



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto internazionale

Il ruolo delle sanzioni economiche nel diritto
internazionale: un'indagine su efficacia e legittimità nella
recente prassi

Relatore:

Candidato:

Prof. Pietro Pustorino

Raffaele Orioli 103542

Anno Accademico 2024/2025

A Sandra e Giulio, adorati nonni.

A Carola e Francesco, mamma e babbo.

Indice

Introduzione.....	5
Capitolo 1- Le sanzioni nel diritto internazionale: aspetti introduttivi e classificazione sistematica.....	7
1: Introduzione al concetto di “sanzione” e alla sua collocazione giuridica nel diritto internazionale.....	7
2: Le diverse tipologie di sanzioni.....	9
2.1: Le sanzioni adottate nel contesto delle Nazioni Unite.....	10
2.1.1: Il quadro giuridico delle sanzioni adottate nel contesto delle Nazioni Unite.....	13
2.2: Le sanzioni adottate nel contesto delle organizzazioni regionali.....	16
2.2.1: Il quadro giuridico delle sanzioni adottate dalle organizzazioni regionali: il caso dell’Unione Europea.....	19
2.3: Le sanzioni adottate dagli Stati.....	21
2.3.1: Il quadro giuridico delle sanzioni adottate dagli Stati: l’esempio degli Stati Uniti.....	24
Capitolo 2 - Legittimità ed effetti sulle relazioni internazionali.....	27
1: L’evoluzione dell’utilizzo delle sanzioni economiche come strumento di politica estera.....	27
2: Gli effetti delle sanzioni economiche: un’analisi multilivello.....	30
2.1: Gli effetti economici.....	30
2.2: Gli effetti “sociali”.....	33
2.3: Gli effetti geopolitici.....	35
3: La legittimità delle sanzioni economiche: approfondimento sulle <i>unilateral coercive measures</i> (UCMs).....	37
3.1: Le sanzioni extraterritoriali e secondarie.....	38
3.2: Il dibattito della legittimità delle UCMs tra <i>Global South</i> e Occidente.....	41

4: Considerazioni conclusive sul rapporto tra impatto socioeconomico e legittimità giuridica delle UCMs	43
Capitolo 3 - L'utilizzo delle sanzioni economiche: analisi della recente prassi.....	46
1: Il caso delle sanzioni statunitensi contro il programma nucleare dell'Iran: guerra economica e resilienza	46
2: Il caso delle sanzioni occidentali contro la Russia in seguito all'annessione della Crimea: conflitto, sanzioni e geopolitica	54
3: Il caso delle sanzioni contro il programma nucleare della Corea del Nord: isolamento e sopravvivenza	59
Conclusione	66
Bibliografia.....	69

Introduzione

Nel contesto internazionale le sanzioni economiche affondano le proprie radici in tempi risalenti all'età classica. Con il passare degli anni, il loro ruolo ha guadagnato sempre più rilevanza, attraendo verso di esse luci ed ombre che ne hanno evidenziato le ambiguità giuridiche e politiche. Spesso in vicendevole contrasto sulla legittimità dello strumento sanzionatorio, i membri della comunità internazionale si sono divisi in fronti opposti riguardo la coerenza della prassi sanzionatoria con il diritto internazionale. Mentre l'Occidente riconosce l'efficacia e l'influenza dello strumento sanzionatorio in materia di politica estera e, all'interno di un contesto economico globale e globalizzato, lo interpreta come migliore alternativa contemporanea alla guerra, il c.d. *Global South*, di contro, ne sottolinea i limiti strutturali e giuridici. Essi risiedono in primo luogo nella travagliata connotazione forense, in quanto la natura giuridica delle sanzioni economiche non trova uno spazio ben definito ed univoco all'interno del diritto internazionale, creando talvolta delle fattispecie di incertezza e di possibile pregiudizio. Ulteriore criticità risiede, inoltre, nelle esternalità negative indesiderate che tali misure sovente apportano ai propri destinatari.

Mentre le sanzioni multilaterali adottate in seno al Consiglio di Sicurezza dell'ONU godono di legittimazione dal basso, in quanto previste dalla Carta delle Nazioni Unite firmata da tutti gli Stati membri, ad essere maggiormente attenzionato nell'ambito del dibattito internazionale è senza dubbio lo strumento sanzionatorio unilaterale, privo di legittimazione condivisa e fondato sull'azione individuale di uno Stato o gruppo di Stati. Per sua natura, quest'ultimo è maggiormente predisposto a produrre accuse di violazioni della sovranità nazionale e del diritto convenzionale da parte di chi le subisce.

La trattazione si propone di analizzare se la prassi consolidata di reiterazione di tale strumento unilaterale possa di per sé stessa legittimarne l'utilizzo in un contesto giuridicamente non definito e senza l'esistenza di una giurisdizione competente. Tramite l'analisi e la consultazione delle fonti, si vuole comprendere se e in che misura le esternalità negative prodotte da suddette misure possano rappresentare un ostacolo al raggiungimento di una razionalizzazione normativa in materia.

La ricerca si apre con una precisazione terminologica riguardante il concetto di sanzione internazionale, per poi analizzare le diverse tipologie di strumenti sanzionatori su base del soggetto committente. Si vedrà come le sanzioni internazionali possano essere

multilaterali, quindi adottate in seno al Consiglio di Sicurezza dell'ONU ovvero da parte di un'organizzazione regionale nei confronti di un suo Paese membro, o possano avere il carattere della unilateralità, ossia dipendere dall'azione di un singolo Stato o di un'organizzazione regionale nei confronti di terzi. Proprio in virtù di ciò, si dedica un approfondimento al regime giuridico delle sanzioni attuate dall'Unione Europea, dimostratasi grande protagonista della materia in esame, e dagli Stati Uniti, primo su tutti per adozione di regimi unilaterali.

Il secondo capitolo ha ad oggetto un approfondimento sulle sanzioni economiche unilaterali, riconosciute in dottrina con il nome di *unilateral coercive measures* (UCMs), con il fine di arrivare all'epicentro del dibattito circa la legittimità dello strumento stesso. Verrà pertanto affrontato un *excursus* storico che possa contestualizzare lo sviluppo in materia di politica estera delle misure economiche restrittive in esame, passando poi ad un'analisi multilivello circa gli effetti da esse prodotti. Conclusa l'argomentazione riguardante gli impatti procurati dalle sanzioni unilaterali, si provvederà ad introdurre con specificità il dibattito che le travolge. La contrapposizione tra il *Global South* e l'Occidente avente ad oggetto la legittimità delle UCMs risulterà fortemente polarizzata, riflesso di percezioni maturate da prospettive diametralmente opposte: quella di chi impone e quella di chi subisce.

Infine, il terzo ed ultimo capitolo della tesi ha come obiettivo quello di portare su un piano più reale e tangibile quanto emerso nella prima parte dell'elaborato. Pertanto, attraverso lo studio e l'analisi di tre casi della recente prassi, si riuscirà a dare una connotazione più concreta alla materia sanzionatoria. La narrazione sull'implementazione e sugli effetti provocati dai regimi sanzionatori iraniano, russo e nordcoreano, illustra con chiarezza e pragmatismo quanto questi strumenti siano cardine nelle dinamiche geopolitiche e come siano capaci di influenzare direttamente la vita della società civile dei Paesi target. Pertanto, si giunge ad alimentare il quesito precedentemente proposto circa la possibilità che la nascita di un quadro giuridico condiviso sia ostacolata dalla prassi sanzionatoria unilaterale reiterata e dagli effetti, talvolta spropositati, che essa produce. Attraverso i tre casi esaminati si vuole, quindi, comprendere se la sola prassi possa garantire legittimità allo strumento sanzionatorio ovvero se rappresenti un ostacolo strutturale alla formazione di un regime giuridico condiviso in materia.

Capitolo 1- Le sanzioni nel diritto internazionale: aspetti introduttivi e classificazione sistematica

1: Introduzione al concetto di “sanzione” e alla sua collocazione giuridica nel diritto internazionale

Il corretto significato del termine “sanzione” è particolarmente dibattuto all’interno del diritto internazionale. La sanzione, originariamente, veniva definita *stricto sensu* come una misura coercitiva adottata da un organo competente, il cui fine è indurre o obbligare un attore a conformarsi alla legge in seguito alla commissione di un illecito.¹ Nell’ambito delle relazioni internazionali, possiamo quindi identificare il termine sanzione come una misura adottata in base alla violazione di alcuni determinati obblighi di diritto internazionale, con l’obiettivo di far cessare tale violazione, facendo altresì in modo che la condotta dello Stato si riallinei così ai precetti di diritto violati.²

Le sanzioni, pertanto, essendo delle misure intraprese a seguito di un’azione illegittima di un altro Stato, godono di legalità all’interno del diritto internazionale, nonostante vi siano delle basi legali diverse a seconda del tipo di sanzione adottata. Esistono, infatti, sanzioni la quale legittimità deriva dai trattati internazionali, e sanzioni la cui base legale si rinviene nel diritto internazionale generale, essendo riconducibili a una forma di contromisura³. I criteri per l’attribuzione della responsabilità per azioni contrarie all’ordinamento internazionale si trovano all’interno del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per illeciti internazionali (ARSIWA)⁴, il quale stabilisce il regime generale di responsabilità trasversalmente applicabile a tutti i casi di violazioni di

¹Masahiko, Asada, *Economic sanctions in international law and practice*, New York: Routledge, 2020, p.4.

² Richard Gordon, Michael Smyth e Tom Cornell, *Sanctions Law*, London: Hart Publishing, 2018, p.1.

³Pavel, Sturma, *International sanctions and human rights*, Cham: Springer, 2024, p.13.

⁴ Il Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per illeciti internazionali, adottato dalla Commissione del Diritto Internazionale (CDI) delle Nazioni Unite il 9 agosto 2001 a Ginevra, Svizzera. L’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ne prese atto con la Risoluzione 56/83 del 12 dicembre 2001. Tale documento stila in 59 articoli, suddivisi in varie parti, il regime di diritto internazionale concernente l’attribuzione di responsabilità derivante da un illecito internazionale. Tra i vari articoli importanti, come l’articolo 22 riguardante le contromisure, cruciali ci risultano l’articolo 1, riguardo le responsabilità dirette dello Stato in violazione del diritto internazionale, e l’articolo 2, il quale afferma che un atto illecito internazionale può derivare sia nei sensi della commissione di un atto illecito, sia nei sensi dell’omissione di un obbligo derivante dal diritto internazionale.

obblighi internazionali.⁵ In realtà, ogni regime sanzionatorio regge su delle basi giuridiche differenti, a seconda di chi siano gli attori coinvolti. Due criteri fondamentali permettono di distinguere le diverse tipologie di sanzioni, o misure coercitive, in base alla loro natura e alla qualificazione giuridica che ne deriva. Il primo dei due criteri riguarda chi è legittimato a adottare tali misure; tale entità potrà essere centralizzata, nel caso di organizzazioni internazionali, o decentralizzata, nel caso del singolo Stato. Il secondo criterio riguarda invece il contenuto della suddetta misura, esso può riguardare rapporti diplomatici e clausole di esclusione da trattati fino a misure restrittive di libertà di movimento o economiche e finanziarie.⁶ In questo elaborato ci si concentrerà sulle sanzioni a contenuto economico e finanziario.

Rimane in ogni caso, all'interno della dottrina, una molteplice interpretazione della sanzione. A dare un punto di svolta nel dibattito è sicuramente, come accennato precedentemente, l'avvento della nozione di contromisura, introdotta dall'articolo 22 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per illeciti internazionali.⁷ La contromisura in risposta a un atto illecito internazionale, costituisce una categoria molto generale del diritto consuetudinario, all'interno della quale la dottrina e la prassi recente tendono a ricomprendere anche talune forme di sanzioni economiche internazionali, la quale basa la propria liceità sul fatto di rappresentare una reazione a un precedente illecito altrui. La contromisura deve mantenere la proporzionalità dell'illecito precedentemente subito e deve essere distinta da un'altra procedura in risposta a un illecito internazionale, ovvero la ritorsione.⁸

La ritorsione non comporta alcuna coercizione ma si tratta semplicemente di atti non amichevoli, quali, ad esempio, l'interruzione dei rapporti diplomatici, sul presupposto che tali rapporti non siano derivanti da obblighi internazionali.⁹ Tuttavia, la particolarizzazione dello strumento sanzionatorio negli anni, tramite l'adozione di sanzioni da parte di organizzazioni regionali dirette ad un proprio Stato membro, seguite inoltre dalla prassi dell'Unione Europea (la quale applica regimi sanzionatori contro Paesi terzi etichettandole come "misure restrittive"), ha fatto sì che non vi sia univocità per

⁵ Richard Gordon, Michael Smyth e Tom Cornell, *Sanctions Law*, London: Hart Publishing, 2018, p.3.

⁶ Pavel, Sturma, *International sanctions and human rights*, Cham: Springer, 2024, p. 24-25.

⁷ Mirko, Sossai, *Sanzioni delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali*, Roma: Roma Tre press, 2020, p.15.

⁸ Fulvio Maria, Palombino, *Introduzione al diritto internazionale*, Bari: Editori Laterza, 2021, p.233-235.

⁹ *Ibid.*

quanto riguarda la concezione dello strumento sanzionatorio. Prassi consolidata vede la sanzione come contromisura, spesso adottata anche in seguito alla sola minaccia o rischio di un atto illecito.¹⁰

Pertanto, il termine “sanzione” per come verrà trattato in questo elaborato, è da concepire in *sensu latu*, ovvero come sinonimo di misure coercitive, misure restrittive o contromisure, adottate da parte di Stati, entità regionali e organizzazioni di carattere universale, nei confronti di entità statali e non, in risposta ad un illecito internazionale o alla minaccia di tale, con il fine ultimo di porre fine al comportamento illecito, riallineare la condotta al diritto internazionale e mantenere così l’equilibrio internazionale e la pace.

2: Le diverse tipologie di sanzioni

Esistono pertanto diverse tipologie di sanzioni. I criteri per identificarle sono quelli precedentemente richiamati, ovvero in base all’attore che emana la sanzione (o criterio del decisore) e in base al contenuto della sanzione stessa (o criterio del contenuto)¹¹. Il criterio più pertinente ai fini della presente trattazione è il primo, ovvero chi emana la sanzione¹².

L’ente che emana il provvedimento sanzionatorio può essere centralizzato (si pensi in tal senso alle sanzioni emanate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite), oppure decentralizzato (si pensi alla prassi recente di misure restrittive adottate da singoli Stati contro terzi, caso emblematico quello degli Stati Uniti).¹³

Si prenderanno in analisi tre differenti attori che rappresentano i principali, o per lo meno i più importanti e dibattuti, attuatori di regimi sanzionatori nella recente prassi. Si analizzerà il quadro delle sanzioni adottate in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite¹⁴, un’organizzazione internazionale di carattere universale. Si proseguirà

¹⁰ Mirko, Sossai, *Sanzioni delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali*, Roma: Roma Tre press, 2020, p. 16-19.

¹¹Le sanzioni, o misure restrittive, possono variare anche rispetto al contenuto. Oltre a quelle economiche e finanziarie, esistono sanzioni, le quali mettono dei limiti alla libertà di movimento, come per esempio l’impossibilità di viaggiare nel Paese sanzionato, piuttosto che sanzioni che vadano a interrompere le relazioni diplomatiche.

¹²Ai fini dell’analisi preposta riguardante le varie tipologie di sanzioni a contenuto economico, l’unico criterio rilevante risulta essere il criterio del decisore, il quale ci permette di distinguere le sanzioni di un contenuto analogo in base all’attore che le emana.

¹³Pavel, Sturma, *International sanctions and human rights*, Cham: Springer, 2024, pp. 24-25.

¹⁴Le Nazioni Unite non applicano solo sanzioni economiche contro Stati, tramite risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, bensì esiste un meccanismo di sanzione individuale o di gruppi, soggetti considerati pericolosi per la pace e i diritti umani. Tale metodo prevede l’inserimento di soggetti specifici, giudicati una minaccia

poi con lo studio riguardante un'organizzazione regionale, specificatamente il caso dell'Unione Europea, la quale applica misure restrittive nei confronti di Paesi terzi. Si giungerà, infine, ad analizzare le sanzioni unilaterali degli Stati Uniti, come massima espressione della decentralizzazione della decisione che viene intrapresa per emanare sanzioni.

2.1: Le sanzioni adottate nel contesto delle Nazioni Unite

L'Organizzazione delle Nazioni Unite, (ONU), è il prodotto di un'alleanza di carattere universale iniziata in occasione della Conferenza di San Francisco il 26 giugno del 1945, la cui nascita viene ufficialmente ricondotta al 24 ottobre dello stesso anno, con l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite.¹⁵

Proprio al Capitolo VII di suddetta Carta è espresso un principio estremamente rilevante ai fini della trattazione. Il Capitolo VII riguarda, infatti, l'azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione.¹⁶ Tale capitolo con l'Articolo 41 attribuisce al Consiglio di Sicurezza il potere di adottare delle misure non coercitive, all'interno del quale si lascia ricadere anche la misura della sanzione.¹⁷ Ne deriva così il ruolo primario dell'ONU in materia di sanzioni, conferendogli non solo il diritto ma, talvolta, anche il “dovere” di agire in ogni momento qualora lo ritenga necessario per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.¹⁸ Attraverso le risoluzioni adottate ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza vincola gli Stati membri all'attuazione delle misure decise. Inoltre, l'obbligatorietà di tali risoluzioni, secondo gli artt. 25, 48 e 103 della Carta, è superiore a qualsiasi obbligo derivante da altri trattati internazionali.¹⁹

Dal 1989 in poi le sanzioni ONU sono state certamente un elemento fondamentale per la sicurezza collettiva, ma con il passare degli anni e delle evidenze dei risultati, la recente prassi ha dimostrato dei cambiamenti in risposta all'esigenza di rispettare i diritti

per l'ordine, all'interno di determinate liste che prevedono, per chi al loro interno, sanzioni individuali quali il congelamento dei beni, il divieto di viaggio e embarghi parziali. Tale meccanismo viene gestito da Comitati Sanzionatori, istituiti tramite risoluzione del Consiglio di Sicurezza.

¹⁵ Carta delle Nazioni Unite, 26 giugno 1945. In vigore dal 24 ottobre 1945, p.1.

¹⁶ *Ivi*, Cap.VII.

¹⁷ Richard Gordon, Michael Smyth e Tom Cornell, *Sanctions Law*, London: Hart Publishing, 2018, p.11.

¹⁸ Louis, Cavaré, “Les sanctions dans le cadre de l'O.N.U.”, *Revue générale de droit international public* 1952, no. 1: 190-291. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 1952, p.255.

