indebolito e un'inflazione sempre più crescente. I ricavi totali delle esportazioni russe sono diminuiti del 29% nel 2023 rispetto al 2022 e del 14% rispetto al 2021, deteriorando i conti commerciali correnti della Russia. Il rublo ha perso più del 30% del suo valore nel 2023, alimentando l'inflazione e costringendo la Banca Centrale russa a innalzare il tasso di interesse chiave al 16%. Oltre a ciò, la mancanza di accesso alla tecnologia avanzata occidentale, l'accesso limitato ai finanziamenti a lungo termine e la carenza di manodopera hanno compromesso e compromettono tuttora le prospettive a lungo termine dell'economia di guerra russa.¹⁶³ Ciononostante, l'economia russa ha fatto meglio del previsto, principalmente grazie alle sostanziali spese militari statali,

¹⁶¹ Punti percentuali.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *For Putin, winning reelection could be easier than resolving the many challenges facing Russia* | AP News. AP News. (2023, December 10). <https://apnews.com/article/russia-putin-election-ukraine-war-challenges-5fba1069b57ac472eaf5614ed2c5cfa3>.

ai cuscinetti fiscali accumulati, ai prezzi elevati dell'energia e alla ri-orientazione del commercio verso il Medio Oriente e l'Asia (con riguardo soprattutto a Cina, India, Emirati Arabi Uniti e Turchia), assieme all'aggiramento delle sanzioni occidentali.¹⁶⁴

Nonostante l'elevato numero di sanzioni implementate, l'UE ha avuto un successo "misto" nell'attuazione e nell'applicazione delle misure restrittive impiegate finora. Molte sanzioni dell'Unione, infatti, avevano periodi di smantellamento ed esenzioni, e il targeting dei beni cruciali russi è stato ritardato (basti pensare che l'embargo petrolifero ha iniziato a operare pienamente solo nel febbraio 2023), consentendo notevoli entrate in forte valuta per la Russia.¹⁶⁵ Dall'inizio dell'invasione, l'UE ha pagato più di 212 miliardi di euro per beni russi, principalmente combustibili fossili, in un contesto di forte aumento dei prezzi delle materie prime nel 2022.¹⁶⁶ Per confronto, la spesa militare della Russia è prevista intorno ai 109 miliardi di euro nel 2024.

Sebbene il Regolamento del Consiglio (UE) 833/2014 del 31 luglio 2014 sia estremamente dettagliato, esso non copre tutti i settori dell'economia russa. Di conseguenza, ci sono due principali limitazioni o vincoli alle sanzioni adottate dall'UE:

1. La volontà di minimizzare l'impatto sulla popolazione civile
2. Non danneggiare gli interessi fondamentali dell'Unione o di alcuni suoi Stati membri, in particolare nel settore energetico

Ad esempio, i settori agroalimentare, farmaceutico e sanitario, così come le forniture di gas e combustibile nucleare, sono in gran parte esclusi dall'ambito delle misure restrittive europee o, comunque sia, beneficiano di eccezioni. Inoltre, i divieti sulle importazioni di petrolio russo sono stati progressivi.¹⁶⁷ Basti pensare che in tempi recenti (febbraio 2024) ci sono state ancora esenzioni dalle restrizioni energetiche dell'UE che hanno consentito importazioni dirette di GNL russo e gasdotti, nonché importazioni di petrolio greggio tramite

¹⁶⁴ *Cost of aggression: EU sanctions against Russia two years on.* (n.d.). <https://www.epc.eu/en/publications/Cost-of-aggression-EU-sanctions-against-Russia-two-years-on~58f570>.

¹⁶⁵ Taran, S. *Strengthening the impact of EU sanctions against Russian aggression in Ukraine*. Discussion Paper. European Policy Centre. 2022, pp. 3-11.

¹⁶⁶ *EU member state spending on Russian fossil fuels.* (2024, May 1). Beyond Fossil Fuels. <https://beyondfossilfuels.org/russian-fossil-fuel-tracker/>.

¹⁶⁷ *France: EU sanctions against Russia – the limits of the system.* (2024, April 5). Rödl & Partner. <https://www.roedl.com/insights/france-eu-sanctions-against-russia-limits-of-the-system#appointment>.

gasdotti in Ungheria, Slovacchia, Repubblica Ceca e petrolio greggio trasportato via mare in Bulgaria.¹⁶⁸ In aggiunta, le importazioni di prodotti petroliferi raffinati dal petrolio greggio russo in Paesi terzi non sono limitate dall'Unione Europea, con India, Turchia ed Emirati Arabi Uniti che hanno incrementato segnatamente gli acquisti di petrolio greggio russo e ampliato le importazioni di prodotti petroliferi raffinati in territorio comunitario.¹⁶⁹

Il grado di conformità con le sanzioni o di aggiramento influisce sulle prestazioni economiche della Federazione Russa. Nei primi mesi dopo l'introduzione dell'embargo petrolifero dell'UE e del tetto del prezzo del petrolio, gli sconti sul petrolio russo hanno raggiunto il 30% e i ricavi delle esportazioni russe sono diminuiti sensibilmente.¹⁷⁰ Tuttavia, l'effetto delle sanzioni è diminuito nel momento in cui la Russia è riuscita a sfruttare l'applicazione insufficiente del tetto del prezzo del petrolio e ha ridotto notevolmente la sua dipendenza dai servizi marittimi occidentali utilizzando una flotta ombra di “*vecchie petroliere pericolose, praticamente non assicurate e non tracciabili*”. Pertanto, la Russia è stata in grado di vendere una parte significativa del suo petrolio a prezzi superiori al tetto dei 60 dollari, riprendendo i ricavi delle esportazioni e riducendo il deficit di bilancio nella seconda metà del 2023.¹⁷¹

Accanto alle ricadute economiche e commerciali, sono aumentate anche le preoccupazioni per le conseguenze umanitarie del regime sanzionatorio dell'Europa.

Sia la Russia che il suo principale alleato nella guerra in Ucraina, la Bielorussia, sono fornitori chiave di cibo e fertilizzanti per ampie parti del mondo, in particolar modo in Africa, dove continua ad imperversare una crisi alimentare sempre più grave. Per quanto l'Unione Europea non abbia ufficialmente imposto restrizioni su cibo e fertilizzanti, le ricerche

¹⁶⁸ Levi, I. *January 2024 — Monthly analysis of Russian fossil fuel exports and sanctions*. Centre for Research on Energy and Clean Air. (2024, February 14). <https://energyandcleanair.org/january-2024-monthly-analysis-of-russian-fossil-fuel-exports-and-sanctions/>.

¹⁶⁹ *The Laundromat: How the price cap coalition whitewashes Russian oil in third countries*. (2023, August 3). CREA - Centre for Research on Energy and Clean Air. <https://energyandcleanair.org/publication/the-laundromat-how-the-price-cap-coalition-whitewashes-russian-oil-in-third-countries/>.

¹⁷⁰ *One year of sanctions: Russia's oil export revenues cut by EUR 34 bn*. (2024, January 23). CREA- Centre for Research on Energy and Clean Air. <https://energyandcleanair.org/publication/one-year-of-sanctions-russias-oil-export-revenues-cut-by-eur-34-bn/>.

¹⁷¹ Hilgenstock, B.; Ivanchuk, V.; Pavytska, Y. *What to Watch for in 2024: External Conditions Undermine Macro Stability, Critical Buffers under pressure*. (January, 2024). KSE Institute Russia Chartbook. https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/01/Chartbook_January2024.pdf.

indicano una tendenza al “superamento delle sanzioni” in cui le aziende sono riluttanti a partecipare al flusso di beni non sanzionati, nonostante la loro legalità, per timore di incorrere in restrizioni impreviste, di avere difficoltà a ricevere pagamenti da venditori russi designati o di non riuscire a ottenere adeguate assicurazioni.¹⁷²

Gli effetti collaterali delle misure restrittive europee si sono riversati sui cittadini di altri Paesi, compresi quelli che impongono le sanzioni stesse. L’aumento del costo della vita nell’Unione ha, infatti, significativamente aumentato il malcontento tra gli agricoltori e altri gruppi di interesse. D’altronde, le restrizioni alle esportazioni di materie prime russe hanno fatto aumentare i prezzi sui mercati globali, come già accennato, mettendo così sotto pressione i Paesi più poveri che dipendono dalle importazioni, comprese quelle dalla Russia, per sostenere le loro popolazioni.¹⁷³

Dopo più di due anni dall’aggressione russa e la continua escalation in territorio ucraino, secondo alcuni autori è tempo di aumentare ulteriormente i costi per la continuazione della guerra al Cremlino. Quando le sanzioni sono correttamente applicate e le principali falle vengono chiuse, la loro efficacia aumenta (Taran, 2024).

Ad ogni modo, pur cercando di ridurre l’aggressione russa, sanzioni troppo ampie hanno esercitato e continuano a esercitare pressioni sulle economie europee e sugli sforzi di aiuto umanitario. È quindi importante implementare misure ancora più mirate, come si è cercato di fare con gli ultimi due pacchetti sanzionatori adottati dal Consiglio dell’UE. Del resto, snellire le restrizioni per colpire inequivocabilmente la macchina da guerra russa incrementerà la conformità e ridurrà le vulnerabilità. Al tempo stesso, meccanismi di assistenza che supportano le industrie europee colpite aiuterebbero ad affrontare le fragilità economiche che affliggono ampia parte del Vecchio continente.¹⁷⁴

Sebbene la politica delle sanzioni costituisca solo uno dei vari elementi – anche se probabilmente il più importante – della risposta dell’UE all’aggressione illegale della Russia

¹⁷² Abely, C. *The Russia Sanctions. The Economic Response to Russia’s Invasion of Ukraine*. Cambridge University Press. 2023, pp. 79–87.

¹⁷³ *Rethinking EU restrictive measures*. (2024, April 29). POLITICO Studio. <https://www.politico.eu/sponsored-content/rethinking-eu-restrictive-measures/>.

¹⁷⁴ Medunic, F. (2023). *Damage done: Ways to measure European sanctions’ success against Russia*. ECFR. <https://ecfr.eu/article/damage-done-ways-to-measure-european-sanctions-success-against-russia/>.

contro l'Ucraina, essa è vitale per indebolire la capacità del Cremlino di portare avanti il conflitto in un'ottica di progressiva de-escalation.

2.4.3. Valutazioni generali sulla legittimità giuridica delle sanzioni comunitarie dall'inizio della crisi in Ucraina

Come scritto in precedenza, le misure restrittive messe in atto dall'Unione Europea dal 2022 ad oggi hanno portato a includere nell'Allegato I al Regolamento UE n° 269/2014 più di 2200 persone fisiche, colpite quindi dalle sanzioni individuali di congelamento di fondi e risorse economiche. Tra le figure di maggior spicco colpite dal sistema sanzionatorio europeo figurano il Presidente, il Primo Ministro, il Ministro degli Affari Interni, il Ministro degli Esteri della Federazione Russa attualmente in carica, tutti i componenti della Duma di Stato, altri uomini attivi nella politica russa e nel settore dell'informazione, imprenditori russi e persone ad essi associate.¹⁷⁵

Tuttavia, sin dalla prima introduzione delle misure sanzionatorie individuali menzionate, alcune delle persone interessate hanno sollevato questioni in merito alla legittimità dell'inserimento dei loro nomi negli elenchi sanzionatori, presentando ricorso alla CGUE, più nello specifico di fronte al Tribunale.

Un caso piuttosto noto è quello che ha riguardato Dmitry Vladimirovich Ovsyannikov, il quale è stato inserito nell'Allegato I al Regolamento UE n°269/2014 nel 2017 in quanto, all'epoca, ricopriva la carica di Governatore di Sebastopoli e come tale è stato ritenuto responsabile di aver sostenuto attivamente o portato avanti le azioni politiche che minacciavano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. In tale veste aveva rilasciato dichiarazioni pubbliche a sostegno dell'annessione della Crimea e di Sebastopoli alla Federazione Russa. Oltre a ciò, la sua inclusione tra i soggetti sanzionati è stata poi confermata a seguito della sua nomina come Vice-ministro dell'Industria e del Commercio del governo russo. Ma anche quando successivamente ha cessato di ricoprire le cariche menzionate, il Consiglio dell'Unione Europea ha continuato a mantenere il suo nome nella lista aggiornando solo la motivazione prima nel 2020 e poi nel 2021.

¹⁷⁵ Elenco consolidato delle persone, dei gruppi e delle entità soggetti a sanzioni finanziarie dell'UE. Data.europa.eu. Aggiornato il 28-02-2024. <https://data.europa.eu/data/datasets/consolidated-list-of-persons-groups-and-entities-subject-to-eu-financial-sanctions?locale=it>.

Con ricorso del 3 dicembre 2020, l'interessato ha chiesto di annullare la decisione 2014/45/PESC del Consiglio del 17 marzo 2014 e il corrispondente Regolamento n° 269 nelle parti in cui riguardavano o potevano incidere sullo stesso.

All'esito del giudizio, con sentenza datata al 26 ottobre 2022, il Tribunale ha accolto il ricorso disponendo di annullare gli atti del Consiglio nella misura in cui mantenevano il nome del ricorrente nell'elenco delle persone sanzionate. Il Tribunale ha difatti espressamente statuito che, dato che le misure restrittive hanno natura precauzionale e provvisoria, la loro validità deve essere sempre subordinata al permanere delle circostanze di fatto e di diritto che ne hanno giustificato l'adozione e al loro carattere di necessità per il conseguimento dell'obiettivo a cui sono associate.¹⁷⁶

Con la cessazione delle funzioni di Governatore di Sebastopoli nell'aprile 2019 – e poi di Vice-ministro del Governo russo nell'aprile 2020, sono pertanto venuti meno i motivi che avevano giustificato l'iniziale inserimento del ricorrente nell'Allegato I al Regolamento UE n° 269/2014.

Il Tribunale ha inoltre sancito che grava in capo al Consiglio l'onere di dimostrare, in caso di contestazione, che i motivi addotti contro l'interessato sono fondati, mentre non spetta a quest'ultimo fornire prove negative dell'infondatezza di tali motivi.

Di conseguenza, nel febbraio 2023, con il Regolamento di esecuzione (UE) n° 2023/253 il Consiglio ha disposto la cancellazione del sig. Ovsyannikov dall'elenco di cui all'Allegato I del Regolamento n° 269.¹⁷⁷

Un altro caso recente che ha contestato la validità giuridica delle misure sanzionatorie impiegate dall'Unione e che ha destato altresì una particolare attenzione a livello giuridico è quello che ha visto come oggetto delle misure in questione la signora Violetta Prigozhina, madre di Evgenij Prigozhin, finanziatore ed ex amministratore non ufficiale del gruppo militare “Wagner”, deceduto nell'agosto del 2023 in un incidente aereo avvenuto nell'oblast'

¹⁷⁶ Sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) del 26 ottobre 2022; causa T-714/20; *Dmitry Vladimirovich Ovsyannikov c. Consiglio dell'Unione europea*.

¹⁷⁷ O'Kane, M. (2023, November 5). *EU de-lists former Governor of Sevastopol*. Global Sanctions. <https://globalsanctions.co.uk/2023/02/eu-de-lists-former-governor-of-sevastopol/>.

di Tver particolarmente controverso.¹⁷⁸

La sig.ra Prigozhina è stata inserita nell'Allegato I al Regolamento UE n°269/2014 nel febbraio 2022 in quanto ritenuta proprietaria dal Consiglio dell'Unione Europea della Concord Management and Consulting LCC, che fa parte del Concord group, fondato da suo figlio che ne è stato proprietario fino al 2019, oltre ad essere proprietaria di altre imprese che hanno un legame effettivo con quest'ultimo. Ad avviso del Consiglio, Violetta Prigozhina ha pertanto fornito sostegno ad azioni e politiche che compromettono l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dello Stato ucraino.¹⁷⁹

Con ricorso del 21 aprile 2022, la sig.ra Prigozhina ha chiesto di annullare la decisione (PESC) 2022/265 del Consiglio del 23 febbraio 2022 e il relativo Regolamento di esecuzione che ha modificato il Regolamento UE n°269/2014, disponendo tra l'altro la sua inclusione nell'elenco dei soggetti sanzionati.

La ricorrente ha infatti lamentato diversi vizi nella motivazione posta alla base del suo inserimento nell'elenco. Nello specifico è stata contestata: la mancanza di legami con le società del figlio, l'incertezza in merito al fatto che quest'ultimo fosse effettivamente legato al Wagner Group; e che in ogni caso non erano presenti sufficienti motivi che permettessero di sostenere, sulla base dei legami con il figlio, che la ricorrente potesse aver concorso a compromettere in qualunque modo l'integrità territoriale dell'Ucraina.¹⁸⁰

Con la sentenza dell'8 marzo 2023 emessa nella causa T-212/22, i giudici del Tribunale di Lussemburgo hanno annullato l'iscrizione della ricorrente nelle cosiddette *black lists*, dettando importanti principi in merito ai requisiti oggettivi e soggettivi che devono sussistere al momento in cui la persona viene inserita negli elenchi adottati dal Consiglio per fronteggiare le attività dei Paesi o dei singoli individui che si ritengono di

¹⁷⁸ *Prigozhin muore nello schianto del suo jet, "abbattuto".* (2023, August 24). Agenzia ANSA. https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2023/08/23/ansa/-prigozhin-muore-nello-schianto-del-suo-jet-abbattuto_31c5fd36-096b-44f4-b761-73059924eda4.html.

¹⁷⁹ Il Tribunale annulla le misure restrittive applicate alla sig.ra Violetta Prigozhina, madre del sig. Yevgeniy Prigozhin, nell'ambito della guerra della Russia contro l'Ucraina. Cour de Justice de l'Union Européenne. Comunicato stampa n.43/23. Lussemburgo, 8 marzo 2023.

¹⁸⁰ *Recenti pronunce del Tribunale presso la Corte di Giustizia Europea in merito alle impugnazioni delle sanzioni individuali europee da parte di soggetti russi sanzionati.* (2023, May 3). Pavia & Ansaldo. <https://www.pavia-ansaldo.it/recenti-pronunce-del-tribunale-presso-la-corte-di-giustizia-europea-in-merito-alle-impugnazioni-delle-sanzioni-individuali-europee-da-parte-di-soggetti-russi-sanzionati/?print=print>.

minaccia per la pace e la sicurezza internazionale.

Innanzitutto, il Tribunale ha statuito che l'applicazione di misure restrittive a persone fisiche, a prescindere dal loro comportamento personale e unicamente sulla base dei loro legami familiari con persone associate alla direzione del Paese terzo interessato, deve essere considerata in contrasto con la sua giurisprudenza. Ne consegue che il legame familiare della sig.ra Prigozhina con un altro soggetto sanzionato non può da solo giustificare l'inclusione della stessa negli elenchi summenzionati.¹⁸¹

In aggiunta a quanto detto, prima è stato scritto che come ulteriore motivazione che ha condotto il Consiglio a adottare la misura sanzionatoria in esame era che, come sostenuto dal Consiglio stesso, la ricorrente è stata coinvolta almeno fino al 2017 nelle imprese legate al figlio Prigozhin e che il modello di gestione familiare persisteva alla data di adozione della misura. E ciò ha fatto ipotizzare al Consiglio il rischio che il sig. Evgenij Prigozhin eludesse le misure restrittive europee per il tramite della propria genitrice.¹⁸²

Su questo punto, il Tribunale ha ritenuto testualmente che: *«non è dimostrato che la ricorrente possedesse ancora quote delle società interessate alla data di adozione degli atti impugnati. Tuttavia, il criterio dell'elenco relativo alle persone "associate" a persone responsabili di azioni che compromettono la situazione in Ucraina è chiaramente formulato al presente. Parimenti, le ragioni più specificatamente esposte in relazione alla ricorrente indicano che essa è "titolare" di Concord Management and Consulting e che "possiede" attività legate al figlio, il che implica che l'associazione debba essere costituita al momento dell'adozione degli atti contestati»*.¹⁸³

Il caso Ovsyannikov e il caso Prigozhina sono solo alcuni dei numerosi ricorsi proposti da soggetti russi a seguito dell'invasione dell'Ucraina.¹⁸⁴

Essi sembrano confermare che la natura dei fini perseguiti in area PESC non può giustificare in modo assoluto l'effettività dei mezzi adottati dal Consiglio: le designazioni individuali restano infatti soggette al controllo di legittimità da parte della CGUE.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Zagami, D. (2024, August 12). *Cittadini russi e blacklisting*. Studio Legale Zagami. <https://www.studiozagami.it/cittadini-russi-e-blacklisting/>.

¹⁸³ Sentenza del Tribunale (Prima Sezione) dell'8 marzo 2023; causa T-212/22; *Violetta Prigozhina c. Consiglio dell'Unione europea*.

¹⁸⁴ Basti pensare che attualmente vi sono più di 50 ricorsi pendenti dinanzi al Tribunale.

In altre parole, il Consiglio non può invocare l'eccezionale contesto geopolitico per perseguire l'effettività assoluta delle sue designazioni adottate nel regime sanzionatorio contro la Russia.¹⁸⁵

La stessa formulazione che si riscontra leggendo l'art. 3 del regolamento n°269/2014, che designa tra i soggetti destinatari oltre alle persone fisiche anche le entità “associate” ai *responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale (...) dell'Ucraina*, è tanto elastica da rendere estremamente ampio il novero di coloro che risultano colpiti dalle misure sanzionatorie dell'Unione. Di fatto, il rischio insito nella clausola in questione risiede nella possibilità di attribuire alle istituzioni europee un margine di discrezionalità illimitato nella designazione dei soggetti meritevoli di essere sanzionati. E, come scrive il dottor Roberto Ruoppo, ricercatore di Diritto Internazionale presso l'Università Politecnica delle Marche, questo comporta altresì il serio pericolo di configurare forme di coinvolgimento – già stigmatizzate dalla CGUE – fondate su semplici presunzioni e in grado di dar vita a inammissibili ipotesi di responsabilità da posizione, come accade quando ad essere sanzionati siano proprio i familiari di soggetti direttamente coinvolti nella realizzazione dell'illecito che ha giustificato l'adozione della misura restrittiva¹⁸⁶, come nel caso della signora Prigozhina.

Per concludere, è innegabile che la revisione giudiziaria delle misure restrittive dell'UE condotta dalla Corte di Giustizia ha svolto e continua a svolgere un ruolo essenziale nell'assicurare che queste misure non solo perseguano gli obiettivi della PESC, ma non vadano a ledere in modo sproporzionato i diritti fondamentali dei loro destinatari. È stata questa revisione giudiziaria che ha progressivamente minato in modo significativo la legittimità del sistema sanzionatorio europeo implementato per affrontare casi di presunta appropriazione indebita di fondi pubblici.

Nel complesso, l'analisi della giurisprudenza della CGUE è illustrativa della tendenza della Corte stessa ad attribuire maggiore peso al diritto al giusto processo, al rispetto di diritti

¹⁸⁵ Finelli, F. *Principio di effettività e misure restrittive UE: la lotta all'elusione nel contesto della guerra in Ucraina*. AISDUE. Luglio 2023, p. 743.

¹⁸⁶ Ruoppo, R. (2022). *Sanzioni individuali dell'Unione Europea nel conflitto russo-ucraino e diritti fondamentali: luci ed ombre all'indomani delle prime pronunce della Corte di Giustizia*. Ordine Internazionale e diritti umani, pp. 1201-1219 ~ 1215.

fondamentali dell'uomo come il diritto alla libertà di espressione, il diritto di proprietà o il diritto di esercitare un'attività commerciale, tutti diritti fondamentali sanciti anche nella Carta di Nizza.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Bogdanova, I.; Happold, M. (2024, June 27). *Report on the limitations of the current EU restrictive measures (sanctions) regimes*. Kleptotrace. Co-founded by the European Union. <https://transcrime.it/kleptotrace/wp-content/uploads/2024/07/D4.1-Report-on-the-limitations-of-the-current-EU-sanction-regimes.pdf>.

CAPITOLO 3

L'INVIO DELLE ARMI NELLA GUERRA IN UCRAINA

3.1. L'ingerenza europea... dall'esterno

Fin da quel famoso 24 febbraio 2022, l'Unione Europea si è dimostrata piuttosto compatta nel suo sostegno all'Ucraina, non solo ed unicamente a livello finanziario e umanitario, ma anche *militare*, contribuendo vistosamente alla resistenza dell'esercito ucraino di fronte al volume incomparabile di uomini e armi della Federazione Russa. Senza gli aiuti di almeno trenta Paesi occidentali, con molta probabilità Kiev sarebbe caduta in poche settimane.¹⁸⁸

Più in dettaglio, dall'inizio della guerra di aggressione nel pieno del continente europeo, nella cornice del sistema comunitario sono stati mobilitati circa 39 miliardi di euro di sostegno militare all'Ucraina, ivi compresi 6.1 miliardi di euro a titolo dello strumento europeo per la pace (che verrà approfondito a breve) a supporto della fornitura di attrezzature militari. In termini di aiuti totali - militari, finanziari e umanitari -, secondo l'istituto Kiel, i Paesi membri dell'Unione hanno fornito di più all'Ucraina, mentre gli Stati Uniti hanno di gran lunga distribuito il maggior numero di aiuti militari.¹⁸⁹ Dal gennaio 2022, principalmente le Nazioni occidentali hanno promosso più di 380 miliardi di dollari (corrispondenti a circa 346 miliardi di euro) in aiuti allo Stato ucraino, inclusi quasi 118 miliardi di dollari (pari a 107.5 miliardi di euro) in aiuti militari diretti all'Ucraina da parte dei singoli Stati.¹⁹⁰

Importante da considerare è, inoltre, il fatto che per la prima volta nella sua storia, l'Unione Europea ha autorizzato il fornimento di armi letali attraverso le sue istituzioni, come

¹⁸⁸ *Guerra in Ucraina, le armi inviate a Kiev dai Paesi Occidentali a un anno dall'inizio*. Sky TG24. <https://tg24.sky.it/mondo/2023/02/24/guerra-ucraina-armi-inviate#02>.

¹⁸⁹ *Ukraine Support Tracker - a database of military, financial and humanitarian aid to Ukraine*. (n.d.). Kiel Institute. <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>.

¹⁹⁰ *Ukraine aid: Where the money is coming from, in 4 charts*. (2024, March 24). CNN. <https://edition.cnn.com/2023/10/05/world/ukraine-money-military-aid-intl-dg/index.html>.

quanto dichiarato il 27 febbraio 2022, a tre giorni dallo scoppio della guerra di aggressione, dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, la quale definì la mossa comunitaria come «*decisiva*» e parlando, a tal proposito, di «*un momento spartiacque*» nella storia dell'Unione.¹⁹¹

3.1.1. I contributi recenti dell'aiuto militare occidentale nel conflitto

Nel marzo 2024, il Consiglio dell'Unione Europea ha istituito un apposito fondo di assistenza per l'Ucraina del valore di 5 miliardi di euro, portando a 11.1 miliardi di euro il sostegno finanziario totale stanziato attraverso il cosiddetto strumento europeo per la pace (EPF, *European Peace Facility*).¹⁹² Quest'ultimo è un meccanismo di finanziamento fuori bilancio per le azioni dell'UE con implicazioni militari e di difesa nell'ambito della PESC, con un budget complessivo di oltre 17 miliardi di euro per un periodo di sette anni, dal 2021 al 2027. L'EPF è stato istituito dalla decisione del Consiglio (PESC) 2021/509 del 22 marzo 2021 sulla base degli articoli 30.1 e 41.2 del TUE.¹⁹³

Attraverso tale strumento, l'Unione ha la possibilità di vedere consolidata la propria capacità di prevenire conflitti, costruire e preservare la pace nonché di rafforzare la sicurezza e la stabilità sia dei suoi membri sia a livello internazionale, ed essendo un meccanismo “off-budget” (che opera fuori bilancio), sono i singoli Stati membri che pagano i loro contributi direttamente ogni anno, basati sul bilancio annuale stimato per l'EPF.¹⁹⁴

Nel contesto dell'EPF è stato altresì approvato un importo totale di 6.1 miliardi di euro per fornire sostegno militare alle forze armate ucraine. Di questi, 5.77 miliardi, gestiti dall'amministratore delle misure di assistenza, coprono la consegna di attrezzature militari letali e non letali all'Ucraina, compresi 2 miliardi di euro per la fornitura di munizioni e missili di artiglieria di calibro 155 mm. Per di più, 377 milioni di euro, gestiti dall'amministratore delle operazioni, sono stati assegnati alla missione di assistenza militare

¹⁹¹ De La Baume, M.; Barigazzi, J. (2022, March 1). *EU agrees to give €500M in arms, aid to Ukrainian military in 'watershed' move*. POLITICO. <https://www.politico.eu/article/eu-ukraine-russia-funding-weapons-budget-military-aid/>.

¹⁹² Sostegno militare dell'UE all'Ucraina. Solidarietà dell'UE all'Ucraina. https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/eu-military-support-ukraine_it.

¹⁹³ V. Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021, che istituisce uno strumento europeo per la pace e abroga la decisione (PESC) 2015/528.

¹⁹⁴ *Strumento europeo per la pace*. Sito del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-peace-facility/>.

dell'Unione Europea per l'Ucraina (EUMAM), la quale ha formato ed equipaggiato oltre 40.000 soldati ucraini.¹⁹⁵

L'EUMAM si colloca più precisamente nell'ambito della PSDC, la politica estera e difesa comune dell'UE, la quale, ancora più della stessa PESC, prevede l'adozione di atti che hanno caratteri differenti rispetto agli ordinari atti di diritto derivato dell'Unione e che sono approvati, di regola all'unanimità, dalle istituzioni composte da Stati, in particolare dai loro governi (quindi Consiglio europeo e Consiglio). La missione in questione è organizzata su due anni, con un budget stimato di circa 60 milioni di euro all'anno, e coinvolge una ventina di Stati membri, ognuno dei quali contribuisce in base alle proprie capacità e competenze. Il comando principale della missione è situato in Polonia, con un secondo quartier generale in Germania, Paesi che ospitano gran parte delle attività di addestramento. Oltre a Polonia e Germania, altri Stati membri – come la Spagna e il Belgio – partecipano fornendo istruttori specializzati e ospitando sessioni di formazione specifiche.¹⁹⁶

Per quanto concerne l'Italia, fin dalle prime settimane del conflitto, essa ha distribuito mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari a Kiev attraverso una serie di provvedimenti, presi prima dal governo Draghi e poi, a partire da febbraio 2023, dal governo Meloni.¹⁹⁷

Il 10 luglio 2024 è stato inoltre pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il “nono pacchetto” di invio di materiali ed equipaggiamenti militari all'Ucraina, il cui contenuto è, come in precedenza, classificato. Si tratta del primo invio avvenuto nel 2024; difatti, era stato approvato definitivamente dall'Assemblea della Camera nella seduta dell'8 febbraio scorso e, nove giorni più tardi, è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il disegno di legge A.C. 1666 di conversione del decreto-legge n°200 del 2023 che ha prorogato fino al 31 dicembre 2024 l'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti in favore delle

¹⁹⁵ *European Peace Facility*. (2024, June 25). Service for Foreign Policy Instruments. https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/european-peace-facility_en?prefLang=it.

¹⁹⁶ *L'Ue lancia Eumam, missione di addestramento per le truppe ucraine*. (2022, November 20). Agenzia ANSA. https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2022/11/18/lue-lancia-eumam-missione-di-addestramento-per-le-truppe-ucraine_89ff3393-eebb-4b43-81ec-7112999daf2f.html.

¹⁹⁷ *Armi all'Ucraina, ok della Camera: ecco gli aiuti dell'Italia*. (2024, February 8). Il Sole 24 ORE. <https://www.ilsole24ore.com/art/via-libera-definitivo-camera-proroga-decreto-armi-all-ucraina-ecco-aiuti-dell-italia-AFy2pqdC>.

autorità governative ucraine.¹⁹⁸

I decreti Draghi e Meloni hanno sostanzialmente allestito la cornice giuridica per spedire con – ormai – nove singoli provvedimenti ministeriali aiuti militari a Kiev con la formula di «*cessione non onerosa*» attingendo dalle riserve delle forze armate. Il valore stimato è di circa 2 miliardi di euro, inclusi i costi per la logistica che rappresentano il 10%.¹⁹⁹

Anche gli altri Stati membri dell'Unione hanno continuato il loro sostegno all'Ucraina. Nel mese di giugno, la Romania ha annunciato l'invio di un sistema di difesa antiaerea Patriot a Kiev per aiutare lo Stato ucraino a proteggersi dagli attacchi russi.²⁰⁰ La Spagna ha consegnato un secondo lotto di missili antiaerei Patriot all'Ucraina il 21 giugno, come hanno riferito fonti governative all'agenzia EFE. Oltre ai missili, la spedizione comprendeva carri armati Leopard 2A4, vari tipi di munizioni, sistemi anti-drone, sistemi di sorveglianza ottico-elettronici e torrette telecomandate. Madrid stanzierà anche un pacchetto di aiuti militari all'Ucraina del valore di circa 1 miliardo di euro nel corso del 2024.²⁰¹

Le forze aeree della Francia, d'altra parte, secondo un reportage di France 24, stanno addestrando dieci piloti ucraini al volo sui jet a bordo dei Dassault/Dornier Alpha Jet in una base aerea nel sud francese. Il corso di addestramento durerà sei mesi e, in seguito, i piloti ucraini di età compresa tra i 21 e i 23 anni continueranno l'addestramento sull'F-16 in un altro Paese europeo. In due anni, la Francia mira a addestrare ventisei piloti ucraini.²⁰²

La Danimarca, invece, cesserà di addestrare i piloti ucraini sugli aerei da combattimenti F-16 dopo il 2024, come annunciato dal ministro della Difesa Troels Lund Poulsen in una conferenza stampa congiunta con il corrispettivo norvegese Gram. La *Flyvevåbnet*, la Reale aeronautica militare danese, intende infatti utilizzare la base aerea di Skrydstrup, dove

¹⁹⁸ *Cessione di materiali d'armamento alle autorità governative dell'Ucraina*. (2018, March 23). Documentazione Parlamentare. https://temi.camera.it/leg19/temi/19_cessioni-di-materiali-d-armamento-alle-autorit-governative-dell-ucraina.html.