¹⁹ Mirko, Sossai, *Sanzioni delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali*, Roma: Roma Tre press, 2020, p. 20.

in campo umanitario. L'evoluzione dei regimi sanzionatori delle Nazioni Unite si è basato su un progressivo passaggio da misure comprensive o generali, le quali producono notevoli effetti indesiderati, a misure sempre più individuali e settoriali.

Con questa evoluzione in termini di individualizzazione delle sanzioni, il Consiglio vuole limitare le esternalità derivanti dagli embarghi economici, in quanto misure globali, limitando i danni e gli effetti ai soli responsabili della condotta illecita.²⁰ Individualizzazione vuol dire passare, perciò, da sanzioni di carattere generale rivolte a interi Paesi, a misure più mirate che colpiscano specificamente individui, entità o settori. È il caso delle cosiddette sanzioni intelligenti (*smart sanctions*), introdotte per ridurre gli effetti umanitari negativi delle sanzioni comprensive. Queste consistono nell'elaborazione di liste nominative di soggetti sanzionati, spesso legati a violazioni specifiche (es. terrorismo, proliferazione nucleare, violazioni dei diritti umani), e sono gestite dai Comitati delle sanzioni, organi istituiti dal Consiglio di Sicurezza per monitorare l'attuazione delle misure, valutare richieste di esenzione e aggiornare periodicamente le liste.

Ad oggi i regimi sanzionatori adottati dal Consiglio di Sicurezza ancora attivi sono quattordici. Tra i Paesi colpiti da sanzioni generali e individui residenti in tali Paesi, i principali destinatari sono Stati africani, del Medio Oriente e la Corea del Nord. Esistono diverse misure che vengono usate frequentemente nei regimi ONU.

Tra le sanzioni mirate, o intelligenti, un ruolo prevalente lo hanno le misure di congelamento dei beni, le quali prevedono un congelamento di tutte le risorse economiche e finanziarie dei soggetti destinatari così da renderli incapaci di operare nel sistema internazionale. Troviamo poi le misure di embarghi sulle armi, oltre a divieti di viaggio e di libera circolazione. L'embargo sulle armi può essere anche una misura a carattere generale che proibisce l'invio o l'approvvigionamento di armi con i Paesi sanzionati.

Le misure generali sono, invece, di carattere prettamente economico, quali gli embarghi commerciali. Essi possono anche essere settoriali e colpire solamente il

²⁰Millennium Report, UN Doc. A/54/2000, 3 aprile 2000, p. 50; Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change: A More Secure World: Our Shared Responsibility, UN Doc. A/59/565, par. 80: "As a result of growing concern over the humanitarian impact of comprehensive sanctions, the Security Council stopped imposing them after the cases of Iraq, former Yugoslavia and Haiti, and turned exclusively to the use of financial, diplomatic, arms, aviation, travel and commodity sanctions, targeting the belligerents and policy makers most directly responsible for reprehensible policies".

commercio strategico del Paese sanzionato, per esempio la risoluzione 1643 (2005)²¹ contro la Costa d'Avorio al quale si proibì di esportare diamanti. Possiamo anche trovare sanzioni diplomatiche, ovvero l'interruzione delle relazioni diplomatiche, non più usate nella recente prassi in quanto la diplomazia è necessaria per risolvere il conflitto in corso.²²

Ovviamente un regime sanzionatorio non deve contenere specificatamente un solo tipo di queste misure; infatti, il Consiglio di Sicurezza può scegliere una qualsiasi combinazione delle tali, da includere in un unico regime sanzionatorio.²³ Emblematico, in tal senso, è il caso dell'apparato sanzionatorio imposto alla Corea del Nord, il quale combinava sanzioni dirette a individui della leadership del Paese insieme a embarghi commerciali.²⁴

In virtù delle grandi limitazioni subite dai soggetti riceventi tali misure, si sono andate sviluppando delle possibilità di deroga all'applicazione del regime sanzionatorio. Al principio vi è sempre il ragionamento volto a salvaguardare la popolazione. Esiste perciò la possibilità di ottenere delle deroghe o esenzioni umanitarie, sulla base di assicurare il soddisfacimento dei bisogni essenziali dell'individuo sanzionato e per salvaguardare l'aiuto delle organizzazioni umanitarie e non governative.

Nel primo caso si permette all'individuo, previa dimostrazione della necessità, di derogare alle misure di divieto di viaggio per curarsi, e di congelamento dei beni per provvedere a coprire le spese di base, come i beni alimentari. Nel secondo caso, invece, si vuole far sì che gli embarghi economici contro Paesi non vadano a inficiare totalmente l'effettività dei lavori umanitari portati avanti da organizzazioni umanitarie e non governative.²⁵

Un caso esemplare di deroga agli embarghi economici nei confronti di Stati sanzionati è avvenuto tra il 2019 e il 2021, quando il covid-19 minacciava di far crollare i sistemi sanitari di determinati Paesi che non avevano accesso alle medicine sul mercato internazionale. In quell'occasione, su appello politico e morale del Segretario generale

²¹Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 1643 (2005)*, adottata dal Consiglio di Sicurezza il 15 dicembre 2005, S/RES/1643 (2005).

²²Richard Gordon, Michael Smyth e Tom Cornell, *Sanctions Law*, London: Hart Publishing, 2018, p.18-20

²³*Ivi.* p.17.

²⁴Mirko, Sossai, *Sanzioni delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali*, Roma: Roma Tre press, 2020, p. 22.

²⁵Mirko, Sossai, *Sanzioni delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali*, Roma: Roma Tre press, 2020, p.27-29.

Guterres (il quale in una lettera ai membri del G-20, sottolineò la necessità di mantenere un atteggiamento di solidarietà)²⁶, vennero da parte di alcuni Stati semplificate le concessioni di deroghe e implementate deroghe temporanee alle sanzioni che limitavano l'accesso al cibo e alle cure.

Infine, i regimi sanzionatori del Consiglio di Sicurezza possono arrivare all'estinzione totale o parziale, come prassi recente dimostra, in seguito a dei cambiamenti di condotta ritenuti soddisfacenti. Ad un certo punto, su determinate basi, le sanzioni finiscono e i rapporti vengono normalizzati. Questo è il caso, per esempio, della ris. 2288 (2016) con la quale si è posto fine al regime sanzionatorio nei confronti della Liberia²⁷, precedentemente imposto dal 1992 per i suoi coinvolgimenti in conflitti regionali e violazione dei diritti umani. Rimane pur vero che nella cessazione di un regime sanzionatorio la discrezionalità nella scelta ricade completamente in seno al Consiglio stesso, al quale spetta, in virtù dell'articolo 39 della Carta, stabilire quando un soggetto non costituisca più una minaccia, così da giustificare la rimozione di sanzioni.²⁸

2.1.1: Il quadro giuridico delle sanzioni adottate nel contesto delle Nazioni Unite

Per parlare di quadro giuridico delle sanzioni emanate dalle Nazioni Unite occorre anzitutto richiamare le rilevanti disposizioni della Carta²⁹.

Nel preambolo, al paragrafo tre, viene enunciato uno degli obiettivi generali delle Nazioni Unite, ovvero provvedere “a creare le condizioni in cui la giustizia ed il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale possano essere mantenuti”.³⁰ Inoltre, all'articolo 103 viene stabilito che gli obblighi derivanti da tale trattato sono superiori agli obblighi derivanti da qualsiasi altro trattato bilaterale o

²⁶UN, Letter from the Secretary-General to G-20 Members, 23 marzo 2020, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2020-03-24/note-correspondents-letter-the-secretary-general-g-20-members>

²⁷United Nations Security Council, *Resolution 2288 (2016)*, S/RES/2288 (2016), May 25, 2016, [https://undocs.org/S/RES/2288\(2016\)](https://undocs.org/S/RES/2288(2016)).

²⁸Mirko, Sossai, *Sanzioni delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali*, Roma: Roma Tre press, 2020, p.30.

²⁹La Carta delle Nazioni Unite è il trattato istitutivo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945 da 50 Stati (ai quali si aggiunse successivamente la Polonia come 51° firmatario). Entrata in vigore il 24 ottobre 1945, la Carta stabilisce i principi fondamentali dell'ordine internazionale contemporaneo, tra cui il divieto dell'uso della forza, il rispetto della sovranità statale e la promozione dei diritti umani e della cooperazione tra le nazioni.

³⁰Carta delle Nazioni Unite, Preambolo, para 3.

multilaterale sottoscritto dal Paese membro³¹, dandosi così effettiva precedenza e superiorità.

Il Consiglio di Sicurezza è l'organo investito del dovere di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e, per perseguire tali obiettivi, può fare uso dei poteri affidatigli dai capitoli VI, VII, VIII e XII della Carta.³² All'interno del Capitolo VII e più precisamente all'articolo 41 vengono attribuiti al Consiglio i poteri per attuare misure obbligatorie per gli Stati membri non comprendenti l'uso della forza, esattamente qui ricade il concetto di sanzione. Secondo l'articolo 39 le misure predisposte dal Capitolo 7 devono essere precedute da un riscontro del Consiglio di una minaccia alla pace o atto di aggressione in corso.³³ Il Consiglio conserva, perciò, vasta discrezionalità in questo caso. Inoltre, le misure disposte all'articolo 41 sono chiamate a essere messe in atto dai vari Stati membri, i quali devono accettare e portare a svolgimento tutte le decisioni del Consiglio in virtù dell'articolo 25 della stessa Carta. La natura vincolante delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza è stata altresì confermata dalla Corte internazionale di giustizia.³⁴

Esistono però dei limiti ai poteri del Consiglio di Sicurezza in materia di sanzioni. Questi limiti si diramano su tre binari principali e hanno dato spazio a un dibattito sulla legalità delle sanzioni adottate dal Consiglio.

Il primo argomento riguarda la legalità delle sanzioni a norma della Carta delle Nazioni Unite, tenendo in conto come argomento principale i principi sulla quale nascono le Nazioni Unite. n Specificatamente il Consiglio deve agire in conformità ai fini e principi dell'ONU. Tali fini e principi includono, ad esempio, la promozione delle libertà individuali ed il rispetto per i diritti umani. In virtù di ciò alcuni commentatori hanno affermato che le risoluzioni del Consiglio, quali quelle inerenti ai regimi sanzionatori, che vadano a ledere diritti umani o procedurali siano di fatto illegittime. Altra parte della dottrina afferma, invece, che, a meno che non si tratti di diritti derivanti da norme di *ius*

³¹*Ivi*, art. 103.

³²*Ivi*, art. 24.

³³*Ivi*, art. 39.

³⁴*Conseguenze giuridiche per gli Stati della permanenza del Sud Africa in Namibia (Africa sud-occidentale) nonostante la Risoluzione 276 del Consiglio di Sicurezza (Parere consultivo) [1971] ICJ Rep 16, 50, par. 115: "Le decisioni [del Consiglio di Sicurezza] sono di conseguenza vincolanti per tutti gli Stati Membri delle Nazioni Unite, i quali sono dunque obbligati ad accettarle e ad attuarle."*

cogens, le risoluzioni del Consiglio sono capaci di scavalcare e sostituire gli obblighi internazionali concernenti i diritti umani.³⁵

Il secondo argomento riguarda, per l'appunto, il rispetto obbligato da parte del Consiglio di Sicurezza delle norme di *ius cogens*. L'articolo 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati³⁶, afferma che qualsiasi trattato risulterebbe nullo sin dalla sua conclusione se in contrasto con delle norme di *ius cogens*.³⁷ Il diritto cogente è composto da norme imperative alle quali nessuno Stato può derogare, neanche con un trattato.³⁸ Pertanto le norme cogenti evadono dallo schema di superiorità imposto dall'articolo 103 della Carta e non possono essere rimpiazzate o sostituito dal diritto creato dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Tale argomento venne presentato nel contesto del caso Kadi I³⁹, ma la Corte non ha individuato nessuna violazione di norme cogenti da parte delle risoluzioni del Consiglio.⁴⁰

Il terzo argomento concerne, invece, l'assimilazione al concetto di contromisura delle sanzioni del Consiglio e, quindi, il loro dover sottostare ai limiti imposti dal Progetto di articoli (ARSIWA) riguardanti le contromisure stesse⁴¹. Infatti, in base all'articolo 51 del Progetto, le contromisure devono essere proporzionate all'illecito internazionale subito, oltre al dover rispettare diritti umani fondamentali e obblighi umanitari.⁴²

È importante notare come nessuno dei tre argomenti sopra citati sia mai stato invocato con successo di fronte una corte, né di natura internazionale, né tanto meno regionale o domestica. Questo è largamente da attribuire alla mancanza di un controllo giurisdizionale sugli atti del Consiglio di Sicurezza. È inoltre importante sottolineare che il dibattito sulla legittimità delle sanzioni in seno al Consiglio dell'ONU non è da

³⁵Richard Gordon, Michael Smyth e Tom Cornell, *Sanctions Law*, London: Hart Publishing, 2018, p. 14.

³⁶Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, firmata il 23 maggio 1969 a Vienna, entrata in vigore il 27 gennaio 1980 dopo la ratifica del trentesimo Stato. Stabilisce le regole generali sui trattati internazionali, comprese le loro validità, interpretazione, modifica, estinzione e la nullità in caso di violazioni fondamentali.

³⁷Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, art. 53.

³⁸Fulvio Maria, Palombino, *Introduzione al diritto internazionale*, Bari: Editori Laterza, 2021, pp. 43-44.

³⁹Il caso Kadi (Corte di giustizia dell'UE, *Kadi I* del 2008 e *Kadi II* del 2013) ha riguardato l'impugnazione, da parte del cittadino saudita Yassin Kadi, dell'inserimento nella lista delle sanzioni dell'ONU per presunti legami con il terrorismo. La Corte di giustizia ha affermato che, anche quando le misure restrittive derivano da obblighi internazionali imposti dal Consiglio di Sicurezza, esse devono comunque rispettare i diritti fondamentali garantiti dal diritto dell'Unione, come il diritto alla difesa e alla tutela giurisdizionale effettiva.

⁴⁰Richard Gordon, Michael Smyth e Tom Cornell, *Sanctions Law*, London: Hart Publishing, 2018, p. 15.

⁴¹*Ibid.*

⁴²ARSIWA, art. 51.

confondere con il dibattito sulla legittimità delle sanzioni unilaterali, il quale sarà analizzato più approfonditamente nel capitolo 2.

2.2: Le sanzioni adottate nel contesto delle organizzazioni regionali

Nel contesto del diritto internazionale contemporaneo, le organizzazioni regionali hanno assunto un ruolo sempre più da protagonista nell'adozione di misure sanzionatorie, sia nei confronti di Stati terzi che nei confronti di propri membri. Negli anni dopo la fine della Guerra fredda l'adozione di sanzioni nei contesti delle organizzazioni regionali è aumentata sensibilmente, per merito di attori molto attivi tra cui le organizzazioni africane e l'Unione Europea.

Di fronte alla grande varietà di organizzazioni regionali possiamo affermare che una buona parte di queste ha un profilo attivo nella prassi sanzionatoria recente. Vi sono però organizzazioni che, al contrario, si distaccano totalmente dall'utilizzo di sanzioni, per non interferire nella sovranità dei propri membri o di terzi, esempio ne è l'Associazione delle nazioni del sud-est asiatico (ASEAN) i cui membri si sono rifiutati di inserire un meccanismo di sanzione nel proprio statuto del 1998 e hanno più volte chiesto che venissero interrotti i regimi sanzionatori ONU e UE contro il Myanmar.⁴³

Le sanzioni, in questo ambito, possono essere di due tipi, ovvero sanzioni contro Stati facenti parte dell'organizzazione e sanzioni dirette contro terzi. Da una parte ci sono, quindi, le sanzioni c.d. istituzionali, decise dalle organizzazioni regionali nei confronti dei propri membri in seguito alla mancata osservanza degli obblighi derivanti dai trattati e in seguito a delle violazioni del processo democratico o di cambi di governo illegittimi.⁴⁴ Molto attive in questo ambito sono le organizzazioni africane. L'esistenza di un meccanismo sanzionatorio istituzionale è prevista dal contenuto dei trattati istitutivi, per

⁴³ L'Unione Europea e le Nazioni Unite hanno imposto regimi sanzionatori nei confronti del Myanmar in risposta al colpo di Stato militare del 1° febbraio 2021 e alle gravi violazioni dei diritti umani commesse successivamente dal regime. Le sanzioni dell'UE includono il congelamento dei beni, il divieto di viaggio per membri della giunta militare e il divieto di esportazione di attrezzature e tecnologie utilizzabili per la repressione interna o la sorveglianza. Analogamente, l'ONU ha condannato la repressione e, sebbene il Consiglio di Sicurezza non abbia imposto sanzioni vincolanti a causa dei veti di alcuni membri permanenti, vari organismi delle Nazioni Unite hanno sollecitato misure restrittive ed embarghi mirati da parte degli Stati membri.

⁴⁴ L'Unione Africana ha adottato un approccio fermo contro i cambiamenti di governo incostituzionali, imponendo sanzioni istituzionali come la sospensione dello Stato membro dagli organi decisionali dell'organizzazione. Tali misure sono state applicate in diversi casi, tra cui Mali, Guinea, Burkina Faso e Niger, a seguito di colpi di Stato o violazioni gravi dell'ordine costituzionale e democratico

esempio all'art. 8 della Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS)⁴⁵, nonché all'art.30 dell'Atto costitutivo dell'Unione Africana (UA)⁴⁶ e l'art.77 del trattato istitutivo della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale⁴⁷ (ECOWAS).⁴⁸ Per quanto riguarda il contenuto di tali sanzioni possiamo individuare due macro-categorie di misure: la prima riguarda le prerogative e i diritti derivanti dallo *status* di membro, per esempio la perdita del diritto di voto; la seconda categoria riguarda, invece, misure di natura economica e finanziaria, tra le quali il congelamento dei beni e degli asset finanziari. Dal momento che il potere di imporre sanzioni interne si collega al trattato istitutivo, tutte le misure adottate sono da ritenere lecite *ab initio*.⁴⁹

Al di là delle sanzioni c.d. istituzionali troviamo poi le sanzioni dirette contro terzi, ovvero individui, gruppi o Stati. Il dibattito in questo ambito si è polarizzato sulle misure restrittive adottate dall'Unione Europea sia in esecuzione delle decisioni del Consiglio di Sicurezza, sia autonomamente. Infatti, spesso si applica più di un regime sanzionatorio nei confronti di uno stesso soggetto, da cui ne deriva la necessità del loro coordinamento che spesso si traduce con l'adeguamento delle organizzazioni regionali alle decisioni del Consiglio, anche se va sottolineato che le organizzazioni regionali non sono direttamente

⁴⁵L'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) è un'organizzazione regionale fondata con la Carta di Bogotá, firmata il 30 aprile 1948 da 21 Stati e entrata in vigore il 13 dicembre 1951. In linea con il Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, promuove la pace, la sicurezza e la cooperazione nelle Americhe. L'articolo 8 della sua Carta prevede la sospensione di uno Stato membro che violi gravemente i principi fondamentali dell'organizzazione, aprendo la possibilità all'adozione di misure collettive, comprese sanzioni diplomatiche ed economiche. Organizzazione degli Stati Americani, *Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani*, firmata a Bogotá il 30 aprile 1948, entrata in vigore il 13 dicembre 1951, art. 8.