¹⁹⁹ *Il grande affare delle armi italiane vendute all'Ucraina: 417 milioni di euro nel 2023* | L'Espresso. (n.d.). <https://lespresso.it/c/inchieste/2024/3/22/il-grande-affare-delle-armi-italiane-vendute-allucraina-417-milioni-di-euro-nel-2023/50442>.

²⁰⁰ *Romania agrees to donate Patriot air defense system to Ukraine*. (2024, June 20). POLITICO. <https://www.politico.eu/article/romania-agrees-to-donate-patriot-air-defense-system-to-ukraine/>.

²⁰¹ *Envíos militares de España a Ucrania*. (2024, May 27). EFE Noticias. <https://efe.com/espana/2024-05-27/armas-espana-envio-ucrania-guerra/>.

²⁰² *Macron to supply Ukraine with Mirage 2000-5 warplanes and train pilots and troops in France*. (2024, June 6). France24. <https://www.france24.com/en/live-news/20240606-%F0%9F%94%B4-macron-to-supply-ukraine-with-mirage-2000-5-warplanes-and-train-fighter-pilots-in-france>.

vengono attualmente addestrati una ventina di piloti ucraini, per la conversione dei piloti danesi sul nuovo F-35A.²⁰³

Non meno rilevante è quanto disposto dalla Germania alla fine di maggio scorso, quando la Cancelleria tedesca, seguendo l'esempio dato da Francia e Stati Uniti, ha autorizzato l'Ucraina a far utilizzo delle armi fornite contro obiettivi militari in territorio russo adiacenti ai confini, per difendersi dagli attacchi lanciati da Mosca.²⁰⁴ D'altronde, il governo tedesco ha altresì approvato la consegna allo Stato ucraino di diciotto obici semoventi a elevata automazione RCH 155 con un contratto di 216 milioni di euro finanziato dalla Germania stessa, con consegne a partire dal 2025.²⁰⁵

Sviluppi correnti nelle relazioni reciproche tra UE e Ucraina mettono il rilievo anche il recente accordo di sicurezza firmato il 27 giugno tra il Presidente ucraino Zelensky e i vertici dell'Unione (nelle persone di Charles Michel per il Consiglio europeo e di Ursula von der Leyen per la Commissione), che ha formalizzato sostanzialmente l'impegno europeo nei confronti dello Stato aggredito.²⁰⁶ Il patto dovrebbe permettere a Kiev di passare all'incasso di aiuti militari per circa cinque miliardi di euro entro la fine dell'anno; dopodiché potrebbero essere sborsate somme aggiuntive, se del caso fino al 2027, quando scadrà l'attuale periodo di bilancio comunitario. *«Per la prima volta, questo accordo sancirà l'impegno di tutti i 27 Stati membri a fornire all'Ucraina un sostegno sostanziale, indipendentemente da qualsiasi cambiamento istituzionale interno»* come dichiarato dallo stesso Michel.²⁰⁷

²⁰³ Denmark will stop training Ukrainian pilots on the F-16 fighters | Defense Express. (n.d.). https://en.defence-ua.com/news/denmark_will_stop_training_ukrainian_pilots_on_the_f_16_fighters-10960.html.

²⁰⁴ Guerra in Ucraina: la Germania autorizza l'uso di armi contro territori russi. (2024, May 31). Euronews. <https://it.euronews.com/my-europe/2024/05/31/guerra-in-ucraina-la-germania-autorizza-l'uso-di-armi-contro-territori-russi>.

²⁰⁵ Germany finances 18 additional RCH 155 for Ukraine | German Aid To Ukraine. <https://deaidua.org/news/2024/06/19/germany-finances-18-additional-rch-155/>

²⁰⁶ Genovese, V. (2024, June 27). L'Ue firma un "accordo di sicurezza" con l'Ucraina: armi, addestramento e cooperazione militare. Euronews. <https://it.euronews.com/my-europe/2024/06/27/ue-firma-un-accordo-di-sicurezza-con-l'ucraina-armi-addestramento-e-cooperazione-militare>.

²⁰⁷ Bortoletto, F. (2024, June 27). Zelensky rilancia dopo il nuovo patto di sicurezza con l'Europa: "Anche la Bielorussia nell'Ue." EuropaToday. <https://www.google.com/amp/s/amp.today.it/europa/unione-europea/patto-sicurezza-ue-ucraina.html>.

Il 3 luglio scorso è stato peraltro pubblicato dallo European Council on Foreign Relations (Ecfr)²⁰⁸ un nuovo report, il quale rileva che, nonostante una serie di eventi recenti come il ritardo degli aiuti all'Ucraina da parte degli Stati Uniti, lo spostamento verso i partiti populistici di estrema destra dopo le elezioni di giugno in Europa e la recente intensificazione degli attacchi militari russi in Ucraina, non vi sia stato un sostanziale cambiamento nel sostegno allo sforzo bellico tra gli alleati europei. Difatti, è stato riportato come in Europa ci sia tuttora un forte supporto all'incremento della fornitura di armi e di munizioni al governo ucraino da parte degli alleati. Dei quindici Paesi intervistati – tutti membri dell'Unione Europea – solo in tre (Bulgaria, Grecia e Italia) la maggioranza degli intervistati ritiene che aumentare la fornitura di munizioni e armi all'Ucraina sia “una cattiva idea”. In aggiunta a ciò, molti europei sono contrari all'invio di truppe in Ucraina, basti pensare che solo nel nostro Paese ben l'80% dei cittadini è contrario all'invio di militari nello Stato ucraino. Ma in generale, comunque, gli europei sono maggiormente predisposti ad approvare il coinvolgimento delle truppe nazionali nel conflitto in modalità diverse, ad esempio fornendo assistenza tecnica all'esercito ucraino o pattugliando il confine tra Ucraina e Bielorussia.²⁰⁹

3.2. Questioni giuridiche sull'invio di armamenti nel conflitto in Ucraina

Come dapprima dichiarato, successivamente all'invasione russa dell'Ucraina, quasi trenta Paesi occidentali e l'Unione Europea hanno stabilito di fornire armamenti alle forze armate ucraine. L'Italia ben presto si è allineata: con il decreto-legge n° 14 del 25 febbraio 2022, il governo italiano guidato dall'allora Presidente del Consiglio Mario Draghi ha autorizzato la cessione all'Ucraina «a titolo gratuito, di mezzi e materiali di equipaggiamento militari non letali di protezione», come dettato dall'articolo 2. Le parole “non letali” sono state poi omesse nel seguente decreto-legge n°16 adottato tre giorni dopo, con cui si è

²⁰⁸ È il primo think tank europeo, inaugurato nell'ottobre del 2007 per fare ricerca e promuovere un dibattito informato per favorire lo sviluppo di una politica estera efficace e coerente fondata sui valori europei. Cfr. <https://ecfr.eu/about/>.

²⁰⁹ Tra gli europei resta forte il sostegno all'Ucraina, anche inviando armi. Ma dicono "no" a un intervento delle truppe. (2024, July 9). Eunews. <https://www.eunews.it/2024/07/03/ucraina-sondaggio-ecfr/>.

autorizzata «previo atto di indirizzo delle Camere, (...) la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina», così sancito all'articolo 1, primo comma. Per finire, il primo marzo di quell'anno, le due Camere parlamentari hanno approvato due risoluzioni gemelle che hanno impegnato il Governo italiano «ad assicurare (...), tenendo costantemente informato il Parlamento e in modo coordinato con gli altri Paesi europei e alleati, la cessione di apparati e strumenti militari che consentano all'Ucraina di esercitare il diritto alla legittima difesa e di proteggere la sua popolazione».²¹⁰

Numerosi autori, tra cui giuristi e internazionalisti, hanno cominciato a sollevare questioni in merito alla legittimità, dal punto di vista del diritto internazionale e – a livello domestico – del diritto costituzionale, della fornitura di tale materiale bellico allo Stato ucraino, avanzando differenti tesi a riguardo che sottolineano una quasi perfetta uniformità nelle loro conclusioni. Nei seguenti paragrafi, verranno trattate le suddette argomentazioni portate avanti nel corso di questi due anni e mezzo di guerra, con le opportune considerazioni.

3.2.1. La compatibilità dell'invio delle armi con il diritto internazionale

La domanda che bisogna porsi in tal caso è se fornire armi all'Ucraina violi il divieto dell'uso della forza previsto nell'art. 2, par. 4 della Carta delle Nazioni Unite.²¹¹ Se così fosse, gli Stati fornitori commetterebbero un illecito internazionale e la Federazione Russa avrebbe il diritto di prendere misure di contromisura proporzionate contro di essi fino a quando i trasferimenti di armi non cessino.²¹² Tuttavia, nel caso in specie, è evidente come gli Stati occidentali stiano distribuendo armi all'esercito ucraino per aiutarlo a difendersi contro l'attacco armato in corso da parte della Russia.

²¹⁰ Rossi, P. (2022, March 11). *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi all'Ucraina*. SIDIBlog. <http://www.sidiblog.org/2022/03/08/la-compatibilita-con-la-costituzione-italiana-e-il-diritto-internazionale-dellinvio-di-armi-allucraina/>.

²¹¹ L'articolo in questione afferma: «I Membri [delle Nazioni Unite] devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite.». Teniamo peraltro a mente che tutti i 27 membri ufficiali dell'UE sono al tempo stesso membri, ad oggi, dell'ONU e sono quindi tenuti al rispetto della Carta di San Francisco.

²¹² Cfr. International Law Commission. *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. 2001, art. 49 (1).

L'Ucraina, come ogni Stato facente parte della comunità internazionale, ha un diritto individuale di autodifesa e, al contempo, gode del diritto di chiedere ad altri Stati di agire in sua difesa collettiva contro l'aggressione da parte della Russia²¹³. Una forma di autodifesa collettiva consiste proprio nel fornire supporto materiale, come la CIG ha chiarito nel celebre caso *Nicaragua c. Stati Uniti* del 1986.²¹⁴ Fornire armi all'Ucraina, pertanto, non può di per sé essere considerato un atto illecito a livello internazionale, conclusione supportata anche dall'art. 21 degli Articoli sulla Responsabilità dello Stato, che prevede che « *l'illeceità di un atto di uno Stato è esclusa se l'atto costituisce una misura lecita di autodifesa presa in conformità con la Carta delle Nazioni Unite.* ».²¹⁵

Gli atti di autodifesa dell'Ucraina contro la Russia devono, ovviamente, rispettare i requisiti di necessità e proporzionalità; se infatti l'Ucraina dovesse eccedere tali requisiti, i suoi attacchi contro le forze russe non sarebbero più da considerarsi atti leciti e sarebbe dunque illecito per gli Stati occidentali continuare ad assistere l'esercito ucraino fornendogli armamenti.²¹⁶

Questione più complessa è se, inviando armi a una parte di un conflitto in corso, uno Stato non violi gli obblighi di neutralità che gli fanno capo. La “neutralità” è lo status giuridico che si applica a uno Stato che non è parte di un conflitto armato internazionale (IAC, *International Armed Conflict*).²¹⁷ Il diritto di neutralità si trova principalmente in due documenti adottati alla Seconda Conferenza della Pace dell'Aja nel 1907: la V Convenzione riguardante i diritti e i doveri delle potenze neutrali in caso di guerra terrestre, e la XIII Convenzione concernente i diritti e i doveri delle potenze neutrali in caso di guerra marittima. Russia e Ucraina sono parti di entrambe le Convenzioni. Comunque sia, si è discusso se oggi questi obblighi di neutralità siano o meno compatibili con il sistema di sicurezza collettiva

²¹³ Principio sancito nell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite.

²¹⁴ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. International Court of Justice. (n.d.). <https://www.icj-cij.org/case/70#:~:text=The%20findings%20included%20a%20rejection,not%20to%20intervene%20in%20the>

²¹⁵ *Ibid.* Articles on State Responsibility, art. 16.

²¹⁶ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. International Court of Justice. (n.d.). <https://www.icj-cij.org/case/95>.

²¹⁷ Oppenheim, L. *International Law: a treatise. Vol. II. Disputes, war and neutrality*. Longmans, Green and Co., London. 1951, p. 293.

instaurato con le Nazioni Unite e con le varie organizzazioni regionali – tra cui l’Unione Europea – per cui nessuno Stato può ritenersi neutrale in senso assoluto.²¹⁸

Difatti, alcuni studiosi ritengono che il diritto di neutralità non sia più valido, sia perché “caduto in disuso”, sia perché è stato abrogato dalla Carta di San Francisco.^{219,220}

Tuttavia, tale affermazione “non è stata confermata né giuridicamente né dalla pratica”. Come supportato dal professor Heller e dalla dottoressa Trabucco, l’argomento della desuetudine è difficile da conciliare con il fatto che gli Stati hanno continuato a aderire alle Convenzioni dell’Aja dalla Seconda Guerra Mondiale e hanno continuato a invocare il diritto di neutralità nei conflitti armati, ad esempio durante l’invasione dell’Iraq nel 2003.

Inoltre, sostengono, sebbene l’adozione della Carta delle Nazioni Unite possa aver qualificato il diritto di neutralità in alcune situazioni internazionali, nulla nel suo testo o nella sua storia redazionale indica il desiderio di abrogare completamente il diritto di neutralità. Infatti, le Convenzioni di Ginevra del 1949, redatte dunque dopo la Carta ONU, impongono ciascuna obblighi agli Stati neutrali nei conflitti armati internazionali.²²¹

Altri autori, d’altro canto, asseriscono che è necessario distinguere una neutralità “qualificata”, nel caso in cui il sostegno – in questo caso militare – sia diretto a contrastare un’aggressione in violazione della Carta delle Nazioni Unite e, in senso ancora più ampio e generale, dello *ius cogens* internazionale.²²² Da qui infatti si manifesta l’obbligo di cooperare per porre fine alla violazione di un obbligo imperativo, in virtù dell’art. 41 degli Articoli sulla Responsabilità dello Stato, che renderebbe quindi inapplicabile lo status di neutralità in favore della Russia.²²³

²¹⁸ *Will a state supplying weapons to Ukraine become a party to the conflict and thus be exposed to countermeasures?* (2022, March 2). EJIL: Talk! <https://www.ejiltalk.org/will-a-state-supplying-weapons-to-ukraine-become-a-party-to-the-conflict-and-thus-be-exposed-to-countermeasures/>.

²¹⁹ Farrant, J. *Modern Maritime Neutrality Law*. International Law Studies, Volume 90. 2014, pp. 198-222.

²²⁰ Hathaway, O.; Shapiro, S. (2022, March 12). *Supplying Arms to Ukraine is Not an Act of War*. LAWFARE. <https://www.lawfaremedia.org/article/supplying-arms-ukraine-not-act-war>.

²²¹ Heller, K.J.; Trabucco, L. *The Legality of Weapons Transfers to Ukraine Under International Law*. Journal of International Humanitarian Legal Studies. 2022, pp. 255-257.

²²² Von Heinegg, W.H. (2022, March 1). *Neutrality in the war against Ukraine*. LIEBER INSTITUTE West Point. <https://lieber.westpoint.edu/neutrality-in-the-war-against-ukraine/>.

²²³ Gasbarri, L. (2022, March 16). *Così il diritto internazionale condanna la guerra in Ucraina*. Lavoce.info. https://lavoce.info/archives/93761/cosi-il-diritto-internazionale-condanna-la-guerra-in-ucraina/?_gl=1*zhlavo*_ga*MTc0NTc0MTQ0Ny4xNzE5NDgwNjY5*_ga_0R24WCY895*MTcyMjk1NDI

Il fornimento di armi all'Ucraina va a toccare elementi anche del diritto internazionale umanitario (DIU), cioè quell'area specifica del diritto internazionale che disciplina la conduzione delle ostilità e protegge la popolazione civile dalle conseguenze di un conflitto armato.²²⁴ Esso si applica a tutte le parti, indipendentemente dalle ragioni che hanno portato al conflitto. Un'importante tematica del DIU è se la Russia possa legittimamente prendere di mira le armi che gli Stati occidentali stanno distribuendo al governo ucraino. Il Ministro degli Esteri russo, Lavrov, ha di fatto chiarito la posizione della Russia su questo tema, affermando, a nemmeno un mese dall'inizio della guerra, che «*qualsiasi carico che entrerà nel territorio ucraino e che considereremo... [trasportare] armi, diverrà un obiettivo legittimo*».²²⁵ Cosa che è effettivamente accaduta, e accade tuttora, nella prassi dell'esercito russo.

Il DIU permette di prendere di mira obiettivi, definiti come “quegli oggetti che per la loro natura, posizione, scopo o uso contribuiscono efficacemente all'azione militare e la cui distruzione totale o parziale, cattura o neutralizzazione, nelle circostanze in vigore al momento, offre un vantaggio militare concreto”.²²⁶

Se uno Stato che fornisce armi all'Ucraina divenisse co-belligerante dell'Ucraina, non c'è dubbio che le armi stesse potrebbero essere legittimamente prese di mira. Gli oggetti utilizzati dalle forze armate di uno Stato per condurre ostilità sono obiettivi militari *per natura*, e la loro distruzione fornisce sempre all'attaccante un vantaggio militare concreto.

Per quanto ad oggi nessuno Stato occidentale si sia mai qualificato come co-belligerante, la Russia è comunque autorizzata a prendere di mira le armi che gli alleati forniscono all'Ucraina.²²⁷ Probabilmente, le armi non si classificherebbero come obiettivi militari *per natura* finché non fossero in possesso dell'Ucraina. Ma quasi certamente si definirebbero come obiettivi militari *per scopo*, almeno una volta che fosse evidente che erano destinate

[4NS40LjEuMTcyMjk1ODY0My4wLjAuMA..&_ga=2.173590117.732494165.1722937804-1745741447.1719480669](https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-additional-geneva-conventions-12-august-1949-and).

²²⁴ Ronzitti, *op. cit.*, pp. 503-520.

²²⁵ *Russia's foreign minister says Russia will target any weapons shipments entering Ukraine*. (2022, March 18). News.AZ. <https://news.az/news/russias-foreign-minister-says-russia-will-target-any-weapons-shipments-entering-ukraine>.

²²⁶ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol 1), adopted on 08-06-1977. United Nations Human Rights. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-additional-geneva-conventions-12-august-1949-and>.

²²⁷ Melzer, N. *International humanitarian law: a comprehensive introduction*. ICRC. 2016, pp. 91-92.

allo Stato ucraino. Gli Stati fornitori non hanno lasciato dubbi che stanno distribuendo armi all'Ucraina con l'aspettativa che queste saranno usate contro le forze russe. Questa chiarezza di scopo significa non solo che il requisito della contribuzione efficace è soddisfatto, ma anche che distruggere le armi fornirebbe alla Russia un profitto bellico effettivo.²²⁸

Delicata è stata anche la questione sul trasferimento di munizioni a grappolo all'esercito ucraino, avvenuto lo scorso anno da parte degli Stati Uniti, e tuttora ampiamente impiegate sia dalle forze armate russe che da quelle ucraine.

Le munizioni a grappolo possono essere generalmente definite come “armi che si aprono in aria e disperdono sub-munizioni [da alcune dozzine a centinaia] più piccole in un'area”. Le sub-munizioni, che sono tendenzialmente esplosive, sono in genere progettate per detonare all'impatto con il suolo o con un altro oggetto solido. Lo scopo dannoso o lesivo è raggiunto mediante una combinazione di esplosione e frammentazione, le quali non costituiscono, dal punto di vista prettamente giuridico, metodi di guerra controversi.²²⁹

Tuttavia, l'uso delle munizioni a grappolo è assai critico nel quadro del diritto internazionale umanitario, tanto che il loro impiego, la loro produzione, la loro acquisizione, il loro stoccaggio e trasferimento sono stati vietati dalla Convenzione di Oslo del 2008, che limita il divieto alle munizioni che contengono sub-munizioni di peso inferiore a venti chili, ai sensi dell'art. 2.²³⁰ Sono centoundici gli Stati parti della Convenzione del 2008, tra cui, però, non rientrano né la Russia, né l'Ucraina e nemmeno gli Stati Uniti, ma vi sono parti più di venti Stati membri della NATO e venti Stati membri dell'UE, costituendo, pertanto, una buona rappresentanza degli Stati che stanno – ancora oggi – fornendo armi all'Ucraina.

Rileva, comunque, che il diritto bellico comprende un principio di legge che vieta le armi che sono, per natura, indiscriminate, e che come tali non sono in grado di distinguere tra civili e combattenti. La regola, che per buona parte della dottrina internazionalistica ha natura consuetudinaria e quindi ha applicazione generale, si ricava dalla lettura dell'art. 51, quarto

²²⁸ Heller; Trabucco, *op. cit.*, pp. 265-266.

²²⁹ Boothby, W. (2022). *Cluster munitions and the Ukraine war*. LIEBER INSTITUTE West Point. <https://lieber.westpoint.edu/cluster-munitions-ukraine-war/>.

²³⁰ *Convention on Cluster Munitions*. Diplomatic Conference for the adoption of a Convention on Cluster Munitions. Dublin 19-30 May 2008. https://www.clusterconvention.org/files/convention_text/Convention-ENG.pdf#page=2.

comma, del primo Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del '77²³¹, di cui sia Russia che Ucraina sono parti.

Come spiega il dottor Andrea Spagnolo, gli Stati che hanno partecipato alle negoziazioni del primo Protocollo – nonostante l'apparente chiarezza della regola sancita all'art. 51 – hanno sempre stabilito che non esistono armi indiscriminate *in ogni circostanza*, ma che, piuttosto, il loro uso può costituire volta per volta un attacco indiscriminato.²³²

Permane comunque un sostanziale obbligo di assicurare il rispetto del diritto internazionale umanitario, che dovrebbe indurre gli Stati Uniti – principale fornitore delle munizioni a grappolo all'esercito dell'Ucraina – a esercitare una forte pressione diplomatica affinché sia assicurato il divieto di attacchi indiscriminati nell'uso delle munizioni a grappolo e a monitorare da vicino l'impiego di tali mezzi di guerra.²³³ Difatti, i governi che stanno spingendo per la ricostruzione dello Stato ucraino già affrontano un costo molto elevato per bonificare e distruggere mine terrestri e ordigni inesplosi, inclusi i residui di munizioni a grappolo utilizzate dall'esercito russo. L'uso di tali armi da parte dell'Ucraina e i continui trasferimenti di munizioni a grappolo da parte degli Stati Uniti (il più recente avvenuto nel mese di marzo²³⁴) non faranno altro che aumentare questo costo.²³⁵

3.2.2. La compatibilità dell'invio delle armi con il diritto costituzionale italiano

La decisione del governo italiano di fornire materiale bellico all'Ucraina nei giorni immediatamente successivi alla sua aggressione ha sollevato, fin da subito, la questione se l'invio di armi letali a una delle parti di un conflitto armato fosse compatibile con la Costituzione italiana e, in particolare, con le sue disposizioni a vocazione internazionalistica.

²³¹ V. Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977; art. 51 (4).

²³² Spagnolo, A. (2023). *Il trasferimento di munizioni a grappolo all'Ucraina e l'obbligo di assicurare il rispetto del diritto internazionale umanitario*. SIDIBlog. <http://www.sidiblog.org/2023/07/10/il-trasferimento-di-munizioni-a-grappolo-allucraina-e-lobbbligo-di-assicurare-il-rispetto-del-diritto-internazionale-umanitario/>.

²³³ *Ibid.*

²³⁴ Biden administration announces urgent security assistance for Ukraine. (2024, March 12). U.S. Department of Defense. <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3704975/biden-administration-announces-urgent-security-assistance-for-ukraine/>.

²³⁵ Wareham, M. (2024, July 29). *US cluster munition transfers raise humanitarian concerns*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/news/2024/04/04/us-cluster-munition-transfers-raise-humanitarian-concerns>.

Rileva, innanzitutto, l'articolo 11 della Costituzione, che recita integralmente:

*«L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».*²³⁶

La disposizione è ispirata a un'istanza prettamente pacifista sia nella prima parte, dove si afferma il ripudio della guerra, sia nella seconda, che ammette limitazioni della sovranità italiana finalizzate alla pace e alla giustizia e consente la partecipazione dell'Italia a organizzazioni come le Nazioni Unite – e la stessa Unione Europea – con il relativo sistema di sicurezza collettiva.²³⁷ Comprendiamo, dunque, come l'articolo in esame, vietando nel modo più assoluto il coinvolgimento dell'Italia in guerre di natura offensiva così come il ricorso alla guerra *“come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”*, proibisca non solo la partecipazione diretta dell'Italia a questi tipi di conflitti, ma anche ogni forma di assistenza a Stati che li conducano, il che comporta che il ripudio della guerra si estenda all'assistenza tecnologica, alla consulenza sulle operazioni militari e anche alla fornitura di armi, come sostenuto dal professore e internazionalista Pierfrancesco Rossi.²³⁸

Ma è anche vero che l'art. 11 non esclude in modo assoluto la partecipazione dell'Italia alla guerra, basti pensare all'art. 78 della Costituzione che prevede la possibilità per il Parlamento di dichiarare *«lo stato di guerra»*. Tra le azioni belliche consentite dall'art. 11 rientrano certamente quelle a carattere difensivo, il che è in linea con il principio sancito dall'art. 52, primo comma della Costituzione secondo cui *«la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino»*.²³⁹

A detta dell'ormai scomparso giurista Antonio Cassese, l'art. 11 *«discrimina tra guerre 'offensive' e 'difensive'»*²⁴⁰, sicché per guerra deve intendersi, oltre a quella deliberata

²³⁶ Costituzione italiana. Testo vigente aggiornato alla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n.1. Senato della Repubblica. <https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/Costituzione.pdf>.

²³⁷ Art. 11 costituzione. (n.d.). Brocardi.it. <https://www.brocardi.it/costituzione/principi-fondamentali/art11.html>.

²³⁸ Ibid., *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi all'Ucraina*.

²³⁹ Chieffi, L. *Il valore costituzionale della pace: tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*. Liguori editore. 1990, pp. 136ss.

²⁴⁰ Cassese, A. Art. 10-12, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca. 1975, pp. 485 ss.

e dichiarata – secondo le forme prescritte dal diritto costituzionale (artt. 78 e 89.9 Cost.) e internazionale –, «ogni altra forma di violenza armata di portata equiparabile a quella della guerra [ancorché] non qualificata dalle parti in conflitto come violenza bellica».²⁴¹

L'interpretazione dell'art. 11 deve essere peraltro armonizzata con l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite che sancisce «il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva» degli Stati, come spiegato nel primo capitolo (p. 32). Parallelamente, la tecnica dell'interpretazione conforme al diritto internazionale permette di chiarire cosa si intenda per “guerra difensiva” alla luce del fatto che il diritto internazionale consuetudinario riconosce il diritto di legittima difesa, sia individuale che collettiva. Questa interpretazione olistica sembra rafforzata dalla considerazione che, di fatto, l'art. 11 debba essere letto in combinato disposto con l'art. 10 della Costituzione, in virtù del quale «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute»²⁴², e con l'art. 117 della Costituzione, il quale asserisce – al primo comma – che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni è esercitata nel rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».²⁴³ In entrambi i casi, si riconosce sostanzialmente la subordinazione delle norme nazionali alle norme consuetudinarie e pattizie di matrice internazionale.²⁴⁴

Per quanto concerne la situazione in Ucraina, è indubbio che le azioni della Federazione Russa costituiscano un'aggressione (così come confermato dalla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 2 marzo del 2022)²⁴⁵ e quindi una violazione del diritto consuetudinario (se non addirittura dello ius cogens), che questo attacco armato sia del tutto ingiustificabile dal punto di vista del diritto internazionale²⁴⁶ e che

²⁴¹ Latina, A. *L'invio di armi all'Ucraina fra Costituzione e diritto internazionale*. DPCE online. 2024, pp. 5ss.

²⁴² Art. 10 costituzione. (n.d.). Brocardi.it. <https://www.brocardi.it/costituzione/principi-fondamentali/art10.html>.

²⁴³ Art. 117 costituzione. (n.d.). Brocardi.it. <https://www.brocardi.it/costituzione/parte-ii/titolo-v/art117.html>.

²⁴⁴ Latina, A. *L'invio di armi all'Ucraina fra Costituzione e diritto internazionale*, cit., p.8.

²⁴⁵ V. Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ES-11/1 del 2 marzo 2022. <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/ES-11/1&Lang=E>. La risoluzione, che ha condannato l'aggressione russa dell'Ucraina con la contestuale richiesta di cessazione immediata delle ostilità, è stata adottata con 141 voti a favore, 38 astenuti e 5 contrari, ossia – oltre alla Russia – la Bielorussia, la Corea del Nord, la Siria e l'Eritrea.

²⁴⁶ *Putin's War against Ukraine: Mocking International Law*. (2022, March 1). EJIL: Talk! <https://www.ejiltalk.org/putins-war-against-ukraine-mocking-international-law/>.

l'Ucraina stia agendo nell'esercizio della sua legittima difesa individuale, dopo aver chiesto al tempo stesso un supporto agli Stati della comunità occidentale – tra cui l'Italia – nel quadro della legittima difesa collettiva che questi possono esercitare. Dunque, la fornitura di armi all'Ucraina non sembra presentare problemi ai sensi dell'art.11 della nostra Costituzione.²⁴⁷

Altre problematichità vengono in rilievo nel tenere conto dello status di neutralità del nostro Paese e se questo venga o meno impattato dal sostegno militare fornito all'Ucraina. Nel paragrafo precedente, è stato spiegato cosa si intenda per “neutralità” secondo il diritto internazionale e come questo venga applicato nel consesso delle organizzazioni internazionali e dei loro Stati membri, arrivando d'altronde alla conclusione che la neutralità non possa essere applicata nei confronti della Federazione Russa in quanto violatrice di una norma di portata generale (quella che vieta nel modo più assoluto l'uso della forza che vada a intaccare l'integrità territoriale di un altro Stato).

Qui si rivela necessario un approfondimento.

Innanzitutto, una violazione degli obblighi di neutralità in supporto allo Stato aggredito non si giustificherebbe di per sé sulla base del diritto di legittima difesa collettiva. Difatti, autorevole dottrina, nell'intento di mantenere la visione dicotomica fra *ius ad bellum* (in cui rientra il diritto di legittima difesa) e *ius in bello* (in cui figura la disciplina della neutralità) nega che la neutralità possa subire deroghe in relazione ai principi che la definiscono – quelli di astensione, prevenzione, imparzialità e acquiescenza -, perché, altrimenti, si andrebbe a violare «*un principio generale del diritto bellico, vale a dire il principio di uguaglianza delle parti indipendentemente dalla giustificazione del conflitto. Come il diritto internazionale umanitario, il diritto di neutralità può adempiere efficacemente alla sua funzione di contenere i conflitti solo se la questione di quale parte sia l'aggressore e quale la vittima rimane irrilevante per la valutazione di determinati atti alla luce del diritto di neutralità*». ²⁴⁸

Secondo la prof.ssa Latino, il supporto che l'Italia fornisce all'Ucraina non influisce

²⁴⁷ Occorsio, E. (2022). Flick: “Un reato arruolarsi da volontari in Ucraina. Legittime le armi a Kiev.” La Repubblica. https://www.repubblica.it/politica/2022/03/04/news/flick_un_reato_arruolarsi_da_volontari_in_ucraina_legittime_le_armi_a_kiev-340189120/.