⁴⁶ L'Unione Africana (UA) è un'organizzazione regionale istituita con l'Atto costitutivo firmato a Lomé il 11 luglio 2000 da 53 Stati africani e entrato in vigore il 26 maggio 2001. Erede dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA), l'UA promuove l'integrazione politica ed economica del continente e il rispetto dei principi democratici. L'articolo 30 del suo Atto costitutivo stabilisce che i governi saliti al potere con mezzi incostituzionali devono essere sospesi dalla partecipazione alle attività dell'organizzazione, prevedendo implicitamente anche misure sanzionatorie. Unione Africana, *Atto Costitutivo dell'Unione Africana*, adottato a Lomé l'11 luglio 2000, entrato in vigore il 26 maggio 2001, art. 30.

⁴⁷La Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS) è un'organizzazione regionale creata con il Trattato di Lagos, firmato il 28 maggio 1975 da 15 Stati e successivamente rivisto nel 1993. Entrato in vigore nel 1975, il Trattato mira a promuovere l'integrazione economica e politica tra i Paesi membri. L'articolo 77 del testo rivisto prevede la possibilità di adottare sanzioni economiche e altre misure collettive contro gli Stati membri che violino gli obblighi fondamentali dell'organizzazione. Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale, *Trattato riveduto della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS)*, firmato a Cotonou il 24 luglio 1993, entrato in vigore il 23 agosto 1995, art. 77.

⁴⁸Victor Closa, "Securing Compliance with Democracy Requirements in Regional Organizations," in *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, a cura di András Jakab e Dimitry Kochenov (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), p. 379.

⁴⁹Mirko, Sossai, *Sanzioni delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali*, Roma: Roma Tre press, 2020, p. 32-34.

vincolate agli articoli 25 e 103 della Carta delle Nazioni Unite, contrariamente ai singoli Stati che sono tenuti a dare esecuzione alle decisioni internazionali.⁵⁰

Le sanzioni imposte dall'UE nei confronti di Stati terzi prevede un duplice livello decisionale: inizialmente una decisione frutto del concerto politico dei membri, seguita poi dall'adozione di un regolamento nel quadro della politica commerciale. Inoltre, come nel caso delle sanzioni adottate nel contesto ONU, anche le misure restrittive emanate dall'UE nella recente prassi si stanno rendendo sempre più mirate ed individuali per evitare impatti umanitari e per raggiungere “il massimo impatto sui soggetti di cui intendiamo influenzare il comportamento, riducendo quanto più possibile eventuali conseguenze negative sotto il profilo umanitario o le conseguenze indesiderate per le persone che non ne sono oggetto o per i Paesi vicini”⁵¹. L'UE utilizza le sanzioni come strumento per mantenere e ristabilire la pace e la sicurezza internazionali, il tutto conformemente all'indirizzo della politica estera e di sicurezza comune (PESC). Il tema dominante dei vari regimi sanzionatori UE è il sostegno alla democrazia e allo stato di diritto, così come al buon governo⁵². Sono tutte misure volte verso l'esterno dei suoi confini europei, mentre viene recriminato all'Unione di non essere altrettanto paladina dei valori per quanto riguarda i suoi stessi membri, non avendo mai attivato la clausola all'art.7 del Trattato sull'UE nei confronti dell'Ungheria e della Polonia⁵³.

L'UE si è così avvalsa di un'ampia gamma di sanzioni mirate e non nei confronti di terzi, la maggior parte contenenti embarghi commerciali sulle armi o su materiali strategici e tecnologici, divieti di viaggio, oltre al congelamento mirato di beni e limitazioni di accesso ai mercati finanziari, come nel caso delle misure contro la Federazione russa.⁵⁴ Ad oggi l'Unione Europea ha attivi più di 40 regimi sanzionatori tra

⁵⁰Ivi, 31 e 80.

⁵¹Consiglio dell'UE, Principi di base sul ricorso a misure restrittive (sanzioni), Doc. 10198/1/04, 7 giugno 2004.

⁵²Emblematiche a questo proposito sono le sanzioni adottate dall'Unione Europea contro il Venezuela, motivate dal “progressivo deterioramento della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani”: Decisione (PESC) 2017/2074 del Consiglio del 13 novembre 2017, relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela, GUUE L 295, 14 novembre 2017, p. 60.

⁵³L'articolo 7 del Trattato sull'Unione Europea prevede un meccanismo sanzionatorio in caso di violazioni gravi e persistenti dei valori fondamentali dell'Unione, tra cui lo Stato di diritto e la democrazia. Sebbene siano state attivate le procedure nei confronti di Polonia (2017) e Ungheria (2018), il processo si è arenato nelle fasi successive a causa del requisito dell'unanimità tra gli Stati membri per l'adozione delle sanzioni, condizione che ha di fatto impedito l'effettiva applicazione delle misure previste.

⁵⁴Francesco Giumelli, “Implementation of Sanctions: European Union,” in *Economic Sanctions in International Law and Practice*, a cura di Masahiko Asada, New York: Routledge, 2020, p. 118.

i quali più della metà sono misure mirate, preferite dall'Unione per evitare impatti indesiderati.

2.2.1: Il quadro giuridico delle sanzioni adottate dalle organizzazioni regionali: il caso dell'Unione Europea

Come osservato in precedenza, le sanzioni regionali istituzionali, ovvero sanzioni dirette ad uno Stato membro, godono di una base legale *ab initio*, poiché sono clausole contenute all'interno degli articoli dei vari trattati istitutivi. Discorso diverso è, invece, quello riguardante le sanzioni verso terzi.

L'Unione europea, con più di 40 regimi sanzionatori tra autonomi e in attuazione di decisioni ONU, è uno degli attori più attivi a livello internazionale in materia di sanzioni. Tali sanzioni UE hanno come obiettivo la promozione e la difesa dei principi enunciati dall'articolo 21 del Trattato sull'Unione Europea⁵⁵, o TUE, quindi la democrazia, lo stato di diritto, l'universalità e l'indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.⁵⁶ Nel tempo, tali misure restrittive, sono diventate uno degli elementi fondanti della politica estera dell'Unione Europea, prendendo un peso sempre più rilevante e un posto sempre più centrale.⁵⁷

Il Titolo IV della Parte V del TFUE, quest'ultima dedicata propriamente alla azione esterna dell'UE, è intitolato: "Misure Restrittive". Al suo interno l'articolo 215 al primo paragrafo recita: "Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più Paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante

⁵⁵Ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione Europea, "l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale".

⁵⁶Unione Europea, *Trattato sull'Unione Europea*, art. 21, in *Trattati consolidati*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 202, 7 giugno 2016, 28, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

⁵⁷Pavel, Sturma, *International sanctions and human rights*, Cham: Springer, 2024, p.54.

dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo.”⁵⁸. Con tale articolo viene conferito il potere di applicare misure restrittive economiche e finanziarie al Consiglio, contro Stati terzi⁵⁹. Al paragrafo 2 dello stesso articolo, è prevista inoltre la possibilità di applicare tali misure anche nei confronti di individui ed entità non statali.⁶⁰ Gli obiettivi di tali misure sono elencati nell'Articolo 21 TUE, ma non solo, perché possono collegarsi all'Articolo 3 del TUE e l'Articolo 220(1) del TFUE, che delineano il ruolo di promotore della pace e di cooperazione internazionale al livello delle Nazioni Unite.⁶¹

La politica estera dell'Unione è attuata tramite la direzione della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC)⁶²; essa è diretta e coordinata dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, che presiede il Consiglio “Affari esteri”, in cui siedono i ministri degli esteri dei vari Paesi membri, ed è inoltre affiancata dal Servizio Europeo per l'azione esterna o SEAE, rimanendo però sempre all'interno delle linee guida individuate dal Consiglio. Le decisioni PESC sono adottate dal Consiglio Europeo secondo l'Articolo 29 TUE, devono passare all'unanimità e sono vincolanti per gli Stati membri. L'implementazione di sanzioni a livello europeo inizierà sempre con una decisione PESC.⁶³

L'iniziativa per proporre sanzioni può provenire da qualsiasi Stato membro o dall'Alto Rappresentante, eventualmente con il supporto della Commissione Europea. Inizialmente, la proposta viene presentata in termini generali durante il Consiglio Affari

⁵⁸Unione Europea, *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, art. 215, in *Trattati consolidati*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 202, 7 giugno 2016, 144, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12012E215>.

⁵⁹Ivi, p. 56.

⁶⁰L'articolo 215 TFUE ha sostituito l'articolo 301 TCE, estendendone significativamente l'ambito di applicazione. Mentre l'art. 301 TCE consentiva l'adozione di misure restrittive solo nei confronti di Stati terzi, previa decisione PESC, l'art. 215 TFUE – introdotto dal Trattato di Lisbona (2009) – fornisce una base giuridica autonoma e più ampia, permettendo di sanzionare anche persone fisiche, entità e organizzazioni non statali. A differenza del suo predecessore, l'art. 215 è inoltre soggetto alla piena applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e alla giurisdizione della Corte di giustizia.

⁶¹Richard Gordon, Michael Smyth e Tom Cornell, *Sanctions Law*, London: Hart Publishing, 2018, p. 30.

⁶²La Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) costituisce il pilastro dell'azione esterna dell'Unione europea, orientata alla promozione della pace, della sicurezza internazionale, dei diritti umani e del rispetto del diritto internazionale. Introdotta dal Trattato di Maastricht (1992) e rafforzata dal Trattato di Lisbona (2009), la PESC resta una competenza intergovernativa, disciplinata da norme e procedure specifiche che escludono l'adozione di atti legislativi e limitano il ruolo della Corte di giustizia (art. 24, par. 1, TUE). Essa è attuata dal Consiglio europeo, dal Consiglio e dall'Alto Rappresentante. Più in generale, l'intervento dell'Unione nelle materie non esclusive è soggetto al principio di sussidiarietà, secondo cui l'UE agisce solo se gli obiettivi non possono essere conseguiti efficacemente dagli Stati membri (art. 2, par. 4, TFUE).

⁶³ Richard Gordon, Michael Smyth e Tom Cornell, *Sanctions Law*, London: Hart Publishing, 2018, p. 38

Esteri; successivamente, il Comitato Politico e di Sicurezza (CPS) e i gruppi di lavoro geografici competenti del Consiglio approfondiscono la discussione, negoziando e decidendo per consenso i soggetti da sanzionare e le relative motivazioni. Il passaggio finale prima dell'approvazione formale da parte del Consiglio prevede l'esame da parte del Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER II) e del gruppo di lavoro RELEX (Consiglieri per le Relazioni Esterne), dove si definiscono i dettagli concreti delle misure restrittive.⁶⁴

La Commissione Europea può proporre regolamenti attuativi, specialmente quando le sanzioni incidono sul funzionamento del mercato interno. Tuttavia, il Consiglio dell'UE riveste un ruolo centrale nel processo decisionale, infatti gli spetta l'approvazione finale dei regolamenti proposti. Le misure che riguardano le relazioni economiche e finanziarie richiedono l'adozione di un regolamento del Consiglio ai sensi dell'articolo 215 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). È importante notare che, data la diretta applicabilità dei Regolamenti UE, questi diventano immediatamente vincolanti e applicabili in tutti gli Stati membri al momento della loro entrata in vigore, senza necessità di misure nazionali di recepimento o attuazione. Ciò garantisce un'applicazione uniforme delle sanzioni in tutta l'Unione.⁶⁵

Bisogna anche rimarcare il fatto che, sia le decisioni PESC sia i Regolamenti che abbiano come effetti delle misure restrittive sono impugnabili di fronte le corti europee.⁶⁶

2.3: Le sanzioni adottate dagli Stati

Premesso quanto sopra, è ora opportuno analizzare le sanzioni adottate unilateralmente da singoli Stati, senza che vi sia una previa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o di un'organizzazione regionale. Tale pratica rappresenta uno degli strumenti più controversi e allo stesso tempo ricorrenti nella prassi contemporanea del diritto e delle relazioni internazionali. Tali misure sono dette sanzioni autonome, in quanto derivanti dalla decisione sovrana di uno Stato, e consistono in misure sanzionatorie di natura economica, commerciale e finanziaria volte a indurre un cambiamento di comportamento in un altro soggetto statale. Queste sanzioni possono

⁶⁴Francesco Giumelli, *How EU Sanctions Work, A New Narrative*, Paris: EU Institute for Security Studies, 2013, p. 11.

⁶⁵*Ibid.*

⁶⁶Richard Gordon, Michael Smyth e Tom Cornell, *Sanctions Law*, London: Hart Publishing, 2018, p. 39.

includere il congelamento di beni, l'imposizione di embarghi settoriali, restrizione all'export e all'import e limitazioni di accesso ai mercati finanziari, oltre a ritorsioni quali la sospensione di accordi bilaterali in vigore tra i due Stati.⁶⁷

A differenza delle sanzioni imposte da organizzazioni internazionali, le sanzioni autonome non godono di una copertura giuridica multilaterale ma si fondano, al contrario, proprio sull'unilateralità di una decisione sovrana dello Stato che le emette. Tale decisione è spesso giustificata dalla tutela di interessi nazionali o dalla necessità di rispondere a degli illeciti internazionali subiti. Ci si avvicina in tal senso alla figura delle contromisure; tuttavia, non sempre le sanzioni autonome rispettano a pieno le condizioni previste dal diritto internazionale consuetudinario sulla cessazione e la proporzionalità delle contromisure.⁶⁸

Senza dubbio, il principale attore internazionale nella pratica di sanzioni autonome sono gli Stati Uniti, che hanno una lunga storia di implementazione di sanzioni e hanno costruito nel tempo un articolato sistema sanzionatorio amministrato in gran parte dall'Office of Foreign Assets Control (OFAC)⁶⁹ del Dipartimento del Tesoro. Gli Stati Uniti hanno una capacità coercitiva spiccata all'interno del sistema internazionale, essa deriva dalla centralità del dollaro nei mercati globali e dall'importanza strategica del mercato americano per imprese e istituzioni finanziarie di tutto il mondo. In virtù di ciò, le sanzioni statunitensi negli anni hanno colpito, in forma diretta o indiretta⁷⁰, un grande

⁶⁷Tom Ruys, *Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework*, in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, a cura di Larissa van den Herik Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, p. 6.

⁶⁸Masahiko, Asada, *Economic sanctions in international law and practice*, New York: Routledge, 2020, p.6.

⁶⁹L'Office of Foreign Assets Control (OFAC), istituito formalmente nel 1950 ma attivo in forme precedenti già durante la Seconda guerra mondiale, è l'agenzia del Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti responsabile dell'amministrazione e applicazione delle sanzioni economiche. Opera sulla base di atti normativi federali come il Trading with the Enemy Act (TWEA, 1917) e l'International Emergency Economic Powers Act (IEEPA, 1977), e gestisce la lista delle *Specially Designated Nationals and Blocked Persons (SDN)*, che include individui, entità e persino navi sanzionate. L'OFAC non solo impone restrizioni all'interno del territorio statunitense, ma estende di fatto l'efficacia delle sanzioni americane a livello globale, sfruttando la posizione dominante del dollaro e del sistema finanziario USA. La sua attività, sebbene di natura amministrativa, ha forti implicazioni politiche e diplomatiche, e costituisce oggi uno degli strumenti principali della politica estera coercitiva degli Stati Uniti.

⁷⁰Essere colpiti in maniera indiretta da un regime sanzionatorio significa subire le conseguenze economiche, commerciali o finanziarie di misure imposte contro altri soggetti o Stati, pur non essendo destinatari formali delle sanzioni stesse. Questo fenomeno si manifesta soprattutto nei casi di sanzioni extraterritoriali o secondarie, in cui uno Stato impone obblighi restrittivi anche a soggetti terzi che intrattengono rapporti con l'entità sanzionata. In questo senso, le sanzioni producono un effetto dissuasivo globale, estendendosi ben oltre i confini del soggetto sanzionante e creando un clima di iper-conformismo nei settori bancario e commerciale.

numero di Paesi, tra i quali si ricordano in maniera più significativa l'Iran, Cuba, la Corea del Nord, la Russia, il Venezuela e l'Iraq.⁷¹

Un caratteristico aspetto distintivo della prassi statunitense è la tendenza ad applicare sanzioni con effetto extraterritoriale, così imponendo obblighi anche a soggetti terzi che intrattengono rapporti coi destinatari delle misure e portando così a degli effetti indiretti. Queste sono quelle che vengono chiamate sanzioni secondarie, che sebbene formalmente distinte, rappresentano un'estensione o declinazione delle sanzioni autonome e che si pongono al centro di un grande dibattito sulla propria compatibilità con i precetti di diritto internazionale, in particolare con il rispetto della sovranità statale.⁷²

Bisogna però considerare che oltre agli Stati Uniti, anche altri Stati come Regno Unito, Canada, Australia e Giappone, hanno nel tempo sviluppato una propria prassi di regimi sanzionatori autonomi, seppur con impatti meno globali rispetto a quelli statunitensi. Il Regno Unito, per esempio, ha aggiornato il proprio sistema normativo con il "Sanctions and Anti-Money Laundering Act" del 2018, così dotandosi di strumenti giuridici per imporre misure restrittive anche dopo l'uscita dall'Unione Europea.⁷³ Il Canada, per suo lato, adotta le prerogative stabilite tramite il "Special Economic Measures Act", mentre l'Australia ha adottato una normativa specifica ispirata al modello "Magnitsky"⁷⁴, cercando di colpire individui responsabili di gravi violazioni dei diritti umani.⁷⁵ Inoltre, nei recenti sviluppi geopolitici, si è assistito ad una reazione degli Stati spesso colpiti da sanzioni, per esempio Russia e Cina, che hanno introdotto dei regimi interni di contro-sanzione, ovvero adottando misure sanzionatorie a soggetti internazionali, spesso in risposta a decisioni unilaterali considerate ostili o ingiustificate.