²⁴⁸ Bothe, M. *Neutrality, Concept and General Rules*. Max Planck Encyclopedias of International Law. 2015, pp. 29 ss.

pertanto sulla qualifica di “Stato non belligerante”, poiché, con l’invio di materiale bellico all’esercito ucraino, l’Italia, in questa dimensione di “neutralità qualificata” in cui si inseriscono i vari Stati che stanno distribuendo armi all’Ucraina, ribadisce l’esistenza di una sorta di legame giuridico (*vinculum iuris*) di ciascun Paese parte della comunità internazionale ad agire come un tutto unico in modalità cooperativa e solidale con chi sia vittima diretta di violazioni *erga omnes*, quale sicuramente è – come già affermato – il mancato rispetto della sovranità e integrità territoriale.²⁴⁹

Il professor Rossi sottolinea ulteriormente, in linea con quanto sostenuto da Latino, che l’invio di armi possa essere giustificato a titolo di contromisura collettiva, quindi messa in atto da parte della larga maggioranza dei membri dell’ordinamento internazionale, proprio in risposta a una violazione di una norma cogente di diritto internazionale. La prassi delle reazioni all’aggressione al territorio ucraino (in cui rientra anche l’imposizione di sanzioni impiegate dall’Occidente) è pienamente conducibile a tale impostazione e la conferma.²⁵⁰

Specifici vincoli sull’uso delle armi da parte del Paese destinatario derivano invece dal Trattato sul commercio delle armi, adottato dall’Assemblea Generale dell’ONU il 2 aprile 2013 ed entrato in vigore il 24 dicembre 2014. Questo Trattato si applica, a dispetto del nome, a qualsiasi trasferimento di armi anche di natura non commerciale e a titolo gratuito, com’è il caso dell’Italia con l’Ucraina.²⁵¹ Le forniture italiane, infatti, rientrano pressoché interamente nel suo ambito di applicazione, definito agli artt. 2 (che elenca, tra le altre cose, “missili e lanciatori di missili” e “armi leggere e di piccolo calibro”) e 3 (riferito alle munizioni). Il Trattato in esame prevede, prima di tutto, dei casi di divieto assoluto di esportazione all’articolo 6. Più specificatamente, al terzo comma, vieta ogni trasferimento di armi «*qualora al momento dell’autorizzazione [lo Stato] sia a conoscenza del fatto che le armi o i beni possono essere utilizzati per la commissione di genocidi, crimini contro l’umanità, gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra del 1949 (...)*». L’articolo 7 impone poi l’obbligo di esercitare una procedura di valutazione per determinare se le armi potranno

²⁴⁹ Latina, A. *L’invio di armi all’Ucraina fra Costituzione e diritto internazionale*, cit., p.17.

²⁵⁰ *Ibid.*, *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell’invio di armi all’Ucraina*.

²⁵¹ *Il trattato internazionale sul commercio delle armi*, a cura di Natalino Ronzitti. Osservatorio di Politica Internazionale. (2013, ottobre). https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/note/Nota_42_IAI_Commercio_armi.pdf.

essere impiegate per commettere o facilitare gravi violazioni del diritto internazionale umanitario o dei regimi internazionali dei diritti umani, atti illeciti ai sensi delle Convenzioni internazionali relative al terrorismo o alla criminalità transnazionale organizzata.²⁵²

Come più volte affermato, sui decreti del governo italiano che hanno disposto la consegna di materiale bellico all'Ucraina vige il segreto, per cui non si sa né quali armi siano state cedute al governo ucraino né in base a quali procedure sia stato accertato che il loro uso non violi il diritto internazionale.²⁵³

In sostanza, a detta del costituzionalista Enrico Grosso, «non si può brandire l'articolo 11 [della Costituzione] per differenziare l'atteggiamento italiano a seconda dell'uso che poi il Paese aggredito, in difesa del quale l'Italia abbia deciso di accorrere, ritenga di fare di quelle armi».²⁵⁴ Sia il diritto nazionale che il diritto internazionale (ivi incluso il diritto europeo²⁵⁵) consentono la cessione di armi a scopi di difesa, in presenza di violazioni tanto gravi del diritto internazionale come quelle commesse dalla Russia a danno dell'Ucraina.

Come ha scritto il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nel suo messaggio del 24 marzo 2022 inviato al Presidente dell'Associazione nazionale partigiani d'Italia Gianfranco Pagliarulo, in occasione del 17° Congresso Nazionale Anpi, «*Il bersaglio della guerra non è soltanto la pretesa di sottomettere un Paese indipendente quale è l'Ucraina. L'attacco colpisce le fondamenta della democrazia, rigenerata dalla lotta al nazifascismo, dall'affermazione dei valori della Liberazione combattuta dai movimenti europei di Resistenza, rinsaldata dalle Costituzioni che hanno posto la libertà e i diritti inviolabili*

²⁵² Cfr. *The Arms Trade Treaty*. United Nations. (2013). <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/English7.pdf#page=4>.

²⁵³ *La Costituzione vieta davvero di dare armi all'Ucraina per colpire obiettivi in Russia?* (2024, June 6). Pagella Politica. <https://pagellapolitica.it/articoli/costituzione-armi-ucraina-colpire-obiettivi-russia>.

²⁵⁴ Olivo, F. (2024, May 31). *La Costituzione c'entra poco con l'utilizzo delle armi italiane in territorio russo: è una decisione politica.* HuffPost Italia. <https://www.huffingtonpost.it/politica/2024/05/31/news/la-costituzione-centra-poco-con-lutilizzo-delle-armi-italiane-in-territorio-russo-e-una-decisione-politica-16053855/>.

²⁵⁵ Si pensi all'art. 42 del TUE, che riguarda il settore della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) dell'Unione. Tale articolo stabilisce che l'UE dispone di una politica di difesa comune e che le operazioni militari possono essere intraprese per la difesa dell'Unione o dei suoi Stati membri, tra cui la cessione di armi per la difesa. Tale articolo va letto ovviamente in combinato disposto con l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, il cui contenuto è stato discusso a più riprese nel corso di questa trattazione.

dell'uomo alle fondamenta della nostra convivenza».²⁵⁶

3.3. Considerazioni finali: si possono distinguere le armi “offensive” da quelle “difensive”?

Nelle fasi iniziali del conflitto, la maggior parte dei trasferimenti era costituita da sistemi anticarro e antiaerei a corto raggio, munizioni per armi di piccolo calibro, equipaggiamento personale e attrezzature di comunicazione, che sembravano adattarsi all'intuizione popolare di tale assistenza “difensiva”. Ma con il proseguire della guerra, l'assistenza militare occidentale ha incluso sempre più veicoli corazzati, artiglieria, missili superficie-aria a lungo raggio, caccia, elicotteri e così via. Ciò ha portato alcuni giornalisti ed esperti a criticare questo “cambio di tono” come un ingiustificato spostamento verso armi considerate “offensive”,²⁵⁷ e dunque incoerente con lo status dell'Ucraina come difensore, e con continui rischi di provocare una escalation nucleare²⁵⁸; d'altro canto, altri sostengono che un passaggio all'assistenza con armi offensive si sia rivelato necessario e appropriato per contrattaccare efficacemente l'aggressione russa ed evitare una disfatta immediata²⁵⁹. Tuttavia, c'è chi ritiene (la più parte degli autori) che questa distinzione sia di per sé inutile se non addirittura inesistente per quanto sfumata essa sia.²⁶⁰

²⁵⁶ Bonfiglio, S. *Il diritto del popolo ucraino alla legittima difesa*. Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review. 2022, pp. 3-9. <https://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2022/10/Editoriale-Bonfiglio.pdf>.

²⁵⁷ *The White House is shifting its tone on supplying weapons to Ukraine*. (2022, April 10). Mother Jones. <https://www.motherjones.com/politics/2022/04/white-house-shifts-tone-weapons-ukraine-russia-jake-sullivan/>.

²⁵⁸ *Supplying offensive weapons to Ukraine to worsen conflict: China UN envoy*. (2022, April 20). PressTV. <https://www.presstv.ir/Detail/2022/04/20/680651/Supplying-offensive-weapons-to-Ukraine-to-worsen-conflict-China-UN-envoy>.

²⁵⁹ Getmanchuk, A. (2022, March 31). *Putin will win unless the West sends Ukraine offensive weapons*. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/putin-will-win-unless-the-west-sends-ukraine-offensive-weapons/>.

²⁶⁰ Mackinson, T. (2022, April 29). *Guerra Ucraina / “Le armi difensive? Semplicemente non esistono”*. L'esperto smonta così i distinguo della politica. Il Fatto Quotidiano. <https://www.google.com/amp/s/www.ilfattoquotidiano.it/2022/04/29/guerra-ucraina-le-armi-difensive-semplimente-non-esistono-lesperto-smonta-cosi-i-distinguo-della-politica/6574119/amp/>.

A detta della dottoressa Helen Casey, una differenza oggettiva tra armi difensive e offensive effettivamente esiste, pur non essendo immediata da comprendere dal momento che spesso le armi difensive possono essere anche letali e utilizzate per attaccare. Secondo Casey, le armi difensive sono quelle impiegate da un Paese solo per difendersi da un attacco nemico, mentre quelle offensive possono essere usate anche nella fase di attacco, per esempio per sostenere e portare avanti un'invasione militare, come ha proprio fatto l'esercito russo.²⁶¹

Altri studiosi, sulla stessa linea della dott.ssa Casey, hanno a lungo ritenuto che una certa combinazione di gittata, mobilità e protezione corazzata rendesse alcune armi particolarmente adatte a operazioni offensive, cioè all'invasione di uno Stato limitrofo piuttosto che alla difesa dei propri confini. I carri armati, ad esempio, sono spesso descritti come offensivi a causa della loro mobilità e protezione corazzata²⁶²; missili o aerei per attacchi in profondità vengono frequentemente descritti come offensivi in virtù della loro gittata²⁶³; inoltre, soprattutto in epoca precedente, le corazzate e le portaerei venivano viste come offensive per ragioni analoghe²⁶⁴. Ciò è stato persino codificato in trattati internazionali sulle armi come il Trattato Navale di Washington del 1922²⁶⁵ o l'Accordo sulle forze armate convenzionali in Europa del 1990²⁶⁶, che limitavano tipi di armi viste come unicamente "offensive" o destabilizzanti a favore di altre considerate meramente difensive.

Ciononostante, la maggioranza della dottrina – che nega questa differenziazione in due tipi di armamenti – considera che, a livello tattico, quando si vanno a combattere le singole battaglie, quasi ogni arma possa essere impiegata sia per attaccare sia per difendere. Ad esempio, i carri armati possono essere utilizzati per attaccare, ma sono di solito anche l'arma più efficace per difendersi da carri armati nemici. Al tempo stesso, missili o aerei a

²⁶¹ Casey, H. (2022, March 10). *What is the difference between offensive and defensive weapons?* Forces News. <https://www.forcesnews.com/ukraine/what-difference-between-offensive-and-defensive-weapons>.

²⁶² Lynn-Jones, S.M. *Offense-Defense Theory and Its Critics*. Security Studies. Volume 4. 1995, pp. 660-691.

²⁶³ Unidir United Nations Institute For Disarmament Research. *Nonoffensive Defense. A Global Perspective*. Routledge Library Editions: Cold War Security Studies. 1990, pp. 115 ss.

²⁶⁴ Quester, G.H. *Offense and Defense in the International System*. 3rd Edition. Routledge. 2002, pp. 200-212.

²⁶⁵ Cfr. The Washington Treaty. Digital History. https://www.digitalhistory.uh.edu/dispatch_textbook.cfm?smtID=3&psid=3995.

²⁶⁶ *The Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty and the Adapted CFE Treaty at a glance* | Arms Control Association. Last Reviewed: 2023, November. <https://www.armscontrol.org/factsheets/conventional-armed-forces-europe-cfe-treaty-and-adapted-cfe-treaty-glance>.

lungo raggio possono sì colpire nel territorio nemico, ma questo può altresì aiutare i difensori distruggendo le forniture di cui gli attaccanti hanno bisogno o interrompendo gli scaglioni successivi necessari per mantenere l'impeto di un attacco; così come i missili antiaerei sono in grado di difendere un Paese dall'aeronautica di un invasore e, al contempo, possono anche proteggere le forze terrestri invasori dell'aeronautica del difensore.²⁶⁷

In aggiunta a quanto detto, alcuni analisti militari e politici, come il generale Leonardo Tricarico, che ha ricoperto l'incarico di Capo di Stato maggiore dell'Aeronautica militare dal 2004 al 2006, sostengono che dividere tra armi "offensive" e "difensive" sia privo di un effettivo valore pratico e che tale distinzione rappresenti un mero escamotage linguistico per giustificare spesso determinate scelte di carattere politico. Pertanto, a giudizio di Tricarico, nel contesto di una guerra moderna come quella che si sta combattendo in territorio ucraino, la funzione di un'arma dipende prettamente dall'uso strategico che se ne fa più che dalla sua classificazione iniziale.²⁶⁸

Un altro esperto italiano, Tiziano Ciocchetti, responsabile del mondo militare per la rivista specialistica *Difesa Online*, ha spiegato in un'intervista di due anni fa che le armi possono essere divise solo in "pesanti" e "leggere", aggiungendo che la categorizzazione che si è data in tempi recenti in armi difensive e offensive «non esiste e mai è esistita nelle classificazioni dell'industria degli armamenti. E questo per un semplice fatto: che un'arma è sempre un'arma».²⁶⁹

Vincenzo Camporini, anch'egli generale dell'Aeronautica Militare, ha infatti parlato a tal proposito di «distinzione più ideologica che reale», sulla stessa linea di quanto detto da Tricarico, facendo leva sul fatto che, politicamente, si è fatto ricorso a questa differenziazione per giustificare l'invio di armi in Ucraina da parte dell'Occidente in funzione anti-russa, dichiarando di aver distribuito solo armi "difensive" per rispettare le norme internazionali o

²⁶⁷ Biddle, S. (2022, April 28). *Is there a difference between 'defensive' and 'offensive' weapons?*. The Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/04/28/ukraine-russia-military-warfare-offensive-defensive-weaponry/>.

²⁶⁸ Salvatori, P. (2022, April 27). "Sul territorio ucraino ogni arma è difensiva, Conte non si avventuri in discorsi senza senso." HuffPost Italia. https://www.huffingtonpost.it/esteri/2022/04/27/news/sul_territorio_ucraino_ogni_arma_e_difensiva_conto_n_on_si_avventuri_in_discorsi_senza_senso_-9273715/.

²⁶⁹ V. Guerra Ucraina/ "Le armi difensive? Semplicemente non esistono". L'esperto smonta così i distinguo della politica. Il Fatto Quotidiano, cit.

per limitare l'escalation del conflitto. «*Se si vuole aiutare una parte contro un'altra, è chiaro che la finalità politica ha ragione di queste definizioni che sono abbastanza labili*». ²⁷⁰

In sostanza, la dicotomia tradizionale, radicata in una visione più rigida della guerra che tende a ordinare le armi in base alla loro funzione apparente (= le armi difensive proteggono, quelle offensive attaccano), sembra costituire una mera semplificazione che non coglie la complessità e le sfaccettature della guerra moderna. Piuttosto che affidarsi a categorie rigide e spesso arbitrarie, sarebbe più produttivo adottare un approccio che valuti il contesto, l'intenzione e l'uso delle armi stesse, come scrive Rupert Smith, ex ufficiale dell'esercito britannico. ²⁷¹ Questo cambio di paradigma potrebbe infatti offrire una comprensione più accurata e responsabile delle dinamiche belliche contemporanee e delle implicazioni che queste hanno sul piano politico, legale ed etico. ^{272,273}

²⁷⁰ Camporini, V. (2022, April 27). *Armi offensive e armi difensive*. CorriereTV. <https://video.corriere.it/esteri/armi-offensive-armi-difensive/63476ce4-c54b-11ec-b657-ab502a045557>.

²⁷¹ Smith, R. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. Alfred a Knopf Inc. 2007, pp. 304 ss.

²⁷² Smith, *op. cit.*, p. 308.

²⁷³ Dinstein, Y. *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*. 1st Edition, Routledge. 2019, pp. 221-230.

CONCLUSIONI

La crisi in Ucraina ha messo sostanzialmente in luce le fragilità dell'ordine di sicurezza sia internazionale che europeo, rappresentando una sorta di “doccia fredda” per i principali responsabili della geopolitica mondiale. È chiaro come l'Unione Europea abbia dovuto prontamente reagire dinanzi allo shock provocato dall'invasione dello Stato ucraino, che ha rischiato di minare le originarie fondamenta su cui – seppur flebilmente – si è retta per decenni la credibilità istituzionale dell'organizzazione. Il conflitto ha difatti spinto i leader europei a ripensare in profondità il ruolo che l'Unione Europea aspira a ricoprire “in un mondo plasmato da una politica di potere brutale” (Orenstein, Kelemen 2016), rispondendo con sanzioni senza precedenti e contribuendo a rinviare l'arsenale militare praticamente inesistente dell'Ucraina. Tutto pur di non dichiarare una sconfitta dalle ripercussioni politiche ed economiche catastrofiche. L'Unione ha sì fatto molto per sostenere l'Ucraina e far fronte alle sue debolezze. Tuttavia, come scrive l'internazionalista Richard Youngs, *«le sue principali decisioni politiche sono state guidate dal desiderio di non essere direttamente coinvolta, di non avere la responsabilità di integrare rapidamente l'Ucraina e di non dover gestire interdipendenze internazionali profondamente intrecciate»*.²⁷⁴ Di conseguenza, si rileva necessario, ora come ora, un approccio improntato ad un consolidamento ulteriore della cooperazione, amministrativa e tecnica, non solo con gli Stati membri dell'Unione, ma anche, a maggior ragione, con il resto del globo, nell'ottica di uno sviluppo in senso progressivo delle relazioni internazionali, in un contesto geopolitico così fortemente interconnesso come quello in cui viviamo attualmente. E proprio tenendo conto della marcata interconnessione che delinea tale contesto, l'Unione Europea dovrà rispondere a minacce ibride sempre più sofisticate, proprio perché il mondo odierno – così strutturalmente integrato – offre la possibilità di utilizzare ogni settore come arma, come abbiamo visto analizzando gli effetti economici delle sanzioni europee e della ritorsione da parte della Russia.