⁷¹Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd ed., Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008, p. 34-36.

⁷²Tom Ruys and Cedric Ryngaert, *Secondary Sanctions: A Weapon Out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions*, *The British Yearbook of International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 4-5.

⁷³Richard Gordon, Michael Smyth e Tom Cornell, *Sanctions Law*, London: Hart Publishing, 2018, p. 57-58.

⁷⁴Il cosiddetto modello Magnitsky prende il nome da Sergei Magnitsky, un avvocato russo morto in carcere nel 2009 dopo aver denunciato casi di corruzione e appropriazione indebita da parte di funzionari pubblici. In risposta alla sua morte e alla mancanza di giustizia, gli Stati Uniti hanno adottato nel 2012 il Magnitsky Act, che ha introdotto sanzioni mirate contro persone coinvolte in gravi violazioni dei diritti umani e in casi di corruzione sistemica. Il modello è stato poi ripreso da altri ordinamenti, come Canada, Regno Unito, Unione Europea e Australia, configurando un regime sanzionatorio tematico (non legato a un Paese specifico) che consente il congelamento di beni e il divieto di ingresso nei confronti di individui ritenuti responsabili di crimini gravi a livello internazionale.

⁷⁵Masahiko, Asada, *Economic sanctions in international law and practice*, New York: Routledge, 2020, p. 95-98.

In particolare, la Cina nel 2021 ha adottato una legge anti-sanzioni che mira a contrastare l'effetto extraterritoriale delle misure straniere e a tutelare la propria economia.⁷⁶

Nel complesso, le sanzioni autonome rappresentano uno strumento largamente utilizzato da diversi attori statali internazionali, con finalità che possono variare dalla tutela della difesa nazionale alla promozione dei diritti umani e alla pressione per cambiare comportamenti illeciti. Ciononostante, l'applicazione delle sanzioni autonome genera tensioni e dubbi di legittimità, soprattutto dovuti agli impatti significativi su popolazioni civili e soggetti terzi.⁷⁷ . Sarà visto in seguito come tale ambito sia uno dei più controversi e dibattuti del diritto internazionale contemporaneo.

2.3.1: Il quadro giuridico delle sanzioni adottate dagli Stati: l'esempio degli Stati Uniti

Il ricorso alle sanzioni economiche autonome da parte degli Stati solleva notevoli questioni riguardanti la loro base giuridica nel diritto internazionale, non essendo previste da trattati multilaterali, diversamente dal caso delle sanzioni di organizzazioni internazionali. Quando l'adozione di sanzioni da parte di uno Stato non è preceduta da un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, tale misura deve, per essere considerata lecita, conformarsi al regime generale della responsabilità degli Stati e più in particolare all'istituto delle contromisure previsto dagli articoli 49 a 54 di ARSIWA. Ciononostante, nella prassi, le sanzioni autonome non sempre rispettano tali criteri rigorosi, come il requisito della proporzionalità, della temporalità e della previa richiesta di cessazione dell'illecito, il che complica un po' tutto.⁷⁸

Il caso degli Stati Uniti d'America ci offre l'esempio più evidente di un ordinamento che ha sviluppato al suo interno un vero e proprio sistema normativo per l'imposizione unilaterale di misure coercitive. Nonostante gli USA non siano stati minimamente i primi a utilizzare storicamente le sanzioni economiche come strumento di politica estera, sono senza dubbio l'entità statale che ne ha fatto più uso dal ventesimo

⁷⁶Ivi, p.104.

⁷⁷Mirko, Sossai, *Sanzioni delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali*, Roma: Roma Tre press, 2020, p. 13.

⁷⁸Tom Ruys and Cedric Ryngaert, *Secondary Sanctions: A Weapon Out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions*, *The British Yearbook of International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2020, p.6-8.

secolo.⁷⁹ Il fondamento giuridico principale delle sanzioni americane si trova in una serie di atti legislativi federali, tra i quali spiccano il “International Emergency Economic Powers Act” (IEEPA) del 1977 e il “Trading with the Enemy Act” (TWEA) del 1917. Agli atti legislativi federali si affiancano poi numerosi provvedimenti settoriali adottati dal Congresso e per via esecutiva del Presidente, attraverso gli “Executive Orders”⁸⁰. Vi sono poi altre leggi rilevanti in materia di sanzioni come il “Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act” del 2017, il “Global Magnitsky Act” e il “Immigration and Nationality Act”.⁸¹ In particolare, l’IEEPA attribuisce al Presidente ampi poteri per regolamentare transazioni economiche internazionali e congelare beni di soggetti stranieri qualora in risposta a una minaccia inusuale e straordinaria per gli Stati Uniti. Attraverso tale base giuridica sono stati implementati regimi sanzionatori nei confronti di una ampia gamma di Stati, attori non statali e individui, senza che vi sia necessariamente un previo accertamento della violazione del diritto internazionale da parte del bersaglio della sanzione, lasciando quindi ampia discrezionalità all’emissore, ovvero gli USA.⁸² Il quadro giuridico delle sanzioni statunitensi è ulteriormente definito da regolamenti emanati dall’OFAC, il quale amministra e applica le sanzioni economiche e commerciali e offre linee guida interpretative su come implementarle.

Tuttavia, la base giuridica internazionale in questo caso resta fragile. Affinché una sanzione autonoma sia lecita come contromisura, deve rispondere a un illecito internazionale direttamente subito dallo Stato sanzionante. Molte sanzioni USA, invece, sono adottate per ragioni di politica estera generale quali la lotta al terrorismo o la promozione della democrazia, piuttosto che come reazione a un illecito subito direttamente.⁸³ Per tale ragione, parte della dottrina qualifica le sanzioni americane come misure coercitive unilaterali (UCMs), la cui legittimità giuridica internazionale è

⁷⁹Richard Gordon, Michael Smyth e Tom Cornell, *Sanctions Law*, London: Hart Publishing, 2018, p. 108-109.

⁸⁰Un Ordine Esecutivo è una direttiva firmata, scritta e pubblicata dal Presidente degli Stati Uniti che gestisce le operazioni del governo federale e, una volta emanato, è vincolante per legge, pur non richiedendo l’approvazione del Congresso e quindi non costituendo una legge.

⁸¹Richard Gordon, Michael Smyth e Tom Cornell, *Sanctions Law*, London: Hart Publishing, 2018, p.111.

⁸²Masahiko, Asada, *Economic sanctions in international law and practice*, New York: Routledge, 2020, p. 100.

⁸³Sebbene gli Stati Uniti dichiarino spesso di agire per tutelare la sicurezza internazionale o i diritti umani, tali finalità non conferiscono automaticamente copertura giuridica internazionale alle misure adottate. L’intento politico, per quanto rilevante, non supplisce all’assenza di un illecito diretto subito, come richiesto dal diritto delle contromisure.

controversa.⁸⁴ Ulteriore aspetto problematico riguarda, poi, il carattere extraterritoriale di molte sanzioni americane, le quali vietano a soggetti terzi di avere rapporti con entità sanzionate, pena l'esclusione dal mercato americano. In tal senso si sollevano dubbi circa la legittimità di queste sanzioni, alla luce dei principi di diritto internazionale consuetudinario in relazione alla sovranità degli Stati.⁸⁵ Dal punto di vista statunitense tali misure vengono giustificate facendo ricorso a teorie ampie della giurisdizione, come il principio degli effetti, la personalità attiva o il ricorso alla tutela della sicurezza nazionale.⁸⁶ Ciononostante, tali estensioni giurisdizionali sono molto contestate internazionalmente, un esempio è l'Unione Europea che dopo aver denunciato più volte l'illegittimità di queste pratiche americane si è dotata di una contromisura normativa, il "Blocking Statute"⁸⁷, volta a neutralizzare l'effetto interno delle sanzioni extraterritoriali USA.⁸⁸

Concludendo, le sanzioni autonome statunitensi si fondano su un robusto impianto normativo interno, che conferisce al potere esecutivo degli ampi margini di manovra. La loro legittimità sul piano del diritto internazionale è, tuttavia, un argomento di dibattito che verrà affrontato nello specifico al capitolo successivo. Il caso statunitense, in tal senso, rappresenta un laboratorio politico e giuridico che evidenzia la tensione tra sovranità statale, potere coercitivo e regole multilaterali condivise.⁸⁹

⁸⁴Tom Ruys and Cedric Ryngaert, *Secondary Sanctions: A Weapon Out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions*, *The British Yearbook of International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 10-11

⁸⁵ Masahiko, Asada, *Economic sanctions in international law and practice*, New York: Routledge, 2020, p. 105.

⁸⁶Le teorie estensive della giurisdizione utilizzate dagli Stati Uniti comprendono il principio degli effetti, secondo cui uno Stato può esercitare giurisdizione quando un atto produce conseguenze sostanziali sul suo territorio; il principio della personalità attiva, che giustifica l'applicazione della legge nazionale a cittadini e imprese proprie ovunque operino; e il riferimento alla sicurezza nazionale, spesso invocato per legittimare restrizioni economiche anche in assenza di una violazione del diritto internazionale.

⁸⁷Il Blocking Statute dell'Unione Europea, formalmente Regolamento (CE) n. 2271/96, è stato adottato per proteggere le persone fisiche e giuridiche dell'UE dagli effetti extraterritoriali di normative straniere, in particolare delle sanzioni economiche imposte unilateralmente dagli Stati Uniti. Il regolamento vieta agli operatori europei di adeguarsi a tali misure se non autorizzati dalla Commissione, consente di richiedere il risarcimento per i danni subiti e mira a tutelare la sovranità giuridica ed economica dell'Unione nel contesto dei rapporti commerciali internazionali.

⁸⁸Richard Gordon, Michael Smyth e Tom Cornell, *Sanctions Law*, London: Hart Publishing, 2018, p. 112

⁸⁹ Masahiko, Asada, *Economic sanctions in international law and practice*, New York: Routledge, 2020, p. 115.

Capitolo 2 - Legittimità ed effetti sulle relazioni internazionali

1: L'evoluzione dell'utilizzo delle sanzioni economiche come strumento di politica estera

L'utilizzo di sanzioni economiche come uno strumento di politica estera è una pratica che affonda le sue radici in tempi molto antichi, quando nella storia si stavano verificando gli eventi embrionali del diritto internazionale e dei rapporti tra Stati. Guardando al mondo antico ne abbiamo varie prove. Circa a mezzo millennio prima dell'anno zero, città-stato come Atene già adottavano misure di embargo commerciale contro avversari politici. Emblematico è il decreto del 432 a.C. contro Megara, che contribuì allo scoppio della guerra del Peloponneso.⁹⁰ Nonostante queste testimonianze dal mondo antico, è solo con la nascita del sistema internazionale moderno che le sanzioni iniziano a essere impiegate in modo sistematico e ad affrontare una rapida evoluzione, fino a rappresentare oggi uno degli strumenti di politica estera più prediletti e utilizzati.

Nel primo dopoguerra, l'idea di adoperare strumenti a carattere economico durante i conflitti, invece che la forza militare, trovò spazio nella nascita della Società delle Nazioni. All'interno dell'architettura di tale organizzazione internazionale venivano riconosciute le sanzioni economiche quali strumento di difesa collettiva e di pressione diplomatica. Precisamente, all'articolo 16 del Patto della Società delle Nazioni⁹¹ sono previste le interruzioni di tutti i rapporti commerciali ed economico finanziari dei Paesi membri nei confronti dello Stato protagonista di un'aggressione. L'art. 16 al primo paragrafo recita: "Qualora uno dei Membri della Società ricorra alla guerra, in violazione dei patti di cui agli articoli 12, 13 e 15, sarà considerato *ipso facto* come colpevole di aver commesso un atto di guerra contro tutti gli altri Membri della Società, i quali si

⁹⁰Sebbene antecedente all'elaborazione moderna del diritto internazionale, il caso Megara è spesso citato come esempio precursore di embargo con funzione politica deterrente, dimostrando come l'uso strategico delle relazioni economiche sia un concetto già conosciuto e utilizzato in tempi molto antichi. Tale decreto impediva ai mercanti di Megara, città situata sull'istmo di Corinto e alleata di Sparta, di accedere ai porti e ai mercati delle città della Lega di Delo, la quale era guidata da Atene.

⁹¹Il Patto della Società delle Nazioni, firmato a Parigi il 26 giugno 1919 ed entrato in vigore il 10 gennaio 1920. Il Patto viene adottato come integrazione del Trattato di Versailles (28 giugno 1919) con il fine di istituire un organo di cooperazione internazionale che assicuri il compimento degli obblighi internazionali assunti alla fine della guerra ed offra salvaguardie contro la guerra, ed è aperto a tutte le nazioni civilizzate. Il trattato contiene i principi di sicurezza collettiva, di risoluzione delle controversie internazionali, della riduzione degli armamenti. È il trattato istitutivo della Società delle Nazioni.

impegnano fin d'ora a interrompere immediatamente ogni rapporto commerciale e finanziario col medesimo, a proibire ogni traffico fra i propri cittadini ed i cittadini dello Stato contravventore, e ad interdire ogni rapporto finanziario, commerciale o personale fra i cittadini dello Stato contravventore e i cittadini di qualsiasi altro Stato, sia o non sia Membro della Società.”⁹². Tuttavia, l’assenza di un apparato esecutivo efficace e la riluttanza degli Stati membri compromisero l’efficacia di tali misure.⁹³ Importante è, però, che il concetto di sanzione come alternativa alla guerra si affermò nelle logiche internazionali.

Con l’avvento delle Nazioni Unite, il concetto di sanzione viene esplicitamente inserito all’interno della Carta, all’articolo 41, come misura coercitiva non implicante l’uso della forza armata, a disposizione del Consiglio di Sicurezza in risposta a minacce o all’uso della forza.⁹⁴ Ciononostante, durante la Guerra Fredda, la paralisi istituzionale dovuta al diritto di veto⁹⁵ impedì un uso frequente ed efficace di questo strumento. Le sanzioni approvate in questo periodo furono limitate e simboliche, come nel caso della Rhodesia e del Sudafrica⁹⁶, ed ebbero effetti controversi a causa della loro portata generale.⁹⁷

Il punto di svolta, in questo senso, si verificò con la fine del bipolarismo. Dagli anni ’90 il Consiglio di Sicurezza è stato protagonista dell’adozione di numerosi regimi sanzionatori. Emblematico è il regime imposto all’Iraq dopo l’invasione del Kuwait, in

⁹² Patto della Società delle Nazioni, art. 16 par.1.

⁹³ Bennouna, Mohammed, *Les sanctions économiques des Nations Unies*. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, vol. 300. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2002, p. 69–70.

⁹⁴ Carta delle Nazioni Unite, art. 41.

⁹⁵ Il diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è previsto all’art. 27 della Carta dell’ONU, che stabilisce che le decisioni su questioni sostanziali richiedono il voto favorevole di almeno nove membri, inclusi tutti i cinque membri permanenti (Cina, Francia, Federazione Russa, Regno Unito, Stati Uniti). Questo conferisce a ciascun membro permanente la facoltà di bloccare qualsiasi risoluzione, anche in presenza di un’ampia maggioranza, rendendolo uno strumento cruciale ma anche controverso nella gestione della sicurezza internazionale. Vedi *Carta delle Nazioni Unite*, art. 27, firmata a San Francisco il 26 giugno 1945, in vigore dal 24 ottobre 1945.

⁹⁶ Durante la Guerra Fredda, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adottò sanzioni nei confronti della Rhodesia del Sud e del Sudafrica in risposta a gravi violazioni dei principi fondamentali della Carta ONU. Nel caso della Rhodesia, le sanzioni furono imposte dopo la dichiarazione unilaterale d’indipendenza del 1965 da parte di un governo bianco minoritario che rifiutava il passaggio al suffragio universale, in aperta violazione del principio di autodeterminazione dei popoli. Il Sudafrica, invece, fu colpito da misure sanzionatorie a causa della politica sistematica di apartheid, considerata una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali nonché una violazione flagrante dei diritti umani. Entrambi i casi rappresentarono tentativi pionieristici dell’ONU di usare le sanzioni per promuovere valori universali come l’uguaglianza e l’autodeterminazione, al di là delle logiche di sicurezza tradizionali.

⁹⁷ Bennouna, Mohammed. *Les sanctions économiques des Nations Unies*. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, vol. 300. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2002, p. 71-72.

cui vennero adottate sanzioni di tipo comprensivo (*comprehensive sanctions*) che colpivano interamente l'economia del Paese destinatario. Non a caso si ricorda questo regime sanzionatorio come imponente e profondo. Per via degli effetti procurati tali misure suscitarono presto forti critiche, soprattutto per l'impatto umanitario devastante che ebbero sulla popolazione civile e che venne documentato da fonti autorevoli delle Nazioni Unite, nonché, da numerose ONG.⁹⁸ In seguito a queste esperienze, vi fu un profondo ripensamento all'interno del paradigma delle sanzioni e che portò alla nascita del concetto di "sanzioni mirate" (*smart sanctions*), ossia sanzioni volte a colpire individui, entità e settori specifici, riducendo così i danni collaterali sulla popolazione. Questa evoluzione ha comportato una crescente specializzazione e tecnicizzazione dei regimi sanzionatori, che oggi si articolano in misure finanziarie, embarghi mirati e controlli sui beni c.d. *dual use*.⁹⁹

Parallelamente a questi sviluppi, le sanzioni sono diventate sempre più uno strumento centrale di politica estera nazionale, in particolare per attori come Stati Uniti e Regno Unito. Nel caso degli USA la combinazione tra centralità del dollaro nei mercati globali e il potere di influenza finanziaria statunitense ha permesso che si affermasse una vera e propria prassi di finanza coercitiva, vale a dire l'utilizzo strategico del sistema finanziario globale da parte degli Stati Uniti per esercitare pressione politica o economica su governi, entità o individui stranieri, basato sull'implementazione di misure unilaterali su scala globale.¹⁰⁰

Lo sviluppo sempre più frequente di questa prassi suscita crescenti interrogativi sulla sua legittimità giuridica ed efficacia politica. Negli ultimi anni, la pratica delle sanzioni unilaterali ed extraterritoriali ha acceso il dibattito sulla coerenza nei confronti dei principi fondamentali dell'ordine internazionale come il rispetto della sovranità, il principio di non ingerenza e la parità sovrana degli Stati.¹⁰¹

⁹⁸Il regime sanzionatorio imposto all'Iraq dal 1990 al 2003 è considerato uno dei più severi e duraturi mai attuati dalle Nazioni Unite. Sebbene mirasse formalmente a disarmare il regime di Saddam Hussein, le misure colpirono duramente l'economia e la popolazione civile, causando carenze croniche di medicinali, alimenti e beni di prima necessità. Diversi rapporti delle Nazioni Unite e organizzazioni umanitarie evidenziarono l'aumento della mortalità infantile, la diffusione di malattie e il collasso dei servizi pubblici essenziali.

⁹⁹Paul, Bentall, *United Nations Targeted Sanctions and Other Policy Tools: Building the Framework for UN Sanctions Reform*. New York: International Peace Institute, 2013, p. 2–3.

¹⁰⁰Tom C.W. Lin, "Financial Weapons of War," *Minnesota Law Review* 100, no. 1377 (2016): 1377–1443, pp.1377-1388.

¹⁰¹Mary Ellen, O'Collen, *Debating the Law of Sanctions*. Oxford: Oxford University Press, 2023, p.6–7.

L'evoluzione storica delle sanzioni economiche mostra chiaramente un passaggio evolutivo dall'essere uno strumento eccezionale e collettivo, all'essere una pratica normalizzata, mirata e spesso unilaterale con profonde implicazioni per il diritto e per la politica internazionale.

2: Gli effetti delle sanzioni economiche: un'analisi multilivello

Nel dibattito contemporaneo, riguardante l'utilizzo e lo sviluppo delle sanzioni economiche internazionali, punto focale è la valutazione degli effetti concreti, desiderati e non, che queste ultime hanno nei confronti dei Paesi destinatari, ma anche verso le popolazioni civili coinvolte e il contesto internazionale e i suoi equilibri. Tali misure vengono predilette rispetto all'utilizzo della forza armata, ma spesso il loro impatto solleva varie questioni concernenti la loro efficacia e la loro compatibilità con principi giuridici e umanitari. In questo paragrafo si propone di offrire un'analisi multilivello degli effetti che tali misure apportano, distinguendo tra conseguenze economiche, sociali o umanitarie e geopolitiche.

2.1: Gli effetti economici

La più grande manifestazione dell'impatto delle sanzioni internazionali (o almeno, senza dubbio la più visibile) è rappresentata dagli effetti procurati alla struttura economica del Paese target. Vengono coinvolti un'ampia gamma di indicatori economici: produzione industriale, esportazioni, inflazione, movimento di capitali, flussi di investimento, tasso di cambio e gestione delle finanze pubbliche. Va ad ogni modo sottolineato come, in presenza di misure restrittive economiche, le economie colpite in gioco siano molteplici e non solo quella del destinatario. Anche le economie dei partner con i quali il Paese destinatario intrattiene uno stretto rapporto commerciale e perfino quella dell'emittente sono coinvolte. Gli effetti, sovente, non sono né uniformi né prevedibili e dipendono da una moltitudine di fattori economici, tecnici e geopolitici.¹⁰²

Riguardando al caso dell'Iraq, destinatario di un embargo totale negli anni '90, si osserva come l'economia si ritrovò al collasso nel giro di pochi anni. Il prodotto interno

¹⁰²Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd ed., Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008, p. 159-160.

lordo (PIL) del Paese subì una contrazione maggiore del 50%, inoltre il crollo della produzione industriale e l'incapacità di mantenere aperto il mercato delle importazioni diedero il colpo di grazia.¹⁰³ Le sanzioni, in quel caso, compresero anche i beni di largo consumo e produssero effetti devastanti per l'agricoltura e per il settore energetico. In seguito a questo e altri casi suoi contemporanei, gradualmente si passò all'adozione di regimi più selettivi e mirati, le sanzioni mirate o intelligenti.¹⁰⁴

I regimi mirati, ad ogni modo, mantengono la capacità di produrre impatti economici molto significativi. Regimi sanzionatori con misure finanziarie colpiscono le banche nazionali, impediscono di effettuare transazioni in valute forti e possono anche bloccare l'accesso al credito internazionale. Il caso dell'Iran è, in tal senso, emblematico. Dopo l'esclusione dal circuito di comunicazione interbancaria del Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) e le contemporanee restrizioni su petrolio ed enti assicurativi, l'Iran subì un fortissimo disagio finanziario e industriale dovuto al blocco dei canali ufficiali, favorendo la nascita di reti parallele e compromettendo la trasparenza del sistema economico, rendendo così quasi impossibile allo Stato di intervenire.¹⁰⁵

Un altro impatto notevole delle sanzioni economiche ha a che vedere con la pressione esercitata sul tasso di cambio. In economie aperte come quelle odierne le sanzioni determinano fuga di capitale e perdita di fiducia nell'economia, le quali portano a forti svalutazioni valutarie, con ricadute anche sull'inflazione e sul potere d'acquisto delle famiglie.¹⁰⁶ Questo è il caso per esempio della Russia che, dopo le sanzioni imposte dal 2014, è andata incontro ad un crollo del rublo, costringendo la banca centrale ad alzare i tassi e attuare controlli sui capitali. Inoltre, questo processo induce anche alla attuazione di un fenomeno di de-dollarizzazione forzata, per continuare gli scambi commerciali internazionali, così nuocendo all'architettura monetaria internazionale.¹⁰⁷

¹⁰³Bennouna, Mohammed. *Les sanctions économiques des Nations Unies*. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, vol. 300. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2002, p. 74.

¹⁰⁴Paul, Bentall, *United Nations Targeted Sanctions and Other Policy Tools: Building the Framework for UN Sanctions Reform*. New York: International Peace Institute, 2013, p. 3.

¹⁰⁵Majidpour, Mehdi, The Unintended Consequences of US-led Sanctions on Iranian Industries, *Iranian Studies* 46, no. 1, Cambridge University Press, New York, 2013, p. 1-15.

¹⁰⁶ Oleg Itskhoki e Dmitry Mukhin, "Sanctions and the Exchange Rate," *NBER Working Paper Series*, n. 30009, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2022, p. 1, <http://www.nber.org/papers/w30009>.

¹⁰⁷ M. N. Dudin, S. V. Shkodinsky, e M. O. Ivanov, "Current Problems of Ensuring the Financial Sovereignty of Russia in the Context of International Sanctions," *Finance: Theory and Practice* 27, n. 1, 2023, p. 185-194, <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2023-27-1-185-194>.

Ulteriore effetto economico strutturale riguarda l'impatto delle sanzioni sulle economie c.d. informali.¹⁰⁸ Se da un lato l'applicazione di sanzioni favorisce lo sviluppo di attività illecite e parallele, esse possono altresì colpire dei settori economici informali già formati e creare nuove vulnerabilità. In Iran tra il 2012 e il 2015 le sanzioni hanno portato ad una diminuzione significativa dell'attività economica sommersa, più di quanto avesse fatto con l'economia formale. Così allo stesso modo, in seguito al sollevamento delle sanzioni nel 2016, l'economia sommersa è andata incontro ad un aumento maggiore rispetto a quella formale. Questo ci suggerisce come l'economia informale sia addirittura più sensibile e volatile agli shock economici procurati dalle misure restrittive economiche.¹⁰⁹ Le sanzioni colpiscono, pertanto, in maniera asimmetrica i diversi settori dell'economia. Per esempio, in presenza di una elevata dipendenza tecnologica o energetica le conseguenze possono essere devastanti per tali settori. Come nel caso iraniano, la quale industria aeronautica è andata vicina al collasso per interruzione di manutenzione e mancanza di componenti; o come nel caso del Venezuela¹¹⁰, in cui le sanzioni resero impossibili le importazioni di macchinari e pezzi di ricambio per l'industria energetica così da aggravare notevolmente la crisi di tale settore nel Paese.¹¹¹

Oltre a tutti gli effetti negativi discussi nei confronti del Paese target, l'impatto delle sanzioni può raggiungere anche attori terzi, come banche e fornitori esteri, inducendoli a praticare il fenomeno dell'*overcompliance*. Si tratta di un comportamento basato sull'eccessiva conformità, alimentato dalla prudenza e dal timore, da parte di attori terzi che intrattengono rapporti con il Paese sanzionato, di ricevere sanzioni secondarie per aver violato dei regimi sanzionatori involontariamente.¹¹² In questo modo, tale

¹⁰⁸Per economia informale si intende l'insieme delle attività economiche non regolamentate dallo Stato, non registrate ufficialmente e prive di copertura giuridica o fiscale, ma che spesso costituiscono una fonte primaria di reddito per ampie fasce della popolazione, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo. L'espansione di queste economie durante i regimi sanzionatori pone gravi problemi di legalità, evasione fiscale e disuguaglianza: chi è escluso dai canali informali, come le donne e i giovani, risulta doppiamente penalizzato.

¹⁰⁹Mohammad Reza Farzanegan and Sven Fischer, "Lifting of International Sanctions and the Shadow Economy in Iran—A View from Outer Space," *Remote Sensing* 13, no. 22 (2021): 4620, p. 3-4, <https://doi.org/10.3390/rs13224620>.

¹¹⁰In Venezuela, secondo il *Consiglio dell'Unione Europea* (2023), le sanzioni hanno avuto un impatto negativo non intenzionale sulle infrastrutture civili, nonostante l'obiettivo dichiarato fosse colpire le élite politiche. Consiglio dell'Unione europea. "Misure restrittive (Sanzioni) - Aggiornamento delle migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive" Bruxelles, 3 luglio 2024. 11623/24, p.11.

¹¹¹Majidpour, Mehdi, *The Unintended Consequences of US-led Sanctions on Iranian Industries*, *Iranian Studies* 46, no. 1, Cambridge University Press, New York, 2013, p. 1-15.

¹¹²Tom Ruys e Cedric Ryngaert, "SECONDARY SANCTIONS: A WEAPON OUT OF CONTROL?" *British Yearbook of International Law*, 2020, p. 11.

comportamento si traduce in un isolamento eccessivo del Paese destinatario di sanzioni economiche e in una frammentazione ulteriore dei flussi logistici e finanziari.¹¹³

Concludendo, si può affermare che gli effetti economici delle sanzioni sono svariati e di molteplice natura, spesso interconnessi tra loro e con la struttura macroeconomica del Paese colpito.

2.2: Gli effetti “sociali”

Oltre agli effetti voluti, prevalentemente di natura economica, le sanzioni provocano grandi impatti anche su altri versanti del Paese colpito. Gli effetti sul lato sociale e umanitario molto spesso rappresentano una delle dimensioni più sensibili a questi impatti indesiderati, così sviluppando ampie controversie nel dibattito contemporaneo. Si tratta, sovente, del coinvolgimento della vita quotidiana delle popolazioni colpite, il loro accesso ai diritti fondamentali e la tenuta stessa del tessuto sociale. Anche in presenza di sanzioni mirate o intelligenti, le conseguenze per le popolazioni risultano essere ben al di là degli effetti preposti dalle misure restrittive. A darcene conferma sono anche svariati riconoscimenti delle stesse istituzioni internazionali, spesso le stesse ad emanare le sanzioni, come le Nazioni Unite e il Consiglio dell'Unione europea le quali hanno più volte ribadito la necessità di migliorare l'efficacia umanitaria dei regimi sanzionatori imposti.¹¹⁴

A supportare questa necessità vi sono diversi casi storici che con varie sfaccettature narrano l'erosione del tessuto sociale come effetto indiretto delle sanzioni economiche. Tornando all'emblematico caso delle sanzioni comprensive nei confronti dell'Iraq negli anni '90, per esempio, è evidente come le sanzioni procurarono una grande diminuzione dell'importazione di medicinali e attrezzature mediche, portando così ad un grave peggioramento della struttura sanitaria statale, il che portò ad un grave aumento di mortalità infantile¹¹⁵, oltre alla crisi del settore energetico e agricolo che fomentarono

¹¹³Tom C.W. Lin, “Financial Weapons of War,” *Minnesota Law Review* 100, no. 1377 (2016): 1377–1443, p. 1403.

¹¹⁴Consiglio dell'Unione europea. "Misure restrittive (Sanzioni) - Aggiornamento delle migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive" Bruxelles, 3 luglio 2024. 11623/24.

¹¹⁵Secondo un rapporto pubblicato dall'UNICEF nel 1999, le sanzioni internazionali imposte all'Iraq a partire dal 1990 hanno avuto conseguenze devastanti sulla salute pubblica: si stimava che, nel decennio successivo, oltre 500.000 bambini sotto i cinque anni fossero morti per cause evitabili legate alla malnutrizione, all'assenza di medicinali di base e al collasso dei servizi sanitari. Il programma “Oil-for-

l'insicurezza alimentare e la crisi dei servizi pubblici essenziali. A causa della carenza di strutture ospedaliere, di acqua potabile e di generi alimentari, la popolazione si ritrovò a pagare un prezzo altissimo, in particolare i ceti più deboli e con meno risorse furono quelli messi in più difficoltà.¹¹⁶

Un caso simile è quello dell'Iran in seguito alle sanzioni imposte dal 2006. Nonostante tale regime sanzionatorio fosse più recente e di conseguenza frutto dello sviluppo di nuove tecniche mirate, risultò avere delle conseguenze sociali molto ampie. In maniera simile a quella irachena le importazioni di farmaci e medicine salvavita diminuirono sensibilmente, vennero colpiti principalmente i pazienti oncologici e i bambini sofferenti per patologie rare.¹¹⁷

In Siria dal 2011 ed in Venezuela dal 2014, le sanzioni portarono al verificarsi di un grave indebolimento dei servizi energetici e nuovamente dei servizi sanitari (che sono indubbiamente quelli più a rischio), procurando altresì grandi sofferenze al settore scolastico, energetico e pubblico, ma soprattutto alla popolazione.¹¹⁸

Oltre al deterioramento dei servizi e dei settori pubblici, un ulteriore impatto si registra nella dimensione delle disuguaglianze interne. Le classi più vulnerabili in situazioni di crisi e shock soffrono maggiormente. Donne, bambini e anziani pertanto subiscono impatti maggiori derivanti dall'aumento dei prezzi, dalla scarsità di beni e dalla limitazione dei servizi. Al contrario, le élite politiche o economiche con maggiori risorse e accesso ad alternative riescono spesso ad aggirare le restrizioni o a minimizzarne i danni, consolidando così le proprie posizioni ed aumentando il divario tra le varie classi sociali.¹¹⁹ Infine le sanzioni contribuiscono determinatamente alla corrosione dei legami sociali e culturali, incentivando i fenomeni migratori. Questo vale soprattutto nelle aree rurali e più marginali nelle quali l'incertezza economica, la disoccupazione e la bassa fiducia nelle istituzioni determinano l'esodo di numerosi lavoratori¹²⁰ e, parallelamente,

Food", istituito per attenuare l'impatto umanitario delle sanzioni, si rivelò tardivo e insufficiente per far fronte alla crisi.

¹¹⁶Bennouna, Mohammed. *Les sanctions économiques des Nations Unies*. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, vol. 300. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2002, p. 41-43

¹¹⁷ Pavel, Sturma, *International sanctions and human rights*, Cham: Springer, 2024, p. 50.

¹¹⁸Ivi, 23.

¹¹⁹Alice Debarre, "The Impact of Sanctions Regimes on Humanitarian Action," in *Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action*, by Alice Debarre, New York: International Peace Institute, 2019, pp. 4-10.

¹²⁰ Camille Sachs, *Moral Sanctions With Immoral Impacts*, Tesi di laurea triennale presentata in adempimento parziale dei requisiti per il conseguimento della laurea in Bachelor of Arts in International

la creazione di reti economiche informali o illecite. Tali dinamiche minano ancor di più il tessuto sociale e la capacità di ricostituzione post-crisi.¹²¹

Le sanzioni economiche, anche quando ben calibrate e intelligenti, non sono mai neutrali sul piano umanitario e sociale. I loro effetti concreti sulle popolazioni civili vanno al di là degli effetti dichiarati e intenzionali, facendo infervorire il dibattito riguardo la legittimità stessa delle misure restrittive economiche.

2.3: Gli effetti geopolitici

Obiettivo strategico delle misure restrittive economiche è anche quello di produrre dei cambi di rotta delle politiche internazionali e nazionali del Paese destinatario. Le conseguenze geopolitiche causate dall'imposizione di tali regimi sanzionatori possono essere molto profonde. Queste misure possono, nel medio-lungo termine, addirittura ridefinire gli equilibri politici del sistema internazionale attraverso l'accelerazione di processi di formazione di blocchi regionali alternativi, minando così la stabilità dei meccanismi multilaterali o interni, e alimentando la polarizzazione degli scontri.

Certamente, tra le dinamiche più significative in questi termini, vi troviamo la ridefinizione delle alleanze strategiche. In altre parole, Stati soggetti a restrizioni economiche tendono a consolidare rapporti con attori non sanzionati o a loro volta soggetti a restrizioni economiche, con il fine duplice di compensare l'economia danneggiata e di contrastare l'isolamento geopolitico che dalle sanzioni deriva. Ad esempio, l'Iran ha progressivamente rafforzato i suoi legami con la Cina, la Russia e con l'India per sopperire all'isolamento finanziario e tecnologico impostogli dall'Occidente, stringendo principalmente cooperazioni sul versante dell'industria energetica.¹²² Inoltre, specialmente dopo la reintroduzione delle sanzioni con la prima amministrazione Trump e l'uscita statunitense dal Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)¹²³, l'Iran ha

Political Economy, University of Puget Sound, 11 maggio 2015, p. 25.
<https://www.jstor.org/stable/community.36514108>.

¹²¹Mohammad Reza Farzanegan and Sven Fischer, "Lifting of International Sanctions and the Shadow Economy in Iran—A View from Outer Space," *Remote Sensing* 13, no. 22 (2021): 4620, p. 3-4, <https://doi.org/10.3390/rs13224620>.

¹²²Mehdi Majidpour, "The Unintended Consequences of US-led Sanctions on Iranian Industries," *Iranian Studies* 46, no. 1, January 2013, p. 5-9.