²⁷⁴ Youngs, R. (2022, July 28). *The Awakening of Geopolitical Europe?* Carnegie Europe. <https://carnegieendowment.org/research/2022/07/the-awakening-of-geopolitical-europe?lang=en¢er=europe>.

Le stesse sorti dell'Ucraina sembrano finora incerte. Tra controffensive, attacchi repentini e false dichiarazioni in sede negoziale, la guerra, prossima ad entrare nel suo terzo anno, pare non voler lasciare spazio a barlumi di speranza, nonostante i tentativi continui dell'Occidente di porre un freno alle ambizioni egemoniche ed espansionistiche dell'amministrazione putiniana. Eppure abbiamo avuto modo di sottolineare più volte, nel corso della trattazione in questione, la resilienza dell'apparato comunitario negli ultimi anni, per quanto i rischi di un'ulteriore escalation del conflitto sembrano essere sempre alla porta. Ciò che si può affermare con una certa risolutezza, piuttosto, è l'andamento discontinuo delle tensioni tra la componente occidentale e quella orientale più vicina alle istanze russe, quasi a ripercorrere i passi dell'ormai tramontata Guerra Fredda. Da qui proviene l'esigenza di strutturare al meglio i rapporti con i vicini orientali diventati – buona parte di essi – Stati membri. Se la guerra si concluderà nella sconfitta delle milizie russe, dato il suo carattere inedito, il processo di ricostruzione multipartitico in Ucraina, associato a vistose riforme politiche e che culminerà con l'adesione della stessa all'Unione Europea, promette di essere il culmine dell'influenza crescente dell'Unione nella regione e del trionfo dei suoi sforzi amministrativi. Un'Ucraina sovrana, ricostruita e moderna potrebbe divenire l'ultimo tassello del successo europeo, sostenendo le sue ambizioni a livello mondiale. Sebbene i potenziali pericoli di una destabilizzazione dell'apparato europeo non siano scemati, l'Unione ha già percorso un lungo cammino di integrazione con i suoi vicini orientali, senza rendersi pienamente conto, delle volte, di aver intrapreso anche una strada geopolitica. Ed è esattamente a questa *Unione geopolitica* a cui deve ambire nel prossimo futuro.

BIBLIOGRAFIA

- ABELY, Christine. *The Russia Sanctions. The Economic Response to Russia's Invasion of Ukraine*. Cambridge University Press. 2023, pp. 79–87.
- ARBATOVA, Nadezhda. *Were the Minsk Agreements doomed to failure? An alternative history*. Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations. 2022, pp. 107-120.
- BATACCHI, Pietro; MOTTOLA, Andrea, PO, Eugenio. *Una prima analisi sulla guerra in Ucraina*. Rivista italiana difesa, n°4. Giornalistica riviera. 2022, pp. 24-25.
- BOTHE, Michael. *Neutrality, Concept and General Rules*. Max Planck Encyclopedias of International Law. 2015, pp. 29 ss.
- CASSESE, Antonio. Art. 10-12, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca. 1975, pp. 485 ss.
- CHIEFFI, Lorenzo. *Il valore costituzionale della pace: tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*. Liguori editore. 1990, pp. 136ss.
- CIMAROSSA, Claudio. (2022). *La legittimità delle misure restrittive a carattere personale contro la Federazione Russa alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*. Ordine internazionale e diritti umani, pp. 1242-1253.

- DINSTEIN, Yoram. *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*. 1st Edition, Routledge. 2019, pp. 221-230.
- FARRANT, James. *Modern Maritime Neutrality Law*. International Law Studies. Volume 90. 2014, pp. 198-222.
- FINELLI, Francesca. *Principio di effettività e misure restrittive UE: la lotta all'elusione nel contesto della guerra in Ucraina*. AISDUE. Luglio 2023, p. 743.
- GALUSHKO, Vlad. *Not so Quiet on the Eastern Front: an Audit of the Minsk Agreements and Ukraine's Reintegration Options*. Kyiv; London; Brussels: Institute of World Policy; Ilko Kucheriv Democratic Initiatives; Vox Ukraine; Donetsk Institute of Information. 2016, pp. 5-12.
- GIUMELLI, Francesco. *Quando sono utili le sanzioni internazionali? L'Italia, la Russia e l'Unione Europea*. Osservatorio di Politica Internazionale. Istituto Affari Internazionali. 2018, pp. 1-29.
- GIUMELLI, Francesco. *The Redistributive Impact of Restrictive Measures on EU Members: winners and losers from imposing sanctions on Russia*. Journal of Common Market Studies (JCMS). 2017, pp. 1061-1080.
- HELLER, Kevin Jon; TRABUCCO, Lena. *The Legality of Weapons Transfers to Ukraine Under International Law*. Journal of International Humanitarian Legal Studies. 2022, pp. 251-274.
- LATINA, Agostino. *L'invio di armi all'Ucraina fra Costituzione e diritto internazionale*. DPCE online. 2024, pp. 5 ss.

- LATTANZI, Flavia. *Sanzioni internazionali*. Enciclopedia del diritto, vol. XLI. 1989, p.536 ss.
- LYNN-JONES, Sean M. *Offense-Defense Theory and Its Critics*. Security Studies. Volume 4. 1995, pp. 660-691.
- MEARSHEIMER, John Joseph. *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin*. Foreign Affairs. 2014, pp. 77-89.
- MELZER, Nils. *International humanitarian law: a comprehensive introduction*. ICRC. 2016, pp. 91-92.
- MORET, Erica. *Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Iran and Syria*. European Security. 2014, pp. 120-140.
- MORET, Erica; BIERSTEKER, Thomas; GIUMELLI, Francesco; PORTELA, Clara; VEBER, Marusa; BASTIAT-JAROSZ, Dawid; BOBOCEA, Cristian. *The new deterrent? International sanctions against Russia over the Ukraine crisis. Impacts, costs and further action*. The Graduate Institute of International and Development Studies Geneva. 2016, pp. 6-37.
- OPPENHEIM, Lassa. *International Law: a treatise. Vol. II. Disputes, war and neutrality*. Longmans, Green and Co., London. 1951, p. 293.
- PESTOVA, Anna; Mamonov, Mikhail. *Should we care? The Economic Effects of Financial Sanctions on the Russian Economy*. BOFIT Discussion, Paper n.13. 2019, pp. 1-47.

- PISHCHIKOVA, Kateryna. *The Conflict in Donbas: Evolution and Consequences*. Edizioni Ca' Foscari. 2019, pp. 75-79.
- PORTELA, Clara. *Are European Union sanctions "targeted"?* Cambridge Review of International Affairs 29. 2016, 912-929.
- QUESTER, George H. *Offense and Defense in the International System*. 3rd Edition. Routledge. 2002, pp. 200-212.
- RONZITTI, Natalino. *Diritto internazionale*. G. Giappichelli Editore. 2019, pp. 399-431.
- RUOPPO, Roberto. (2022). *Sanzioni individuali dell'Unione Europea nel conflitto russo-ucraino e diritti fondamentali: luci ed ombre all'indomani delle prime pronunce della Corte di Giustizia*. Ordine Internazionale e diritti umani, pp. 1201-1219.
- SCISO, Elena. (2014). *La crisi ucraina e l'intervento russo: profili di diritto internazionale*. Rivista Diritto Internazionale, pp. 992-1031.
- SMITH, Rupert. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. Alfred a Knopf Inc. 2007, pp. 304 ss.
- SOSSAI, Mirko. *Sanctioning Russia: questions on the legality and the legitimacy of the measures imposed against the invasion of Ukraine*. Roma Tre Law Review, pp. 157-166.
- SOSSAI, Mirko. *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*. RomaTre-Press. Collana 4. 2020, pp. 13-19.

- SZCZEPAŃSKI, Marcin. *Economic Impact on the EU of Sanctions over Ukraine Conflict*. European Parliamentary Research Service. 2015, pp. 1-9.
- TARAN, Svitlana. *Strengthening the impact of EU sanctions against Russian aggression in Ukraine*. Discussion Paper. European Policy Centre. 2022, pp. 3-11.
- VEEBEL, Viljar; MARKUS, Raul. *Lessons from the EU-Russia Sanctions 2014-2015*. Baltic Journal of Law & Politics. 2015, pp. 165-194.

SITOGRAFIA

- *'No other option': Excerpts of Putin's speech declaring war.* (2022, February 24). Al Jazeera. <https://www.aljazeera.com/news/2022/2/24/putins-speech-declaring-war-on-ukraine-translated-excerpts>.
- *A 5-Minute Guide to understanding Ukraine's Euromaidan protests.* (n.d.). <https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/understanding-ukraines-euromaidan-protests>.
- *A Cease-Fire in Ukraine.* The New York Times. (2014, September 5). <https://www.nytimes.com/2014/09/06/opinion/a-cease-fire-in-ukraine.html>.
- A un anno dall'inizio dell'invasione su vasta scala e della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, l'UE adotta il suo decimo pacchetto di sanzioni economiche e individuali. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 25 febbraio 2023. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/02/25/one-year-of-russia-s-full-scale-invasion-and-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-its-10th-package-of-economic-and-individual-sanctions/>.
- Aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina: quarto pacchetto di misure settoriali e individuali dell'UE. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 15 marzo 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/15/russia-s-military-aggression-against-ukraine-fourth-eu-package-of-sectoral-and-individual-measures/>.
- Aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina: l'UE concorda nuove misure settoriali nei confronti della Bielorussia e della Russia. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 9 marzo 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/09/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-agrees-new-sectoral-measures-targeting-belarus-and-russia/>.

- Aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina: l'UE impone sanzioni al presidente Putin e al ministro degli Esteri Lavrov e adotta sanzioni individuali ed economiche di ampia portata. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 25 febbraio 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/02/25/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-imposes-sanctions-against-president-putin-and-foreign-minister-lavrov-and-adopts-wide-ranging-individual-and-economic-sanctions/>.

- Aggressione russa nei confronti dell'Ucraina: l'UE adotta il pacchetto “mantenimento e allineamento”. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 21 luglio 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/07/21/russia-s-aggression-against-ukraine-eu-adopts-maintenance-and-alignment-package/>.

- Aggressione russa nei confronti dell'Ucraina: l'UE adotta il sesto pacchetto di sanzioni. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 3 giugno 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/06/03/russia-s-aggression-against-ukraine-eu-adopts-sixth-package-of-sanctions/>.

- *Agreement on the Settlement of Crisis in Ukraine* - full text. The Guardian. (2014, February 21). <https://www.google.com/amp/s/amp.theguardian.com/world/2014/feb/21/agreement-on-the-settlement-of-crisis-in-ukraine-full-text>.

- *Are sanctions against Russia legal under international and EU law? Can they limit trading and maritime services?*. (2015). ADVANT Nctm. https://www.advant-nctm.com/en/news/articles/are-sanctions-against-russia-legal-under-international-and-eu-law-can-they-limit-trading-and-maritime-services#_ftn3.

- Alì, Alessandro. (2022). *Dalle misure restrittive dell'Unione europea alla “guerra economica” nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina*. Questione Giustizia, pp.1-14.

<https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/dalle-misure-restrittive-dell-unione-europea-alla-guerra-economica-nei-confronti-della-russia-e-della-bielorussia-a-seguito-dell-invasione-dell-ucraina>.

- *Analisi sull'andamento della prima settimana di guerra in Ucraina*. (2022, March 3). Difesa Online. <https://www.difesaonline.it/mondo-militare/analisi-sullandamento-della-prima-settimana-di-guerra-ucraina>.
- *Armi all'Ucraina, ok della Camera: ecco gli aiuti dell'Italia*. (2024, February 8). Il Sole 24 ORE. <https://www.ilsole24ore.com/art/via-libera-definitivo-camera-proroga-decreto-armi-all-ucraina-ecco-aiuti-dell-italia-AFy2pqdC>.
- Åslund, Anders. *Western Economic Sanctions on Russia over Ukraine, 2014-2019*. CESifo Forum. Volume 20. 2019, December. <https://www.cesifo.org/en/publications/2020/article-journal/western-economic-sanctions-russia-over-ukraine-2014-2019>.
- Attino, Antonello. *Il nuovo regime globale di sanzioni dell'Unione europea: una vera svolta?* Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionale e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana. (2021, January) www.osorin.it
- Balogh, Márton. (2023, October). *How did the Rosneft case shape the judicial practice of the Common Foreign and Security Policy?*. Constitutional discourse. <https://constitutionaldiscourse.com/marton-balogh-how-did-the-rosneft-case-shape-the-judicial-practice-of-the-common-foreign-and-security-policy/>.
- Le radici del conflitto nel Donbas. (2022, May 13). Micromega. <https://www.micromega.net/radici-conflitto-donbas/>.
- Biddle, Stephen. (2022, April 28). *Is there a difference between 'defensive' and 'offensive' weapons?*. The Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/04/28/ukraine-russia-military-warfare-offensive-defensive-weaponry/>.

- Biden administration announces urgent security assistance for Ukraine. (2024, March 12). U.S. Department of Defense.
<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3704975/biden-administration-announces-urgent-security-assistance-for-ukraine/>.
- Bogdanova, Iryna; Happold, Matthew. (2024, June 27). *Report on the limitations of the current EU restrictive measures (sanctions) regimes*. Kleptotrace. Co-founded by the European Union. <https://transcrime.it/kleptotrace/wp-content/uploads/2024/07/D4.1-Report-on-the-limitations-of-the-current-EU-sanction-regimes.pdf>.
- Bonfiglio, Salvatore. *Il diritto del popolo ucraino alla legittima difesa*. Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review. 2022, pp. 3-9.
<https://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2022/10/Editoriale-Bonfiglio.pdf>.
- Boothby, William. (2022). *Cluster munitions and the Ukraine war*. LIEBER INSTITUTE West Point. <https://lieber.westpoint.edu/cluster-munitions-ukraine-war/>.
- Bortoletto, Francesco. (2024, June 27). *Zelensky rilancia dopo il nuovo patto di sicurezza con l'Europa: "Anche la Bielorussia nell'Ue."* EuropaToday.
<https://www.google.com/amp/s/amp.today.it/europa/unione-europea/patto-sicurezza-ue-ucraina.html>.
- Burrows, Mathew J.; Bohl, David K.; Moyer, Jonathan D. (2021, February 4). *Our world transformed: geopolitical shocks and risks*. Atlantic Council.
<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/our-world-transformed-geopolitical-shocks-and-risks/>.
- Camporini, Vincenzo. (2022, April 27). *Armi offensive e armi difensive*. CorriereTV.
<https://video.corriere.it/esteri/armi-offensive-armi-difensive/63476ce4-c54b-11ec-b657-ab502a045557>.

- Cappelli, Alessandro. *Pressione sul Cremlino – I sei pacchetti di sanzioni UE approvati contro la Russia (e perché c'è bisogno di un settimo)*. (2022, June 2). Linkiesta. <https://www.linkiesta.it/2022/06/sanzioni-russia-unione-europea/>.
- Casey, Helen. (2022, March 10). *What is the difference between offensive and defensive weapons?* Forces News. <https://www.forcesnews.com/ukraine/what-difference-between-offensive-and-defensive-weapons>.
- Central Bank of Russia. *External Debt of the Russian Federation*. (2019). http://www.cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/debt_.
- Clarke, Tyrone. (2022, February 22). *Chilling social media footage emerges of convoys of Russian military equipment entering Donbas in Ukraine*. Sky News. <https://www.skynews.com.au/world-news/chilling-social-media-footage-emerges-of-convoys-of-russian-military-equipment-entering-donbas-in-ukraine/news-story/ad0ec2c630b5e5aaaa8efdd85509e832>.
- *Come è iniziata l'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina: la Crimea*. Official website of Ukraine. <https://war.ukraine.ua/it/cronologia-dell-invasione-russa/come-e-iniziata-l-aggressione-militare-della-russia-contro-l-ucraina-la-crimea/>.
- Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio del 25 marzo 2020, Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020JC0005>.
- Conclusioni del Consiglio europeo sull'Ucraina e le relazioni con la Russia. 19-20 marzo 2015. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/03/19-20/>.
- *Convention on Cluster Munitions*. Diplomatic Conference for the adoption of a Convention on Cluster Munitions. Dublin 19-30 May 2008. https://www.clusterconvention.org/files/convention_text/Convention-ENG.pdf#page=2.