¹²³Il *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) è l'accordo concluso nel 2015 tra l'Iran, i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la Germania e l'Unione Europea, con l'obiettivo

subito un forte colpo nella politica interna. La frangia liberale e aperta al dialogo con l'occidente ha progressivamente perso popolarità in favore del consolidamento delle leadership conservatrici, le quali stringono alleanze in chiave antioccidentale e producono sviluppi politici contrari a quelli sperati dal mandante delle sanzioni stesse.¹²⁴

Una strategia di contrasto all'isolamento geopolitico simile è stata adottata dalla Russia, la quale, come evidenziato, in seguito alle sanzioni per l'annessione della Crimea, ha sviluppato dei sistemi finanziari e di scambi commerciali alternativi, aggirando il circuito SWIFT e stringendo accordi energetici in yuan¹²⁵ e meccanismi di cooperazione con India e Turchia.¹²⁶

Attraverso queste riconfigurazioni di rapporti regionali e internazionali si favorisce il passaggio da un'economia globalizzata ad una più intensa regionalizzazione dell'economia globale, mettendo così in discussione l'interdipendenza della liberalizzazione commerciale e creando di fatto dei blocchi economici e politici. In questo modo si contribuisce in maniera netta al cosiddetto processo di de-dollarizzazione, oltre che come scelta economica, essendo il Paese escluso del sistema finanziario di riferimento del dollaro, anche come atto politico volto a sottolineare una presa di posizione contro l'utilizzo delle misure unilaterali.¹²⁷

Conseguenza inevitabile di questa polarizzazione internazionale è la destabilizzazione delle istituzioni multilaterali. L'utilizzo massivo di sanzioni unilaterali porta ad una crescente frammentazione e contrapposizione in sede ONU, dove Stati del

di limitare il programma nucleare iraniano a scopi esclusivamente civili. In cambio dell'adozione di restrizioni e di un regime di ispezioni internazionali, l'Iran avrebbe beneficiato della progressiva revoca delle sanzioni economiche internazionali. Tuttavia, la decisione degli Stati Uniti di ritirarsi unilateralmente dall'accordo nel 2018 ha minato la sostenibilità del JCPOA, portando al ripristino di sanzioni secondarie e a un progressivo deterioramento delle relazioni tra Teheran e l'Occidente.

¹²⁴Narges Bajoghli and Virág Molnár, *How Sanctions Work: Iran and the Impact of Economic Warfare*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2023, 30-32.

¹²⁵La Federazione Russa ha accelerato una strategia di sganciamento progressivo dall'infrastruttura finanziaria occidentale. Mosca ha creato il Sistema di Trasferimento dei Messaggi Finanziari (SPFS) e un sistema di pagamento nazionale (MIR), come alternativa russa al circuito SWIFT, ha rafforzato i canali di pagamento in yuan attraverso accordi bilaterali con la Cina, e ha promosso politiche di sostituzione delle importazioni nei settori chiave come quello agricolo, energetico e militare. Queste mosse fanno parte di un più ampio processo di riorganizzazione delle alleanze geopolitiche, volto a ridurre la vulnerabilità strategica e a costruire nuove reti di cooperazione economica e tecnologica al di fuori dell'influenza statunitense ed europea.

¹²⁶M. N. Dudina, S. V. Shkodinsky, and M. O. Ivanov, "Current Problems of Ensuring the Financial Sovereignty of Russia in the Context of International Sanctions," *Finance: Theory and Practice*, Vol. 27, No. 1'2023, pp. 189-192.

¹²⁷Oleg Itskhoki e Dmitry Mukhin, "Sanctions and the Exchange Rate," *NBER Working Paper Series*, n. 30009, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2022, p. 22-23.

Sud Globale mettono in discussione la legittimità e coerenza giuridica di tali misure restrittive imposte al di fuori del quadro del Consiglio di Sicurezza. Questa frammentazione porta ad una crescente sfiducia verso le istituzioni internazionali e ad un conseguentemente logico deterioramento degli equilibri politici globali.¹²⁸

In conclusione, possiamo quindi affermare che l'impatto geopolitico delle sanzioni si misura principalmente sul lungo periodo, analizzando la ristrutturazione delle architetture regionali e l'alterazione delle catene di approvvigionamento e di coalizione diplomatiche, che mettono in discussione l'ordine internazionale attuale. In quest'ottica risulta facile comprendere come le sanzioni, in special modo quelle unilaterali, siano degli strumenti di pressione strategica non solamente economica, ma anche sistemica.

3: La legittimità delle sanzioni economiche: approfondimento sulle *unilateral coercive measures (UCMs)*

Negli ultimi anni, nella prassi delle sanzioni economiche internazionali ha preso piede un'evoluzione significativa, caratterizzata dal crescente ricorso a misure adottate unilateralmente da singoli Stati o organizzazioni regionali. Tali misure sono conosciute all'interno della dottrina e del dibattito internazionale come *Unilateral Coercive Measures* (UCMs) e sollevano complesse questioni riguardo la loro legittimità giuridica, in virtù dei notevoli impatti economici, sociali e politici che apportano al Paese destinatario.

Le misure unilaterali sono intraprese da uno Stato singolarmente e hanno come obiettivo influenzare l'economia di un altro Stato, per esercitare pressione e indurre un cambiamento nella sua condotta. Queste misure possono includere embarghi economici o boicottaggi, la riduzione o il ritiro di aiuti economici e altre restrizioni commerciali come pure il congelamento dei beni finanziari dello Stato target.¹²⁹

La precisa qualificazione giuridica di queste misure dipende dai rapporti internazionali che intercorrono tra i due attori e dagli obblighi internazionali che li coinvolgono. Alle volte tali misure unilaterali possono essere qualificate come ritorsione

¹²⁸Tun Richard Malanjum, "International Sanctions and the Rule of Law," *Asian Journal of Comparative Law* 19, Singapore: Cambridge University Press, 2024, p.189–196.

¹²⁹Lowe, Vaughan and Tzanakopoulos, Antonios, *Economic Warfare*, January 10, 2010, MAX PLANCK ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW, Rüdiger Wolfrum, ed., Oxford University Press, 2012, p. 11: Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1701590>.

(se lecite ma non amichevoli), oppure come contromisura (se in seguito a violazione di obblighi internazionali), o anche come delle semplici violazioni di obblighi internazionali che comportano la presa di responsabilità da parte dell'attore che le adotta.¹³⁰ Sebbene siano delle misure volte a promuovere la tutela di valori fondamentali democratici, esse vengono spesso criticate e additate come forme di pressione politica capaci di violare il principio di non intervento.¹³¹

La problematica generata dall'adozione delle UCMs ha acquisito centralità nel dibattito internazionale. Vari organismi delle Nazioni Unite, tra i quali il Consiglio dei Diritti Umani e il Relatore Speciale sugli effetti negativi delle misure coercitive unilaterali, hanno molteplici volte richiamato alla necessità dover valutare la conformità di tali misure al diritto internazionale.¹³²

Come si analizzerà nei prossimi paragrafi, le UCMs non sono degli strumenti univoci e inquadrabili in una categoria precisa, bensì i loro effetti e la loro tipologia può variare a seconda dell'attore che le emana e delle misure che impongono. Inoltre, ai fini della trattazione risulta interessante anche analizzare in dettaglio come tale strumento abbia inasprito il dibattito internazionale, creando un forte contrasto politico e giuridico tra il c.d. *Global South* e l'Occidente.

3.1: Le sanzioni extraterritoriali e secondarie

Due particolari e molto dibattute misure coercitive unilaterali sono, senza dubbio, le sanzioni extraterritoriali e le sanzioni secondarie, le quali costituiscono strumenti di pressione politica particolarmente controversi.

Per sanzioni extraterritoriali si intendono le misure adottate da uno Stato che mirano ad estendere i loro effetti oltre i confini della propria sovranità territoriale, vale a dire misure che incidono direttamente sull'operato di soggetti stranieri. Ad esempio, le sanzioni statunitensi nei confronti della Russia, attraverso l'ordine esecutivo 13685¹³³,

¹³⁰Ivi, p. 14.

¹³¹Masahiko, Asada, *Economic sanctions in international law and practice*, New York: Routledge, 2020, p. 68-70.

¹³²Devika, Hovell, *Unfinished Business of International Law: The Questionable Legality of Autonomous Sanctions*. *AJIL Unbound*. 2019;113: pp.140-145.

¹³³U.S. President, *Executive Order No. 13685 of December 19, 2014: Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to the Crimea Region of Ukraine*, 79 Fed. Reg. 77357 (December 24, 2014).

proibivano specificamente investimenti e commercio con la regione della Crimea e imponevano misure contro individui ed entità che operano in Crimea. È chiaro che queste misure per loro natura hanno effetti che si estendono oltre i confini territoriali degli Stati Uniti, incidono su soggetti che non sono statunitensi e regolano o proibiscono rapporti economici e finanziari con la Russia o aree da essa controllate.¹³⁴

La giustificazione per l'estensione delle misure adottate oltre i confini nazionali si basa, sovente, sulle teorie ampie della giurisdizione¹³⁵, come il principio degli effetti o della personalità attiva; ciononostante, vengono anche sollevati numerosi dubbi riguardo la compatibilità con il principio di non intervento, in quanto tali misure compromettono direttamente le materie esclusive e gli affari interni del Paese bersaglio.

Le sanzioni secondarie rappresentano, a loro volta, un'applicazione ancora più incisiva dell'approccio di esternalizzazione delle misure già visto nel caso delle sanzioni extraterritoriali. Tali misure mirano a dissuadere entità di Paesi terzi dal compiere o finanziarie attività commerciali con lo Stato primariamente sanzionato, minacciando altrimenti l'imposizione di sanzioni anche nei confronti di tali entità terze. Mirano perciò a regolare rapporti economici attraverso la coercizione non solo con il Paese bersaglio, ma anche con Paesi terzi.¹³⁶ Un esempio sono le sanzioni adottate dagli Stati Uniti contro

¹³⁴Alexandra Hofer, "The 'Curiouser and Curiouser' Legal Nature of Non-UN Sanctions: The Case of the US Sanctions against Russia," *Journal of Conflict & Security Law* 23, n. 1, 2018, pp. 80-90.

¹³⁵Nel diritto internazionale, alcune teorie ampie della giurisdizione statale permettono di estendere l'applicazione di misure normative a condotte realizzate fuori dal territorio nazionale. Tra queste, il principio di personalità attiva consente a uno Stato di esercitare giurisdizione sui propri cittadini, ovunque si trovino; il principio degli effetti (*effects doctrine*), invece, si basa sull'idea che uno Stato possa regolare atti compiuti all'estero se producono effetti rilevanti all'interno del suo territorio. Questi criteri sono stati frequentemente invocati – soprattutto dagli Stati Uniti – per giustificare l'adozione di sanzioni extraterritoriali o secondarie, sebbene la loro compatibilità con il diritto internazionale generale resti oggetto di discussione nella dottrina e nella prassi.

¹³⁶Tom Ruys e Cedric Ryngaert, "SECONDARY SANCTIONS: A WEAPON OUT OF CONTROL?" *British Year Book of International Law*, 2020, p. 2.

le imprese europee coinvolte nel commercio di idrocarburi con l'Iran dopo il ritiro statunitense dal JCPOA¹³⁷.¹³⁸

L'impatto di tali sanzioni è notevole, in quanto non si limita al soggetto destinatario principale, bensì tende ad avere un effetto rilevante anche nei confronti del tessuto economico globale, inducendo a pratiche di *overcompliance* da parte degli operatori privati per timore di essere sanzionati. In questa maniera non solo aumentano l'efficacia e gli effetti della pratica sanzionatoria, ma aumentano altresì tensioni politiche e dispute giuridiche a livello internazionale, come nel caso UE e Stati Uniti precedentemente citato.¹³⁹

La crescente applicazione di tali misure extraterritoriali ha contribuito in gran modo ad acuire il dibattito sulle UCMs come strumenti illeciti e non osservanti i limiti del diritto internazionale. Ne viene criticata l'imposizione indiretta di obblighi a soggetti non appartenenti alla giurisdizione dello Stato sanzionatore, così violando il principio di sovranità e la libertà di commercio internazionale, sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite e numerose altre convenzioni multilaterali. Inoltre, queste sanzioni tendono a non mantenere i criteri di proporzionalità, bilateralità e temporaneità della contromisura come reazione lecita ad un illecito.¹⁴⁰

Come si vedrà nel prossimo paragrafo, questo aspetto è uno degli elementi principali che animano le opposizioni dei Paesi del *Global South* all'uso delle sanzioni con effetto extraterritoriale da parte delle potenze occidentali.

¹³⁷ Un esempio emblematico di sanzioni extraterritoriali è rappresentato dalle misure adottate dagli Stati Uniti a seguito del ritiro unilaterale dall'Accordo sul nucleare iraniano (JCPOA) nel 2018. In quell'occasione, l'amministrazione Trump ha reintrodotto un vasto regime sanzionatorio contro l'Iran, estendendolo anche a società straniere, incluse numerose imprese europee attive nel settore energetico. In particolare, compagnie come Total (Francia), Eni (Italia) e Siemens (Germania) sono state minacciate di sanzioni secondarie per aver mantenuto rapporti commerciali o investimenti con soggetti iraniani nel comparto degli idrocarburi. Questa prassi ha suscitato reazioni critiche da parte dell'Unione Europea, che ha tentato di contrastare l'extraterritorialità di tali misure attraverso l'aggiornamento del proprio Regolamento di blocco (Reg. CE n. 2271/96), volto a tutelare le imprese europee dagli effetti di legislazioni straniere considerate contrarie al diritto internazionale.

¹³⁸ Masahiko, Asada, *Economic sanctions in international law and practice*, New York: Routledge, 2020, p. 62.

¹³⁹ Tom Ruys e Cedric Ryngaert, "SECONDARY SANCTIONS: A WEAPON OUT OF CONTROL?" *British Year Book of International Law*, 2020, p. 12.

¹⁴⁰ Pavel, Sturma, *International sanctions and human rights*, Cham: Springer, 2024, pp. 15-34.

3.2: Il dibattito della legittimità delle UCMs tra *Global South* e Occidente

Negli ultimi anni, come già anticipato, l'aumento dell'adozione di misure coercitive unilaterali ha innescato un acceso dibattito internazionale. Il dibattito in questione si basa sulla profonda divergenza tra la posizione dei Paesi occidentali, principali fautori di tali misure, e quella del c.d. *Global South*¹⁴¹, spesso destinatari di UCMs, riguardo la compatibilità di questi strumenti sanzionatori con il diritto internazionale.

Gli Stati Uniti, l'UE e altri attori occidentali sostengono fortemente che le UCMs costituiscano degli strumenti legittimi di politica estera, in quanto esse sono funzionali alla tutela di valori universalmente riconosciuti come i diritti umani, la democrazia e la sicurezza internazionale. In tal modo, l'imposizione unilaterale di sanzioni risulterebbe legittima e ammissibile qualora persegua fini coerenti con i principi fondamentali della comunità internazionale, senza, dall'altro lato, violare obblighi cogenti.¹⁴²

In contrasto a questa posizione, numerosi Paesi del *Global South* - tra i quali Cuba, Venezuela, Iran, Siria e Zimbabwe, affiancati per altro da Cina e Russia - contestano arditamente la legittimità delle UCMs. Questi Paesi sostengono che le misure unilaterali violino il principio di non intervento negli affari interni degli Stati, così come la sovranità nazionale e il diritto allo sviluppo. Vengono inoltre sottolineati i pericolosi impatti umanitari di tali misure sanzionatorie, l'aumento di povertà e disagi sociali, la difficoltà di mantenere il diritto alla salute, oltre all'impossibilità di restaurare l'economia. Questi argomenti sull'illegalità delle sanzioni sono condotti da Stati che ne hanno esperienza diretta, sebbene siano stati colpiti in misura diversa e per motivi diversi, e che possono testimoniare le esperienze vissute dal proprio tessuto sociale e dalle proprie istituzioni.¹⁴³

¹⁴¹Con l'espressione "Global South" si fa generalmente riferimento a un insieme eterogeneo di Stati situati prevalentemente in Africa, America Latina, Medio Oriente e Asia meridionale ed orientale, storicamente collocati in una posizione periferica rispetto al sistema economico e politico internazionale dominato dalle potenze occidentali. Il termine è impiegato sempre più spesso in chiave politico-ideologica per designare una prospettiva alternativa a quella del cosiddetto "Occidente globale", specialmente nei consessi multilaterali come l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. In tema di sanzioni economiche, molti Paesi del Global South hanno manifestato posizioni critiche nei confronti delle misure coercitive unilaterali, considerate incompatibili con i principi della Carta ONU e dannose per lo sviluppo economico dei Paesi colpiti.

¹⁴²Masahiko, Asada, *Economic sanctions in international law and practice*, New York: Routledge, 2020, pp. 12, 17, 62.

¹⁴³Pavel, Sturma, *International sanctions and human rights*, Cham: Springer, 2024, pp. 53, 91, 131.

Tale posizione contraria alle misure unilaterali, trova riscontro nell'attività delle Nazioni Unite. L'Assemblea Generale, tramite risoluzioni annuali come la A/RES/77/214 del 15 dicembre 2022, ha ribadito che le UCMs possono essere contrarie al diritto internazionale e possono ostacolare il pieno godimento dei diritti umani.¹⁴⁴ In particolare tale risoluzione condanna l'imposizione delle UCMs che non siano conformi al diritto internazionale, al diritto internazionale umanitario, alla Carta delle Nazioni Unite o ai principi che regolano le relazioni tra gli Stati, e sottolinea come tali misure abbiano effetti devastanti sulle popolazioni civili soprattutto nei Paesi in via di sviluppo.¹⁴⁵

Inoltre, anche alcuni dei relatori speciali delle Nazioni Unite, come Alena Douhan¹⁴⁶, hanno frequentemente evidenziato i grandi effetti negativi delle UCMs sul godimento dei diritti umani fondamentali, invitando gli Stati più volte alla revoca o alla sospensione di tali misure.¹⁴⁷

La profonda contrapposizione di vedute si può evincere, inoltre, dalle riunioni del Consiglio di Sicurezza. Ad esempio, nel febbraio 2022, l'ambasciatore Dmitry Polyanskiy della Federazione Russa, ha dichiarato che le uniche sanzioni legittime sono quelle adottate attraverso il Consiglio di Sicurezza, mentre le misure unilaterali rappresentano una violazione della sovranità statale e dei principi fondamentali del diritto internazionale. Ha denunciato gli impatti negativi di tali misure in paesi come Siria, Iran, Cuba e Venezuela, definendo le sanzioni unilaterali un ostacolo per lo sviluppo sostenibile e per l'accesso agli aiuti umanitari. Una posizione analoga è stata espressa dall'ambasciatore della Cina, sottolineando le conseguenze socioeconomiche disastrose e il danno arrecato al multilateralismo e alla credibilità del Consiglio stesso. Sul versante opposto, invece, l'ambasciatrice statunitense Linda Thomas-Greenfield ha difeso il

¹⁴⁴Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione A/RES/77/214, 15 dicembre 2022, A/77/463/Add.2, *Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms*.

¹⁴⁵*Ibid.* para 3 e 4.

¹⁴⁶ Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite è un esperto indipendente nominato dal Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU con il compito di monitorare, analizzare e riferire su questioni specifiche relative ai diritti umani. Tali mandati possono riguardare sia situazioni tematiche (es. diritto all'acqua, povertà estrema) sia contesti geografici. Alena Douhan, giurista bielorusa e docente di diritto internazionale, ricopre dal marzo 2020 il ruolo di Relatrice Speciale "sull'impatto negativo delle misure coercitive unilaterali sul godimento dei diritti umani". Nell'ambito del suo mandato ha svolto missioni in diversi Paesi sottoposti a UCMs, tra cui Venezuela, Iran, Siria e Zimbabwe, riportando criticità legate all'accesso a beni essenziali, farmaci, infrastrutture sanitarie e diritti economici e sociali.

¹⁴⁷United Nations, *Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights*, Alena F. Douhan, A/HRC/57/55, Human Rights Council, 57th session, 9 August 2024.

ricorso a sanzioni autonome, affermando che esse costituiscono uno strumento legittimo di politica estera per affrontare minacce come la proliferazione nucleare, la corruzione e le violazioni dei diritti umani. Ha inoltre sostenuto che gli Stati Uniti adottano esenzioni umanitarie mirate per minimizzare gli effetti sulla popolazione civile. Anche l'ambasciatore britannico ha ribadito l'utilità delle sanzioni mirate nel contrasto al terrorismo e alla proliferazione di armi, precisando che il Regno Unito si impegna a "evitare effetti collaterali negativi attraverso deroghe e licenze specifiche".¹⁴⁸

Il dibattito sulla legittimità delle UCMs riflette, dunque, un conflitto strutturale, basato su posizioni di potere differenti e su differenti concezioni del diritto internazionale. Da un lato, la visione strumentale di chi promuove tali sanzioni e le concepisce come strumenti di politica estera volti alla promozione della pace e di valori universali; dall'altro, la visione di chi subisce e invoca l'illegittimità formale delle misure unilaterali che contrastano la sovranità e la possibilità di sviluppo dei Paesi soggetti a tali sanzioni. La sempre più acuta polarizzazione di questo scontro pone interrogativi cruciali sulla possibilità futura di individuare e consolidare delle norme condivise sulla pratica e sulla liceità delle misure unilaterali.

4: Considerazioni conclusive sul rapporto tra impatto socioeconomico e legittimità giuridica delle UCMs

A conclusione di quanto sinora analizzato, quest'ultimo paragrafo si propone di mettere in luce come il forte impatto socioeconomico delle UCMs sia strettamente legato alle principali contestazioni giuridiche di tali misure, ponendo l'attenzione su di una via di mezzo tra la rivendicazione delle sanzioni unilaterali, forti della loro efficacia strategica, e le perplessità giuridiche scaturite dalla loro ampia portata e dagli impatti materiali che da tali misure restrittive derivano.

Le UCMs sono, come già detto, adottate da uno Stato o gruppo di Stati senza un'autorizzazione preventiva del Consiglio di Sicurezza. Tale carattere unilaterale rende queste misure oggetto di interrogativi riguardo la loro legittimità giuridica, anche in virtù dell'articolo 41 della Carta delle nazioni Unite che affida al Consiglio la competenza

¹⁴⁸ United Nations Security Council, *Security Council Press Statement on Impact of Unilateral Sanctions on Humanitarian Response*, SC/14788, 7 February 2022.

esclusiva dell'adozione di misure coercitive non armate.¹⁴⁹ Tuttavia, di fronte all'immobilità scaturita dal diritto di veto del Consiglio di Sicurezza, si rendono necessarie le adozioni di misure unilaterali, ma la loro riconduzione al diritto consuetudinario come contromisure è oggetto di dibattito. Infatti, molte misure oggi in vigore, stentano a rispettare, o non rispettano affatto, i criteri sostanziali previsti per le contromisure legittime, tra cui la proporzionalità, la previa individuazione di un illecito internazionale e la temporaneità.¹⁵⁰

All'interno di tale contesto, l'ampiezza degli effetti prodotti dalle UCMs è spesso chiamata in causa come un elemento aggravante. Infatti, misure che colpiscono in maniera indiscriminata interi settori economici o che implicano limitazioni all'accesso di beni di prima necessità o per la salute, appaiono in netto contrasto con il principio di proporzionalità e con il divieto di punizione collettiva¹⁵¹. Inoltre, in assenza di meccanismi di ricorso o controllo, come nel caso delle sanzioni unilateralmente imposte, esiste un rischio sensibile di violazioni del diritto internazionale sul versante, per esempio, dell'osservanza dei diritti fondamentali e delle garanzie procedurali.¹⁵²

L'estensione degli effetti delle UCMs a soggetti terzi ne accentua, dunque, il contrasto tra le aspirazioni geopolitiche di utilizzo di tali misure e i limiti giuridici del diritto internazionale.

Esistono numerosi studi e rapporti delle Nazioni Unite che documentano gli impatti socioeconomici delle UCMs, le quali conclusioni rappresentano argomenti per mettere in discussione la legittimità di tali misure. Secondo uno studio del Peterson Institute, le sanzioni producono un effettivo cambiamento politico rilevante solo in una minoranza di casi, circa il 30%, tuttavia, generano frequentemente danni sistemici di interi settori produttivi e di servizi essenziali, con effetti più o meno gravi a seconda della portata più o meno generale di tali misure.¹⁵³ Un caso emblematico è quello siriano, tra il

¹⁴⁹Devika.Hovell, "Unfinished Business of International Law: The Questionable Legality of Autonomous Sanctions." *AJIL Unbound* 113 (2019), p. 140.

¹⁵⁰Alexandra Hofer, "The 'Curiouser and Curiouser' Legal Nature of Non-UN Sanctions: The Case of the US Sanctions against Russia," *Journal of Conflict and Security Law* 23, no. 1, 2018, pp. 82-84.

¹⁵¹Il divieto di punizione collettiva è un principio consolidato del diritto internazionale umanitario secondo cui non si possono imporre sanzioni, pene o misure repressive a un gruppo di persone per atti compiuti da alcuni suoi membri. Tale divieto è esplicitamente sancito all'art. 33 della IV Convenzione di Ginevra del 1949 e trova fondamento anche nella prassi del diritto internazionale dei diritti umani.

¹⁵²Pavel, Sturma, *International sanctions and human rights*, Cham: Springer, 2024, p. 142.

¹⁵³Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd ed., Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008, p. 159.

2010 e il 2015 il Paese ha visto il suo PIL diminuire del 75% per via delle sanzioni, le quali non hanno però raggiunto l'obiettivo politico dichiarato.¹⁵⁴ In maniera analoga, la già citata relatrice speciale presso l'ONU, Douhan, ha evidenziato come le UCMs imposte alla Siria abbiano impedito il corretto e lineare accesso ai farmaci e ai dispositivi medici nonostante le esenzioni previste dal regime sanzionatorio.¹⁵⁵ In aggiunta, ad aggravare tali effetti collaterali, si immette il fenomeno di *overcompliance* che porta a maggiore incertezza e ritardi nella consegna di aiuti umanitari da parte delle ONG che temono ripercussioni di sanzioni secondarie.

Rimane, pertanto, evidente come la differenza e sproporzione tra obiettivi dichiarati e impatti reali sia uno degli argomenti cardine per la messa in discussione della legittimità delle UCMs. Risulta facilmente contestabile la liceità nei confronti dei precetti del diritto internazionale di misure che portano alla compromissione profonda di sistemi economici e sanitari.

Questo rapporto tra impatto e legalità si presta ad una riflessione più ampia nell'ambito del futuro delle sanzioni internazionali. Parte della dottrina pensa che vi sia la necessità di utilizzare il principio di proporzionalità come criterio guida per la valutazione dell'adeguatezza dei regimi sanzionatori rispetto agli obiettivi preposti, portando, inoltre, l'inserimento di alcuni strumenti, come clausole umanitarie e valutazioni di impatto *ex ante*, così da puntare verso una maggiore adozione di regimi sanzionatori mirati e da poter colmare il divario tra legalità formale ed effetti pratici.¹⁵⁶

Tuttavia, possiamo concludere che fino a quando le UCMs produrranno impatti di sproporzionata misura senza poter contare sull'ancoraggio ad una base giuridica solida e condivisa, le riserve sulla loro legittimità resteranno un nodo centrale del dibattito giuridico e politico.

¹⁵⁴Richard Hanania, *Ineffective, Immoral, Politically Convenient: America's Overreliance on Economic Sanctions and What to Do about It*, Washington, DC: Cato Institute, 2020, p. 2.

¹⁵⁵United Nations, *Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights*, Alena F. Douhan, A/HRC/57/55, Human Rights Council, 57th session, 9 August 2024, p.13.

¹⁵⁶Francesco Giumelli, "The Purposes of Targeted Sanctions," in *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, a cura di Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert e Marcos Tourinho, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 59.

Capitolo 3 - L'utilizzo delle sanzioni economiche: analisi della recente prassi

1: Il caso delle sanzioni statunitensi contro il programma nucleare dell'Iran: guerra economica e resilienza

L'Iran è stato protagonista di molteplici misure sanzionatorie fin dal cambio di regime nel 1979¹⁵⁷ che lo rendono il Paese più sanzionato degli ultimi 40 anni.¹⁵⁸ Tra i mittenti principali di queste sanzioni spiccano gli Stati Uniti, seguiti da Unione Europea e ONU.

Gli obiettivi di tali sanzioni sono svariati e talvolta sovrapposti, soprattutto nel caso delle sanzioni emanate dagli Stati Uniti possiamo notare una intricata sovrapposizione di regimi con obiettivi diversi tra loro, mentre ONU e Unione Europea emergono in tale contesto come attori sanzionatori più rilevanti solo dopo il 2006, per arginare il programma nucleare iraniano.¹⁵⁹

Le sanzioni statunitensi nei confronti dell'Iran possono suddividersi in quattro fasi, o "ondate", caratterizzate dal cambio di presidenza USA e dal variare degli obiettivi preposti delle misure intraprese.

La suddetta terza ondata di sanzioni è contraddistinta dal passaggio da regimi sanzionatori unilaterali a dei regimi multilaterali, da quando, sostanzialmente, l'ONU impose sanzioni all'Iran nel 2006.¹⁶⁰ Si voglia procedere ordinatamente.

Le sanzioni sono sempre state un importante strumento di politica estera degli Stati Uniti nei confronti dell'Iran. La prima amministrazione americana ad implementare delle severe sanzioni economiche contro l'Iran fu quella del presidente Jimmy Carter, il quale, attraverso degli ordini esecutivi, impose una pluralità di misure: il congelamento di circa 12 miliardi di asset governativi iraniani all'interno della giurisdizione americana, la cessazione delle importazioni di beni iraniani, tra cui il petrolio, e, in ultima istanza, la

¹⁵⁷La Repubblica Islamica dell'Iran fu proclamata il 1° aprile 1979, a seguito di un referendum nazionale che sancì la fine della monarchia dello Scià Mohammad Reza Pahlavi. La rivoluzione, guidata da Ruhollah Khomeini, diede origine a un sistema teocratico fondato sulla dottrina del *velayat-e faqih* (governo del giurista islamico), che combina istituzioni repubblicane con un'autorità religiosa suprema.

¹⁵⁸Narges Bajoghli e Vali Nasr, *How Sanctions Work: Iran and the Impact of Economic Warfare*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2024, p. 56.

¹⁵⁹Julian Walterskirchen, Gerhard Mangott, e Clara Wend, *Sanction Dynamics in the Cases of North Korea, Iran, and Russia: Objectives, Measures and Effects*, Cham: Springer, 2022, p. 5.

¹⁶⁰Narges Bajoghli e Vali Nasr, *How Sanctions Work: Iran and the Impact of Economic Warfare*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2024, p. 56.

severa riduzione delle transazioni finanziarie tra i due paesi.¹⁶¹ Correva l'anno 1979 e tali misure vennero intraprese come risposta alla crisi degli ostaggi dell'ambasciata americana presso Teheran.¹⁶²

Ebbe inizio, così, la prima ondata di sanzioni contro l'Iran che va dal 1979 al 1995 ed ebbe origine dalla crisi di Teheran. Queste sanzioni furono maggiormente incentrate nella restrizione commerciale di scambio di materiali tra i due Paesi, con l'obiettivo di obbligare l'Iran a cessare il suo supporto a attività terroristiche e antiamericane e di limitare l'influenza iraniana nel Medio Oriente.¹⁶³

La crisi si risolse grazie agli accordi di Algeri del 1981¹⁶⁴ che portarono ad una progressiva cessazione delle misure restrittive americane nei confronti dell'Iran. Tuttavia, già nel 1984, a seguito di un bombardamento subito dalla marina statunitense a Beirut nel quale si verificò la partecipazione iraniana, l'amministrazione Reagan designò l'Iran come "Stato sponsor di terrorismo" e reimpose numerose sanzioni economiche, principalmente commerciali.¹⁶⁵

In seguito, l'amministrazione Bush nel 1992 produsse il "*Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act*"¹⁶⁶, un regime di sanzioni secondarie che proibiva agli altri Stati di vendere armi, convenzionali e non, all'Iran, minacciando di interrompere gli scambi commerciali con il Paese incriminato per la durata di un anno.¹⁶⁷

Con l'avvento della presidenza Clinton, le sanzioni divennero perfino più stringenti. In particolare, si voleva "punire" l'accordo stipulato nel 1995 tra Iran e Russia

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Il 4 novembre 1979, un gruppo di studenti rivoluzionari iraniani fece irruzione nell'ambasciata statunitense a Teheran e prese in ostaggio 52 diplomatici e funzionari americani, in segno di protesta contro l'ammissione dello Scià, ormai depresso, negli Stati Uniti per ragioni mediche. La crisi, che durò 444 giorni, segnò un punto di rottura definitivo nei rapporti tra Washington e Teheran e contribuì alla radicalizzazione del nuovo regime islamico. L'episodio ebbe un impatto duraturo sulla politica estera americana e determinò la sospensione delle relazioni diplomatiche tra i due Paesi.

¹⁶³ Narges Bajoghli e Vali Nasr, *How Sanctions Work: Iran and the Impact of Economic Warfare*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2024, p. 57.

¹⁶⁴ Firmati ad Algeri il 19 gennaio 1981 tra Stati Uniti e Iran, gli Accordi di Algeri entrano in vigore lo stesso giorno, ponendo fine alla crisi degli ostaggi e istituendo il Tribunale per le rivendicazioni Iran-USA. Vedi Declaration of the Government of the Democratic and Popular Republic of Algeria, *Algiers Accords*, January 19, 1981.

¹⁶⁵ Narges Bajoghli e Vali Nasr, *How Sanctions Work: Iran and the Impact of Economic Warfare*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2024, p. 57.

¹⁶⁶ Stati Uniti d'America. *Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act of 1992*. In *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993*, Pub. L. No. 102-484, tit. XVI, 106 Stat. 2571 (23 ottobre 1992). Disponibile su: <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/5434>.

¹⁶⁷ Narges Bajoghli e Vali Nasr, *How Sanctions Work: Iran and the Impact of Economic Warfare*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2024, p. 58.

per completare la centrale nucleare di Bushehr. Clinton dichiarò lo stato di emergenza¹⁶⁸ nei confronti dell'Iran, prolungato fino al giorno d'oggi da ogni amministrazione USA, e impose il blocco a tutti gli investimenti americani in Iran, oltre alla cessazione dei rapporti commerciali, regolando anche gli scambi di merci e risorse che avvenivano tramite paesi terzi.¹⁶⁹

Dal 1996 ha inizio la suddetta seconda ondata di sanzioni statunitensi nei confronti dell'Iran, caratterizzata per la maggior parte da misure con carattere extraterritoriale. Il principale strumento di tale periodo si rinviene nel “*Iran Sanctions Act*” (ISA)¹⁷⁰ dell'agosto del 1996, il quale aveva come obiettivo quello di disincentivare compagnie estere a investire nel settore energetico iraniano. Questo strumento venne seguito nel 2000 dal “*Iran Nonproliferation Act*”¹⁷¹, poi diventato “*Iran-North Korea-Syria Nonproliferation Act*”, che prevedeva l'emissione di sanzioni contro le entità e gli individui impegnati nell'assistenza al programma iraniano di produzione e sviluppo di armi di distruzione di massa e di missili balistici.¹⁷²

Con l'elezione al campidoglio di Bush nel 2001 e dopo che nel 2002 le attività segrete di arricchimento dell'uranio dell'Iran furono portate alla luce, l'attenzione internazionale si spostò sulla necessità di bloccare il programma nucleare iraniano, percepito come una minaccia imminente¹⁷³. Entrò in gioco anche l'Unione Europea

¹⁶⁸ La dichiarazione dello stato di emergenza nei confronti di un Paese permette al Presidente degli Stati Uniti di adottare sanzioni tramite semplici ordini esecutivi.

¹⁶⁹ Narges Bajoghli e Vali Nasr, *How Sanctions Work: Iran and the Impact of Economic Warfare*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2024, p. 58.

¹⁷⁰ Stati Uniti d'America. *Iran and Libya Sanctions Act of 1996*. Pub. L. No. 104–172, 110 Stat. 1541 (5 agosto 1996). Disponibile su: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ172/PLAW-104publ172.pdf>. Nel 2006, le disposizioni relative alla Libia sono state rimosse, e l'atto è stato rinominato *Iran Sanctions Act* (ISA).

¹⁷¹ Stati Uniti d'America. *Iran Nonproliferation Act of 2000*. Pub. L. No. 106–178, 114 Stat. 38 (14 marzo 2000). Disponibile su: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-106publ178/pdf/PLAW-106publ178.pdf>.

¹⁷² Narges Bajoghli e Vali Nasr, *How Sanctions Work: Iran and the Impact of Economic Warfare*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2024, p. 60.