- Cosa sono e come funzionano le sanzioni europee. (2020, December 30). EURACTIV. <https://euractiv.it/section/europea-parlano-i-fatti/linksdossier/cosa-sono-e-come-funzionano-le-sanzioni-europee/>.
- *Cost of aggression: EU sanctions against Russia two years on*. (n.d.). <https://www.epc.eu/en/publications/Cost-of-aggression-EU-sanctions-against-Russia-two-years-on~58f570>.
- Costituzione italiana. Testo vigente aggiornato alla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n.1. Senato della Repubblica. <https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/Costituzione.pdf>.
- *Crimea and the limits of international law*. (2014, March 8). EJIL: Talk! <https://www.ejiltalk.org/crimea-and-the-limits-of-international-law/>
- *Crimea: quel referendum è illegittimo* | ISPI. (2022, December 9). ISPI. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/crimea-quel-referendum-e-illegittimo-10164>.
- *Crimea's declaration of independence*. (2014, March 18). EJIL: Talk! <https://www.ejiltalk.org/crimeas-declaration-of-independence/>.
- *Crisi Ucraina sanzioni*. (n.d.). <https://www.confindustria.it/home/crisi-ucraina/sanzioni>.
- D'Agata, Charlie. (2022, February 24). *Ukraine calls up reservists, declares national emergency as U.S. and allies hit Russia with new sanctions*. CBS News. <https://www.cbsnews.com/news/russia-ukraine-news-military-reservists-emergency-declaration/>.
- De La Baume, Maïa; Barigazzi, Jacopo. (2022, March 1). *EU agrees to give €500M in arms, aid to Ukrainian military in 'watershed' move*. POLITICO. <https://www.politico.eu/article/eu-ukraine-russia-funding-weapons-budget-military-aid/>.

- Il tredicesimo pacchetto di sanzioni Ue alla Russia è ufficiale. Colpite anche Cina e Corea del Nord. (2024, February 28). Eunews. <https://www.eunews.it/2024/02/23/tredicesimo-pacchetto-sanzioni-ue-russia-2/>.
- *Disrupted Trade Relations between the EU and Russia: The Potential Economic Consequences for the EU and Switzerland*. (2015). Austrian Institute of Economic Research (WIFO). http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20150703_OTS0085/disrupted-trade-relations-between-the-eu-and-russia-the-potential-economic-consequences-for-the-eu-and-switzerland.
- *Donbas: mosaico Ucraina*. OBC Transeuropa. <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Ucraina/Donbas-mosaico-Ucraina-230183>.
- Elenco consolidato delle persone, dei gruppi e delle entità soggetti a sanzioni finanziarie dell'UE. Data.europa.eu. Aggiornato il 28-02-2024. <https://data.europa.eu/data/datasets/consolidated-list-of-persons-groups-and-entities-subject-to-eu-financial-sanctions?locale=it>.
- *Envíos militares de España a Ucrania*. (2024, May 27). EFE Noticias. <https://efe.com/espana/2024-05-27/armas-espana-envio-ucrania-guerra/>.
- *EU member state spending on Russian fossil fuels*. (2024, May 1). Beyond Fossil Fuels. <https://beyondfossilfuels.org/russian-fossil-fuel-tracker/>.
- *Eu trade with Russia – latest developments*. Eurostat. Statistics explained. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Russia_-_latest_developments&stable=0&redirect=no#Latest_developments.
- *European Peace Facility*. (2024, June 25). Service for Foreign Policy Instruments. https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/european-peace-facility_en?prefLang=it.

- *Extraordinary meeting of EU Heads of State or Government on Ukraine, 6 March 2014.* European Council. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2014/03/06/>.
- *Federazione Russa: l'UE proroga le sanzioni economiche di sei mesi. Comunicato stampa del 21 dicembre 2015.* <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/21/russia-sanctions/>.
- *For Putin, winning reelection could be easier than resolving the many challenges facing Russia* | AP News. AP News. (2023, December 10). <https://apnews.com/article/russia-putin-election-ukraine-war-challenges-5fba1069b57ac472eaf5614ed2c5cfa3>.
- *France: EU sanctions against Russia – the limits of the system.* (2024, April 5). Rödl & Partner. <https://www.roedl.com/insights/france-eu-sanctions-against-russia-limits-of-the-system#appointment>.
- Franceschini, Enrico. (2022, March 12). *Ucraina e la rivolta del 2014: insurrezione popolare o colpo di Stato?* *La Repubblica*. https://www.repubblica.it/esteri/2022/03/12/news/ucraina_2014_golpe-341111858/?ref=pay_amp&_gl=1*zl3oef*_ga*eWRHcmhaci1yaWhqajFEbkhPTm5SWkRnZVFfWE5NRUdTc2EzeUQ3aC1ZRDlKbF9xU1BYZVQtMkpYQzdtQ1MxMA.
- Gabutti, Matteo. (9th October 2022). *La questione ucraina – Referendum.* Mondo Internazionale. <https://mondointernazionale.org/post/la-questione-ucraina-referendum>.
- Gasbarri, Lorenzo. (2022, March 16). *Così il diritto internazionale condanna la guerra in Ucraina.* Lavoce.info. https://lavoce.info/archives/93761/cosi-il-diritto-internazionale-condanna-la-guerra-in-ucraina/?_gl=1*zhlavo*_ga*MTc0NTc0MTQ0Ny4xNzE5NDgwNjY5*_ga_0R24

WCY895*MTcyMjk1NDI4NS40LjEuMTcyMjk1ODY0My4wLjAuMA..&_ga=2.173590117.732494165.1722937804-1745741447.1719480669.

- Gasbarri, Lorenzo. (2023). *Per il diritto internazionale non tutto è “sanzione”*. Lavoce.info. <https://lavoce.info/archives/100095/per-il-diritto-internazionale-non-tutto-e-sanzione/>.
- Gavrysh, Khrystyna. (2022, March 10). *CHE FINE HANNO FATTO GLI ACCORDI DI MINSK?* SIDIBlog. <http://www.sidiblog.org/2022/03/08/che-fine-hanno-fatto-gli-accordi-di-minsk/>.
- Genovese, Vincenzo. (2024, June 27). *L’Ue firma un “accordo di sicurezza” con l’Ucraina: armi, addestramento e cooperazione militare*. Euronews. <https://it.euronews.com/my-europe/2024/06/27/lue-firma-un-accordo-di-sicurezza-con-lucraina-armi-addestramento-e-cooperazione-militare>.
- Getmanchuk, Alyona. (2022, March 31). *Putin will win unless the West sends Ukraine offensive weapons*. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/putin-will-win-unless-the-west-sends-ukraine-offensive-weapons/>.
- Gros, Daniel; Di Salvo, Mattia. *Revisiting Sanctions on Russia and Counter-Sanctions on the EU: The economic impact three years later*. CEPS. 2017, July. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/revisiting-sanctions-russia-and-counter-sanctions-eu-economic-impact-three-years-later/>.
- Gros, Daniel; Mustilli, Federica. (2015, November). *The Economic Impact of Sanctions against Russia: Much Ado About Very Little*. Centre for European Policy Studies Commentary. <http://aei.pitt.edu/id/eprint/69579>.
- Guerra di aggressione della Russia nei confronti dell’Ucraina: il quattordicesimo pacchetto globale di sanzioni combatte l’elusione e adotta misure in materia di energia. Consiglio dell’Unione europea. Comunicato stampa del 24 giugno 2024. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/06/24/russia-s-war-of->

[aggression-against-ukraine-comprehensive-eu-s-14th-package-of-sanctions-cracks-down-on-circumvention-and-adopts-energy-measures/](#).

- Guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina: l'UE adotta il nono pacchetto di sanzioni economiche e individuali. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 16 dicembre 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/12/16/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-9th-package-of-economic-and-individual-sanctions/>.
- Guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina: l'UE adotta l'undicesimo pacchetto di sanzioni economiche e individuali. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 23 giugno 2023. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/06/23/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-11th-package-of-economic-and-individual-sanctions/>.
- Guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina: l'UE adotta il dodicesimo pacchetto di sanzioni economiche e individuali. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 18 dicembre 2023. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/12/18/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-12th-package-of-economic-and-individual-sanctions/>.
- *Guerra in Ucraina, le armi inviate a Kiev dai Paesi Occidentali a un anno dall'inizio*. Sky TG24. <https://tg24.sky.it/mondo/2023/02/24/guerra-ucraina-armi-inviate#02>
- Hathaway, Oona; Shapiro, Scott. (2022, March 12). *Supplying Arms to Ukraine is Not an Act of War*. LAWFARE. <https://www.lawfaremedia.org/article/supplying-arms-ukraine-not-act-war>.
- Hilgenstock, Benjamin; Ivanchuk, Vira; Pavytska, Yuliia. *What to Watch for in 2024: External Conditions Undermine Macro Stability, Critical Buffers under pressure*.

(January, 2024). KSE Institute Russia Chartbook. https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/01/Chartbook_January2024.pdf.

- *Il grande affare delle armi italiane vendute all'Ucraina: 417 milioni di euro nel 2023* | L'Espresso. (n.d.). <https://lespresso.it/c/inchieste/2024/3/22/il-grande-affare-delle-armi-italiane-vendute-allucraina-417-milioni-di-euro-nel-2023/50442>.
- *Il trattato internazionale sul commercio delle armi*, a cura di Natalino Ronzitti. Osservatorio di Politica Internazionale. (2013, ottobre). https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/note/Nota_42_IAI_Commercio_armi.pdf.
- *In che modo l'UE adotta e riesamina le sanzioni?* Sito del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions-adoption-review-procedure/>.
- Kryzhanivsky, Stepan Andriyovich; Hajda, Lubomyr. (2024, July 6). *Ukraine | History, flag, Population, President, Map, Language, & Facts*. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/place/Ukraine/The-crisis-in-Crimea-and-eastern-Ukraine>.
- Ku, Julian. (2014, March 3). Russia reminds the world (and international lawyers) of the limits of international law. *Opinio Juris*. <https://opiniojuris.org/2014/03/02/ukraine-russia-international-law-governing-use-force/>.
- L'UE adotta il quinto pacchetto di sanzioni nei confronti della Russia in considerazione dell'aggressione militare contro l'Ucraina. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa dell'8 aprile 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/04/08/eu-adopts-fifth-round-of-sanctions-against-russia-over-its-military-aggression-against-ukraine/>.
- L'UE adotta il suo più recente pacchetto di sanzioni nei confronti della Russia in risposta all'annessione illegale delle regioni ucraine di Donetsk, Luhansk,

Zaporizhzhia e Kherson. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 6 ottobre 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/10/06/eu-adopts-its-latest-package-of-sanctions-against-russia-over-the-illegal-annexation-of-ukraine-s-donetsk-luhansk-zaporizhzhia-and-kherson-regions/>.

- L'UE adotta un pacchetto di sanzioni in risposta al riconoscimento, da parte della Russia, delle zone non controllate dal governo delle regioni ucraine di Donetsk e Luhansk e all'invio di truppe nella regione.

Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 23 febbraio 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/02/23/russian-recognition-of-the-non-government-controlled-areas-of-the-donetsk-and-luhansk-oblasts-of-ukraine-as-independent-entities-eu-adopts-package-of-sanctions/>.

- L'UE adotta una nuova serie di misure per rispondere all'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 28 febbraio 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/02/28/eu-adopts-new-set-of-measures-to-respond-to-russia-s-military-aggression-against-ukraine/>.

- L'UE impone sanzioni agli organi di informazione pubblici RT/Russia Today e Sputnik che svolgono attività di radiodiffusione nell'UE. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 2 marzo 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/02/eu-imposes-sanctions-on-state-owned-outlets-rtrussia-today-and-sputnik-s-broadcasting-in-the-eu/>.

- *L'Ue lancia Eumam, missione di addestramento per le truppe ucraine.* (2022, November 20). Agenzia ANSA. <https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2022/11/18/lue-lancia->

eumam-missione-di-addestramento-per-le-truppe-ucraine_89ff3393-eebb-4b43-81ec-7112999daf2f.html.

- *La Costituzione vieta davvero di dare armi all'Ucraina per colpire obiettivi in Russia?* (2024, June 6). Pagella Politica. <https://pagellapolitica.it/articoli/costituzione-armi-ucraina-colpire-obiettivi-russia>.
- *La guerra in Ucraina. L'indagine Katchanovski, l'altra verità sul massacro che diede origine al conflitto.* (2023, May 25). Tiscali Notizie. <https://notizie.tiscali.it/italialibera/articoli/la-guerra-in-ucraina-la-indagine-katchanovski-altra-verita-sul-massacro-che-diede-origine-conflitto/>.
- *La Russia si sta preparando a una nuova invasione in Ucraina?* (2021, April 10). Il Post. <https://www.google.com/amp/s/www.ilpost.it/2021/04/10/russia-ucraina-confine-truppe/%3famp=1>.
- *Lavrov: Troops in Crimea protecting Russian citizens.* (2014, March 3). Voice of America. <https://www.google.com/amp/s/www.voanews.com/amp/lavrov-troops-in-crimea-protecting-russian-citizens/1863103.html>.
- *Le sanzioni europee alla Russia: l'evoluzione normativa e gli interrogativi ancora aperti.* (2023, February 16). Il Sole 24 ORE. <https://www.google.com/amp/s/amp24.ilsole24ore.com/pagina/AEXC85nC>.
- *Le sanzioni internazionali.* Agenzia di Informazione Finanziaria (Financial Intelligence Agency). Gennaio, 2020; pp. 6-29. <https://www.aif.sm/site/home/pubblicazioni/documento50062985.html>.
- *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons.* International Court of Justice. (n.d.). <https://www.icj-cij.org/case/95>.
- Levi, Isaac. *January 2024 — Monthly analysis of Russian fossil fuel exports and sanctions.* Centre for Research on Energy and Clean Air. (2024, February 14). <https://energyandcleanair.org/january-2024-monthly-analysis-of-russian-fossil-fuel-exports-and-sanctions/>.

- Lovisolo, Luca. (2024, March 21). *Crimea e Russia: referendum illegittimo, ecco perché*. <https://www.lucalovisolo.ch/crimea/crimea-e-russia-referendum-illegittimo.html>.
- Mackinnon, Mark (2021, December 21). *Putin warns of unspecified military response if U.S. and NATO continue “aggressive line”*. The Globe and Mail. <https://web.archive.org/web/20220115165246/https://www.theglobeandmail.com/world/article-putin-warns-of-unspecified-military-response-if-us-and-nato-continue/>.
- Mackinson, Thomas. (2022, April 29). *Guerra Ucraina / “Le armi difensive? Semplicemente non esistono”. L’esperto smonta così i distinguo della politica*. Il Fatto Quotidiano. <https://www.google.com/amp/s/www.ilfattoquotidiano.it/2022/04/29/guerra-ucraina-le-armi-difensive-semplicemente-non-esistono-lesperto-smonta-cosi-i-distinguo-della-politica/6574119/amp/>.
- *Macron to supply Ukraine with Mirage 2000-5 warplanes and train pilots and troops in France*. (2024, June 6). France24. <https://www.france24.com/en/live-news/20240606-%F0%9F%94%B4-macron-to-supply-ukraine-with-mirage-2000-5-warplanes-and-train-fighter-pilots-in-france>.
- Malyarenko, Tatyana. (2015). “Playing A Give-Away Game? The Undeclared Russian-Ukrainian War in Donbas”. Small Wars Journal. <https://small-warsjournal.com/jrnl/art/playing-a-give-away-game-the-un-declared-russian-ukrainian-war-in-donbas>.
- McCorquodale, Robert. (2014). *Ukraine Insta-Symposium: Crimea, Ukraine and Russia: Self-Determination, Intervention and International Law*. Opinio Juris. <https://opiniojuris.org/2014/03/10/ukraine-insta-symposium-crimea-ukraine-russia-self-determination-intervention-international-law/>

- Medunic, Filip. (2023). *Damage done: Ways to measure European sanctions' success against Russia*. ECFR. <https://ecfr.eu/article/damage-done-ways-to-measure-european-sanctions-success-against-russia/>
- Milano, Enrico. (2014). *Di precedenti, analogie, differenze e tesi poco convincenti riguardo alla Crimea*. SIDIBlog. <http://www.sidiblog.org/2014/03/24/di-precedenti-analogie-differenze-e-tesi-poco-convincenti-riguardo-alla-crimea/>.
- *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. International Court of Justice. (n.d.). <https://www.icj-cij.org/case/70#:~:text=The%20findings%20included%20a%20rejection,not%20to%20intervene%20in%20the.>
- *Full text of Putin State of Nation Speech 21 Feb 2022*. Mirage News. <https://www.miragenews.com/full-text-of-putin-state-of-nation-speech-21-951701/>.
- *Misure restrittive rafforzate nei confronti della Russia, 11 settembre 2014*. Press Office – General Secretariat of the Council. <https://www.consilium.europa.eu/media/21992/144868.pdf>.
- Mossetti, Paolo. (2023). *Ucraina: 10 anni fa, la rivoluzione che ha cambiato il Paese*. Wired Italia. <https://www.wired.it/article/ucraina-rivoluzione-euromaidan-russia/>
- Mossetti, Paolo. (2023, February 23). *Ucraina, a Odessa il 23 febbraio 2022, quando non si sapeva cosa stava per succedere*. Wired Italia. <https://www.wired.it/article/ucraina-invasione-russa-anno-ricordo/>.
- *National composition of population | 2001*. (n.d.). c-State Statistics Committee of Ukraine. <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/nationality/>.
- NATO-Ukraine Commission (1997-2023). https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50319.htm.

- O’Kane, Michael. (2023, November 5). *EU de-lists former Governor of Sevastopol*. Global Sanctions. <https://globalsanctions.co.uk/2023/02/eu-de-lists-former-governor-of-sevastopol/>.
- Occorsio, Eugenio. (2022). Flick: “Un reato arruolarsi da volontari in Ucraina. Legittime le armi a Kiev.” *La Repubblica*. https://www.repubblica.it/politica/2022/03/04/news/flick_un_reato_arruolarsi_da_volontari_in_ucraina_legittime_le_armi_a_kiev-340189120/
- Olivo, Federica. (2024, May 31). *La Costituzione c’entra poco con l’utilizzo delle armi italiane in territorio russo: è una decisione politica*. HuffPost Italia. https://www.huffingtonpost.it/politica/2024/05/31/news/la_costituzione_centra_poco_con_lutilizzo_delle_armi_italiane_in_territorio_russo_e_una_decisione_politica-16053855/.
- *One year of sanctions: Russia’s oil export revenues cut by EUR 34 bn*. (2024, January 23). CREA- Centre for Research on Energy and Clean Air. <https://energyandcleanair.org/publication/one-year-of-sanctions-russias-oil-export-revenues-cut-by-eur-34-bn/>.
- *Otto anni di conflitto in Donbass. La guerra invisibile*. (n.d.). <https://lanuovabq.it/it/otto-anni-di-conflitto-in-donbass-la-guerra-invisibile>.
- *Perché l’UE adotta le sanzioni?* Sito del Consiglio europeo e del Consiglio dell’Unione europea. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/why-sanctions/#:~:text=Le%20misure%20restrittive%20>.
- *Perché la Crimea è importante per la Russia*. (2014, March 3). Rainews. <https://www.rainews.it/archivio-rainews/articoli/interessi-russi-in-crimea-f893d373-d520-4c82-ae66-c7a0c935c9ce.html>.
- *Romania agrees to donate Patriot air defense system to Ukraine*. (2024, June 20). POLITICO. <https://www.politico.eu/article/romania-agrees-to-donate-patriot-air-defense-system-to-ukraine/>.

- Posner, Eric. (2014). *Russia's military intervention in Ukraine: international law implications*. <https://ericposner.com/russias-military-intervention-in-ukraine-international-law-implications/>
- President of Ukraine (2014). *"In Donbas, Petro Poroshenko Presented the Peaceful Plan on the Settlement of the Situation in the East of Ukraine"*. Press Office of President. www.president.gov.ua/en/.
- Prestigiacomio, Dario. (2022, April 19). *Perché il Donbass è così importante per Russia e Ucraina (e non solo)*. EuropaToday. <https://europa.today.it/fake-fact/donbass-ucraina-russia.html>.
- *Prigozhin muore nello schianto del suo jet, "abbattuto"*. (2023, August 24). Agenzia ANSA. https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2023/08/23/ansa/-prigozhin-muore-nello-schianto-del-suo-jet-abbattuto_31c5fd36-096b-44f4-b761-73059924eda4.html.
- Pro-Russian Group in Donetsk declare independence from Ukraine. (2014, April 7). Biharprabha News | Connecting Bihar With the Entire World. <https://news.biharprabha.com/2014/04/pro-russian-group-in-donetsk-declare-independence-from-ukraine/>.
- *Putin gets no support from UN Security Council over Ukraine*. (2022, February 23). ABC News. <https://abcnews.go.com/US/wireStory/putin-support-security-council-ukraine-83037165>.
- *Putin orders Russian forces to "perform peacekeeping functions" in eastern Ukraine's breakaway regions*. (2022, February 22). Reuters. <https://www.reuters.com/world/europe/putin-orders-russian-peacekeepers-eastern-ukraines-two-breakaway-regions-2022-02-21/>.
- *Putin orders troops into eastern Ukraine on 'peacekeeping duties.'* (2022, February 22). The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/21/ukraine-putin-decide-recognition-breakaway-states-today>.

- *Putin's War against Ukraine: Mocking International Law*. (2022, March 1). EJIL: Talk! <https://www.ejiltalk.org/putins-war-against-ukraine-mocking-international-law/>.
- *Recenti pronunce del Tribunale presso la Corte di Giustizia Europea in merito alle impugnazioni delle sanzioni individuali europee da parte di soggetti russi sanzionati*. (2023, May 3). Pavia & Ansaldo. <https://www.pavia-ansaldo.it/recenti-pronunce-del-tribunale-presso-la-corte-di-giustizia-europea-in-merito-alle-impugnazioni-delle-sanzioni-individuali-europee-da-parte-di-soggetti-russi-sanzionati/?print=print>.
- *Rethinking EU restrictive measures*. (2024, April 29). POLITICO Studio. <https://www.politico.eu/sponsored-content/rethinking-eu-restrictive-measures/>.
- *Revolutsiya – La crisi ucraina da Maidan alla guerra civile a cura di Matteo Zola. Articoli e approfondimenti di East Journal*. Ping the World. 2014, pp. 1-150. <https://www.eastjournal.net/>.
- Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ES-11/1 del 2 marzo 2022. <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/ES-11/1&Lang=E>.
- Rodriguez, Fátima. (2024, January 30). *EU Sanctions on Russia: the continuation of the freezing of assets of deceased sanctioned persons*. Lupicinio. <https://lupicinio.com/en/eu-sanctions-on-russia-the-continuation-of-the-freezing-of-assets-of-deceased-sanctioned-persons/>.
- Rossi, Pierfrancesco. (2022, March 11). *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi all'Ucraina*. SIDIBlog. <http://www.sidiblog.org/2022/03/08/la-compatibilita-con-la-costituzione-italiana-e-il-diritto-internazionale-dellinvio-di-armi-allucraina/>.
- Russia: due anni dopo l'invasione su vasta scala e la guerra di aggressione contro l'Ucraina, l'UE adotta il tredicesimo pacchetto di sanzioni individuali ed economiche. Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa del 23 febbraio 2024.

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/02/23/russia-two-years-after-the-full-scale-invasion-and-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-13th-package-of-individual-and-economic-sanctions/>.

- *Russia's foreign minister says Russia will target any weapons shipments entering Ukraine.* (2022, March 18). News.AZ. <https://news.az/news/russias-foreign-minister-says-russia-will-target-any-weapons-shipments-entering-ukraine>.
- *Russian force on Ukraine border larger than any time since 2014, U.S. says.* (2021, April 8). Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-usa-idUSKBN2BV2Z3/>.
- Rutland, Peter. (2023, July 6). *Why Crimea is the key to the Ukraine war.* Responsible Statecraft. <https://responsiblestatecraft.org/2022/10/18/why-crimea-is-the-key-to-the-ukraine-war/>.
- Salvatori, Pietro. (2022, April 27). *“Sul territorio ucraino ogni arma è difensiva, Conte non si avventuri in discorsi senza senso.”* HuffPost Italia. https://www.huffingtonpost.it/esteri/2022/04/27/news/sul_territorio_ucraino_ogni_arme_difensiva_conte_non_si_avventuri_in_discorsi_senza_senso_-9273715/.
- *Sanctions against countries supporting Russia's invasion of Ukraine.* (2024, July 17). House of Commons Library. UK Parliament. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10048/>.
- Sanzioni (misure restrittive) - EUR-Lex. (n.d.). <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/sanctions-restrictive-measures.html>.
- Sanzioni nei confronti di persone, imprese e organizzazioni. Solidarietà dell'UE con l'Ucraina. https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine/sanctions-against-individuals-companies-and-organisations_it.

- Sostegno militare dell'UE all'Ucraina. Solidarietà dell'UE all'Ucraina. https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/eu-military-support-ukraine_it.
- Spagnolo, Andrea. (2023). *Il trasferimento di munizioni a grappolo all'Ucraina e l'obbligo di assicurare il rispetto del diritto internazionale umanitario*. SIDIBlog. <http://www.sidiblog.org/2023/07/10/il-trasferimento-di-munizioni-a-grappolo-allucraina-e-lobbbligo-di-assicurare-il-rispetto-del-diritto-internazionale-umanitario/>
- Starita, Massimo. (2015, February 24). *Gli accordi di Minsk tra politica e diritto: prime considerazioni*. SIDIBlog. <http://www.sidiblog.org/2015/02/24/gli-accordi-di-minsk-tra-politica-e-diritto-prime-considerazioni/>.
- *Storia della crisi in Crimea*. (2016, August 11). Euronews. <https://it.euronews.com/2016/08/11/storia-della-crisi-in-crimea>.
- *Strumento europeo per la pace*. Sito del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-peace-facility/>.
- *Supplying offensive weapons to Ukraine to worsen conflict: China UN envoy*. (2022, April 20). PressTV. <https://www.presstv.ir/Detail/2022/04/20/680651/Supplying-offensive-weapons-to-Ukraine-to-worsen-conflict-China-UN-envoy>.
- *The Arms Trade Treaty*. United Nations. (2013). <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/English7.pdf#page=4>.
- *The Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty and the Adapted CFE Treaty at a glance* | Arms Control Association. Last Reviewed: 2023, November. <https://www.armscontrol.org/factsheets/conventional-armed-forces-europe-cfe-treaty-and-adapted-cfe-treaty-glance>.
- *The Laundromat: How the price cap coalition whitewashes Russian oil in third countries*. (2023, August 3). CREA - Centre for Research on Energy and Clean Air.

<https://energyandcleanair.org/publication/the-laundromat-how-the-price-cap-coalition-whitewashes-russian-oil-in-third-countries/>.

- *The White House is shifting its tone on supplying weapons to Ukraine*. (2022, April 10). Mother Jones. <https://www.motherjones.com/politics/2022/04/white-house-shifts-tone-weapons-ukraine-russia-jake-sullivan/>.
- *Tra gli europei resta forte il sostegno all'Ucraina, anche inviando armi. Ma dicono "no" a un intervento delle truppe*. (2024, July 9). Eunews. <https://www.eunews.it/2024/07/03/ucraina-sondaggio-ecfr/>.
- *Tradito il Memorandum di Budapest: quando l'Ucraina rinunciò al nucleare in cambio dell'indipendenza*. (2022, March 2). Il Messaggero. https://www.ilmessaggero.it/mondo/memorandum_di_budapest_quando_l_ucraina_rinuncio_al_nucleare_in_cambio_dell_indipendenza-6537424.html#.
- *Tutte le strade (non) portano a Minsk*. (2022, March 29). Il Mulino. <https://www.rivistailmulino.it/a/tutte-le-strade-non-portano-a-minsk>.
- *Ucraina, Poroshenko firma accordo di Associazione con Ue. L'ira di Mosca: gravi conseguenze*. La Repubblica. (2014, June 27). https://www.repubblica.it/esteri/2014/06/27/news/ucraina_separatisti_prendono_base_militare_a_donetsk_poroshenko_a_bruelles_per_associazione_con_ue-90124463/?ref=pay_amp.
- *Ucraina. Sito del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea*. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/ukraine/#relations>.
- *Ucraina: l'UE aggiunge all'elenco delle sanzioni nove persone coinvolte nelle "elezioni" nella "Repubblica popolare di Donetsk" e nella "Repubblica popolare di Lugansk"*. Comunicato stampa del 10 dicembre 2018. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/12/10/ukraine-eu-adds-nine-persons-involved-in-elections-in-donetsk-people-s-republic-and-luhansk-people-s-republic-to-sanctions-list/>.

- Ucraina: l'UE aggiunge all'elenco delle sanzioni sei entità coinvolte nella costruzione del ponte di Kerch, che collega la Crimea annessa illegalmente alla Russia. Comunicato stampa del 31 luglio 2018.
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/07/31/ukraine-eu-adds-six-entities-involved-in-the-construction-of-the-kerch-bridge-connecting-the-illegally-annexed-crimea-to-russia-to-sanctions-list/>.
- Ucraina: l'UE aggiunge otto persone all'elenco delle sanzioni relative all'integrità territoriale. Comunicato stampa dell'11 ottobre 2021.
<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions-against-russia/timeline-sanctions-against-russia/#:~:text=L'UE%20proroga%20le%20sanzioni%20economiche,economici%20specifici%20della%20Federazione%20russa.>
- *Ukraine aid: Where the money is coming from, in 4 charts.* (2024, March 24). CNN.
<https://edition.cnn.com/2023/10/05/world/ukraine-money-military-aid-intl-dg/index.html>.
- *Ukraine Support Tracker - a database of military, financial and humanitarian aid to Ukraine.* (n.d.). Kiel Institute. <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>.
- *Ukrainian peace talks lead to buffer zone deal.* (2014, September 20). CBC.
<https://www.cbc.ca/news/world/ukrainian-peace-talks-lead-to-buffer-zone-deal-1.2772573>.
- *Ukrainian president signs decree on general mobilisation of population.* Reuters. (2022, February 24).
<https://web.archive.org/web/20220225025205/https://www.reuters.com/world/europe/ukrainian-president-signs-decree-general-mobilisation-population-interfax-2022-02-24/>.

- United Nations General Assembly Resolution 68/262. (n.d.). DBpedia. https://dbpedia.org/page/United_Nations_General_Assembly_Resolution_68/262.
- *Violare le sanzioni diventerà reato europeo: prosegue l'iter legislativo UE*. (2022, December 1). Studio legale Padovan. <https://studiopadovan.com/blog/2022/violare-le-sanzioni-diventera-reato-europeo-prosegue-liter-legislativo-ue/>.
- Von Heinegg, Wolff Heintschel. (2022, March 1). *Neutrality in the war against Ukraine*. LIEBER INSTITUTE West Point. <https://lieber.westpoint.edu/neutrality-in-the-war-against-ukraine/>.
- Wareham, Mary. (2024, July 29). *US cluster munition transfers raise humanitarian concerns*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/news/2024/04/04/us-cluster-munition-transfers-raise-humanitarian-concerns>.
- *Will a state supplying weapons to Ukraine become a party to the conflict and thus be exposed to countermeasures?* (2022, March 2). EJIL: Talk! <https://www.ejiltalk.org/will-a-state-supplying-weapons-to-ukraine-become-a-party-to-the-conflict-and-thus-be-exposed-to-countermeasures/>.
- Youngs, Richard. (2022, July 28). *The Awakening of Geopolitical Europe?* Carnegie Europe. <https://carnegieendowment.org/research/2022/07/the-awakening-of-geopolitical-europe?lang=en¢er=europe>.
- Zagami, Debora. (2024, August 12). *Cittadini russi e blacklisting*. Studio Legale Zagami. <https://www.studiozagami.it/cittadini-russi-e-blacklisting/>.

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

- Consiglio dell'Unione Europea. Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'UE. Doc. 5664/18, para.9.
- *Council conclusions on Ukraine. FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 17 March 2014, pp. 1-3.*
- Decisione 2014/145/PESC del Consiglio del 17 marzo 2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.
- Decisione 2014/386/PESC del Consiglio del 23 giugno 2014, concernente restrizioni sulle importazioni nell'Unione di merci originarie della Crimea o Sebastopoli, in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli.
- Decisione 2014/512/PESC del Consiglio del 31 luglio 2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.
- Regolamento (UE) n. 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.
- Regolamento (UE) n.833/2014 del Consiglio concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.