¹⁷³ Il programma nucleare iraniano nasce negli anni '50 nell'ambito dell'iniziativa statunitense “Atoms for Peace”, con il sostegno diretto di Washington tramite la fornitura del primo reattore di ricerca a Teheran e la firma, nel 1957, di un accordo di cooperazione nucleare tra Iran e Stati Uniti. Durante il regno dello Shah Mohammad Reza Pahlavi, l'Iran perseguiva una strategia di sviluppo nucleare civile finalizzata alla diversificazione energetica, con l'obiettivo dichiarato di costruire fino a 20 centrali nucleari. Dopo la Rivoluzione islamica del 1979 e la rottura dei rapporti con l'Occidente, il programma subì un rallentamento significativo, salvo poi essere rilanciato negli anni '90 con il sostegno iniziale della Russia. A partire dai primi anni 2000, l'attività iraniana di arricchimento dell'uranio presso i siti di Natanz e Fordow e la costruzione di impianti non dichiarati all'AIEA hanno suscitato crescenti sospetti nella comunità internazionale riguardo alla possibile finalità militare del programma.

tramite le negoziazioni avvenute tra il EU-3¹⁷⁴ e la Repubblica Islamica. Le due parti arrivarono a stabilire la cessazione dei processi di arricchimento dell'uranio iraniano e l'introduzione di ispezioni approfondite da parte dell'Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica (IAEA), in cambio di approvvigionamenti energetici e cooperazione economica in favore dell'Iran. Tuttavia, gli Stati Uniti seguirono una strada indipendente e imposero un nuovo pacchetto di sanzioni nel giugno 2005.¹⁷⁵

L'intesa tra Iran e il gruppo EU-3 giunse al fallimento nel gennaio del 2006 e, conseguentemente, i programmi di arricchimento dell'uranio iraniano ripresero, facendo scaturire, così, la consegna di un rapporto allarmante da parte dell'IAEA al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Si approdò così nell'epoca della terza ondata di sanzioni subite dall'Iran, caratterizzata dalla multilateralità delle misure restrittive economiche che vennero intraprese.¹⁷⁶

In seguito alla non osservanza iraniana della risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1696 (2006), che imponeva la sospensione di tutte le attività del programma nucleare, il Consiglio adottò altre quattro risoluzioni con la finalità di sanzionare la Repubblica Islamica. Le risoluzioni 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) e 1929 (2010) implementarono vari regimi sanzionatori a livello multilaterale, che impedirono all'Iran di acquisire beni correlati allo sviluppo di armi nucleari e balistiche, oltre al congelamento di numerosi asset di individui ed entità collegate ad attività inerenti al programma nucleare e balistico iraniani.¹⁷⁷

Altra caratteristica fondamentale di questa epoca sanzionatoria è l'implementazione di misure restrittive a carattere finanziario da parte degli USA, fino ad allora inutilizzate nei vari regimi sanzionatori. Il Dipartimento del Tesoro americano introdusse nella sua lista nera le maggiori banche iraniane, impegnandosi, peraltro, a convincere gli altri Stati a fare lo stesso. Il 6 novembre 2008 venne imposto un nuovo regolamento americano che impediva a banche o persone straniere di accedere al sistema

¹⁷⁴ Con l'espressione EU-3 si fa riferimento al gruppo formato da Francia, Germania e Regno Unito, che ha condotto, a partire dal 2003, i negoziati con l'Iran sul suo programma nucleare. L'iniziativa dell'EU-3 nacque in risposta alla scoperta delle attività segrete di arricchimento dell'uranio da parte dell'Iran nel 2002, con l'obiettivo di ottenere garanzie sulla natura pacifica del programma. In seguito, il formato si estese al cosiddetto P5+1, includendo anche Stati Uniti, Russia, Cina e l'Unione europea in qualità di coordinatrice.

¹⁷⁵ Narges Bajoghli e Vali Nasr, *How Sanctions Work: Iran and the Impact of Economic Warfare*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2024, p. 61.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Julian Walterskirchen, Gerhard Mangott, e Clara Wend, *Sanction Dynamics in the Cases of North Korea, Iran, and Russia: Objectives, Measures and Effects*, Cham: Springer, 2022, p. 17.

finanziario americano per operare transazioni in dollari che coinvolgessero, in qualsiasi modo, l'Iran. Così facendo, il Paese divenne un emarginato della finanza mondiale.¹⁷⁸ Tale approccio di alta pressione perpetuato dagli Stati Uniti, aumentò gradualmente tra il 2009 ed il 2012, attraverso diverse codifiche di ordini esecutivi previ e nuovi atti, forte, inoltre, di una comunanza di intenti e di misure condivise con l'Unione Europea e l'ONU.

Durante l'amministrazione Obama, Washington fu capace di isolare l'Iran dal sistema bancario mondiale con effetti mai visti prima, annotando nella lista nera la maggior parte del sistema bancario iraniano tramite il "*National Defense Authorization Act*"¹⁷⁹ del 2012, ed etichettandone il settore energetico, portuale e commerciale come "entità in attività di proliferazione" grazie al "*Iran Freedom and Counter Proliferation Act*" dello stesso anno.¹⁸⁰

Intento della comunità internazionale era anche quello di ricercare un dialogo costruttivo con la Repubblica Islamica, per poter trovare un compromesso che portasse alla rimozione delle sanzioni e ad una interruzione del programma nucleare. Il Consiglio con la risoluzione 1835 (2008) "...ribadisce il proprio impegno, nell'ambito di questo quadro, per una rapida soluzione negoziata della questione nucleare iraniana e accoglie con favore i continui sforzi compiuti a tal fine".¹⁸¹

Nel 2013 si tennero le elezioni presidenziali in Iran. Il neoeletto Presidente della Repubblica Hassan Rouhani, nel luglio del 2015, riuscì nel suo intento di arrivare ad un accordo con la comunità internazionale, in seguito a due anni di ardue negoziazioni, conosciuto come il Joint Comprehensive Plan of Action ¹⁸²(JCPOA).¹⁸³ L'accordo fu siglato dai cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e dalla Germania (P5+1) e fu supportato dalla risoluzione 2231 (2015). Tale risoluzione, inoltre, impose la cessazione della validità di tutte le risoluzioni precedenti riguardanti il nucleare iraniano,

¹⁷⁸ Narges Bajoghli e Vali Nasr, *How Sanctions Work: Iran and the Impact of Economic Warfare*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2024, p. 63.

¹⁷⁹ Stati Uniti d'America. *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012*. Pub. L. No. 112-81, 125 Stat. 1298 (31 dicembre 2011). Disponibile su: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-112publ81/pdf/PLAW-112publ81.pdf>.

¹⁸⁰ Narges Bajoghli e Vali Nasr, *How Sanctions Work: Iran and the Impact of Economic Warfare*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2024, p. 64.

¹⁸¹ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 1835 (2008)*, adottata il 27 settembre 2008, S/RES/1835(2008). Tradotto in italiano.

¹⁸² Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), Vienna, 14 luglio 2015, entrato in vigore il 16 gennaio 2016.

¹⁸³ *Ibid.*

a partire dal 16 gennaio 2016, ovvero il giorno di entrata in vigore del JCPOA.¹⁸⁴ Rimasero, quindi, in atto solo le sanzioni emanate in risposta alle condotte lesive dei diritti umani e antidemocratiche iraniane.

L'economia iraniana nei mesi seguenti riscontrò dei miglioramenti tangibili: la produzione e l'esportazione di petrolio tornò a livelli simili a quelli precedenti rispetto l'introduzione delle sanzioni; gli investimenti esteri diretti arrivarono a toccare il livello più alto degli ultimi vent'anni; aumentarono gli scambi commerciali con l'UE di più del 40%; vennero liberati asset finanziari precedentemente congelati per 55 miliardi e l'inflazione scese a soli 8 punti percentuali nel 2016.¹⁸⁵ Tuttavia, vennero riscontrate diverse difficoltà nella sospensione effettiva di diverse sanzioni o di comportamenti che da esse derivavano. Per esempio, l'Iran non riuscì a reintrodursi in delle relazioni normali con il sistema bancario internazionale, perché considerato un rischio eccessivo da parte delle maggiori banche globali. Inoltre, per quanto riguarda la sospensione delle sanzioni statunitensi la situazione si dimostrò essere talmente complicata e intricata da rendere la maggior parte degli sforzi pressoché inutili.

Infatti, per via della molteplicità e sovrapposibilità delle sue sanzioni e dei loro effetti, Washington riscontrò varie difficoltà nell'alleggerire le misure imposte, ormai in un intricato groviglio di ordini esecutivi e atti del congresso, facendo spesso risultare inefficienti le deroghe previste dal JCPOA. Di circa le 600 misure sanzionatorie in vigore prima dell'accordo, più di 200 rimasero. In questo modo molti esiti ed effetti delle sanzioni rimasero in piedi, portando così alla luce la reale difficoltà e le sfide derivanti dall'effettiva rimozione dei regimi economici sanzionatori statunitensi.¹⁸⁶

Contrariamente allo spirito ed alle intenzioni del JCPOA, a partire dal 2017 l'amministrazione Trump impose diverse sanzioni individuali nei confronti del programma missilistico iraniano e designò il Corpo delle Guardie della Rivoluzione Islamica (CGRI)¹⁸⁷ come un'organizzazione terroristica. Infine, durante l'8 maggio del

¹⁸⁴ Julian Walterskirchen, Gerhard Mangott, e Clara Wend, *Sanction Dynamics in the Cases of North Korea, Iran, and Russia: Objectives, Measures and Effects*, Cham: Springer, 2022, p. 17.

¹⁸⁵ Narges Bajoghli e Vali Nasr, *How Sanctions Work: Iran and the Impact of Economic Warfare*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2024, p. 65.

¹⁸⁶ *Ivi*, 66.

¹⁸⁷ Il Corpo delle Guardie della Rivoluzione Islamica (CGRI) è una forza militare d'élite iraniana, istituita nel 1979 per proteggere il sistema politico della Repubblica Islamica e controllare direttamente settori chiave della sicurezza, dell'economia e della politica estera.

2018, l’America di Trump ufficialmente terminò la sua partecipazione al JCPOA, di fatto pregiudicando il senso stesso dell’accordo e il suo gioco di equilibri *do ut des*.¹⁸⁸

Dal 2018 ebbe così inizio la quarta ondata di sanzioni americane contro la Repubblica Islamica dell’Iran, contraddistinta da regimi sanzionatori di c.d. “massima pressione” e che dura fino ad oggi.¹⁸⁹ Sotto la prima presidenza Trump le sanzioni mirarono ad azzerare la produzione ed esportazione del petrolio iraniano e ad implementare la pressione e l’isolamento verso individui ed entità target. Obiettivo che rasentò il successo, in quanto nel 2019 la vendita di petrolio passò da 2.5 milioni di barili al giorno a soli 0.5 b/g. Vennero, inoltre, emanate numerose sanzioni contro i settori produttivi dell’economia iraniana, perfino l’industria tessile e manifatturiera vennero direttamente sanzionate, oltre all’introduzione nella “blacklist” della Banca Centrale iraniana e del fondo nazionale di sviluppo e all’introduzioni di sanzioni unilaterali nei confronti del leader Ali Khamenei e di altri funzionari di governo, come il ministro degli esteri Zarif.¹⁹⁰

Le relazioni diplomatiche tra USA e Iran andarono, quindi, a sgretolarsi ulteriormente, complici anche una serie di eventi quali l’uccisione del generale del CGRI Soleimani per mano statunitense e la risposta iraniana consistente nel bombardamento di una base americana in Iraq.¹⁹¹ Si stima che l’amministrazione Trump abbia imposto circa 1500 diverse sanzioni contro Teheran, tra strumenti reintrodotti post JCPOA e regimi del tutto nuovi. Con l’avvento della presidenza Biden nel 2021 si auspicava un ritorno statunitense nel JCPOA, ma le speranze vennero disattese.¹⁹²

In definitiva, l’Iran rappresenta uno dei casi più emblematici della complessità ed ambivalenza che contraddistinguono l’utilizzo delle sanzioni economiche come strumento di politica estera. Le sanzioni imposte dagli USA dal 1979 ad oggi hanno perseguito nel tempo una pluralità di fini e obiettivi, spesso sovrapposti tra loro. Tuttavia, questa stessa sovrabbondanza di finalità ha in qualche modo indebolito la coerenza strategica e l’efficacia coercitiva delle sanzioni. Inoltre, la mancata riuscita del JCPOA e il ritorno alla “massima pressione” con Trump, hanno aumentato lo scetticismo e

¹⁸⁸ Narges Bajoghli e Vali Nasr, *How Sanctions Work: Iran and the Impact of Economic Warfare*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2024, p. 68.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ivi*, 69.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Ivi*, 70-71.

criticismo di Teheran nei confronti degli Stati Uniti, compromettendo il potere negoziale dei regimi sanzionatori e avvicinandoli ad un mero utilizzo simbolico e punitivo.

L'esperienza iraniana suggerisce che le sanzioni, per apportare i risultati desiderati, debbano essere integrate in un disegno politico multilaterale coerente e ben definito, altrimenti sussiste il rischio che esse possano diventare degli strumenti di logoramento economico e sociale nei confronti del target, senza riuscire a modificarne in profondità il comportamento.

2: Il caso delle sanzioni occidentali contro la Russia in seguito all'annessione della Crimea: conflitto, sanzioni e geopolitica

L'annessione della Crimea¹⁹³ da parte della Federazione Russa nel marzo 2014 ha rappresentato uno snodo decisivo per le dinamiche e gli equilibri geopolitici internazionali, ma anche per la prassi sanzionatoria.

Infatti, in seguito a tale evento contrario al diritto internazionale, l'Unione Europea e gli Stati Uniti, insieme ad altri attori occidentali, hanno varato un ampio ventaglio di misure sanzionatorie nei confronti della Russia, dando origine al più ampio e coordinato pacchetto di sanzioni multilaterali mai adottato contro una potenza del G20.¹⁹⁴

In questo caso le sanzioni emanate nutrono una duplice finalità: da un lato, quella di segnalare l'inaccettabilità della violazione del principio di integrità territoriale¹⁹⁵ ucraina; dall'altro, esercitare una pressione economica in grado di indurre la Russia a modificare il suo comportamento ed a negoziare un ritorno allo *status quo ante*. Inoltre, novità rilevante da riscontrare nel caso russo è l'assenza di fondamento delle misure sanzionatorie nel quadro delle Nazioni Unite, in quanto la Russia, detenendo il diritto di veto in qualità di membro permanente del Consiglio di Sicurezza, ha applicato sempre il diritto di veto. Di conseguenza, le sanzioni contro Mosca si sono sviluppate tramite azioni unilaterali di soggetti statali e regionali coordinate tra loro.¹⁹⁶

¹⁹³ L'annessione della Crimea da parte della Federazione Russa avvenne nel marzo 2014, in seguito al rovesciamento del governo ucraino filorusso e alla proclamazione di un referendum organizzato dalle autorità separatiste locali, non riconosciuto dalla comunità internazionale. La Russia giustificò l'annessione con la presunta volontà popolare e la protezione delle minoranze russofone, ma gran parte della comunità internazionale condannò l'atto come violazione del diritto internazionale e dell'integrità territoriale ucraina. In parallelo, nell'est del Paese esplose un conflitto armato tra le forze governative ucraine e gruppi separatisti filorussi, sostenuti militarmente e logisticamente da Mosca, nelle regioni del Donbass. Per tentare una de-escalation del conflitto, furono siglati due accordi a Minsk: il primo, nel settembre 2014, non riuscì a fermare le ostilità; il secondo, noto come Minsk II, fu firmato nel febbraio 2015 sotto la mediazione di OSCE, Francia e Germania. Esso prevedeva un cessate il fuoco, il ritiro delle armi pesanti, e una riforma costituzionale in Ucraina che garantisse autonomia alle aree separatiste. Tuttavia, il processo restò in larga parte inattuato e il conflitto si cristallizzò fino all'invasione russa su larga scala del febbraio 2022.

¹⁹⁴ Masahiko, Asada, *Economic sanctions in international law and practice*, New York: Routledge, 2020, p. 224.

¹⁹⁵ Il principio di integrità territoriale è un cardine del diritto internazionale che tutela l'inviolabilità dei confini di uno Stato contro atti di aggressione o secessione imposti dall'esterno. È sancito dall'art. 2, par. 4 della Carta delle Nazioni Unite (1945), che vieta l'uso della forza contro "l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato".

¹⁹⁶ Masahiko, Asada, *Economic sanctions in international law and practice*, New York: Routledge, 2020, p. 225.

In risposta all'annessione unilaterale russa, i primi strumenti sanzionatori vennero adottati tra marzo e luglio 2014 da UE¹⁹⁷ e USA¹⁹⁸, essi comprendevano svariate misure tra cui: divieti di viaggio e congelamento di beni nei confronti di individui ed entità direttamente coinvolte all'azione politica e militare; restrizioni all'importazione di beni dalla Crimea; un embargo sulle tecnologie a scopo estrattivo ed energetico nella regione.¹⁹⁹

In seguito, a fronte del deterioramento della situazione nel Donbass, le sanzioni si estesero a settori chiave dell'economia russa, quali l'esportazione di armi, di tecnologia *dual-use* e di estrazione dal sottosuolo, oltre al divieto di accesso per le banche russe ai mercati dei capitali dell'UE. Venne, così, a delinearsi un regime settoriale²⁰⁰ che avrebbe definito le basi per l'impalcatura strutturale delle misure sanzionatorie successive.²⁰¹

Dal 2014 in poi, infatti, le misure emanate vennero prorogate più volte, adattandole all'evoluzione del conflitto e alle sue dinamiche. Vennero ampliate le file di nomi della lista dei soggetti sanzionati UE, specialmente per arginare l'elusione e la capacità russa di aggirare le sanzioni tramite intermediari esteri, società di comodo,

¹⁹⁷ Il regime sanzionatorio adottato dall'Unione Europea in risposta all'annessione della Crimea e alla destabilizzazione dell'Ucraina orientale si fonda su una serie di atti formali del Consiglio dell'UE. La Decisione 2014/145/PESC (marzo 2014) rappresenta il primo intervento normativo, con cui l'UE ha introdotto misure restrittive individuali nei confronti di soggetti coinvolti nella crisi. A essa si sono affiancate la Decisione 2014/386/PESC (giugno 2014), relativa alle restrizioni specifiche nei confronti della Crimea, e la più incisiva Decisione 2014/512/PESC (luglio 2014), che ha posto le basi per l'imposizione di sanzioni economiche settoriali. Successivamente, con la Decisione (PESC) 2018/1544 del 15 ottobre 2018, il Consiglio ha ampliato l'ambito giuridico delle misure restrittive, includendo anche soggetti responsabili dell'uso e della diffusione di armi chimiche, segnando un'estensione significativa del campo di applicazione delle sanzioni. Questi atti costituiscono il fondamento normativo del regime sanzionatorio UE tuttora vigente nei confronti della Federazione Russa. Vedi Julian Walterskirchen, Gerhard Mangott, e Clara Wend, *Sanction Dynamics in the Cases of North Korea, Iran, and Russia: Objectives, Measures and Effects*, Cham: Springer, 2022, p. 28

¹⁹⁸ Le sanzioni statunitensi adottate in risposta all'annessione della Crimea e al conflitto in Ucraina poggiano su una serie di ordini esecutivi emanati nel 2014 dal presidente Barack Obama, in particolare gli Executive Orders 13660, 13661, 13662 e 13685, che costituiscono la base normativa originaria delle misure restrittive statunitensi. Tali atti sono stati successivamente ampliati e rafforzati mediante la legge federale CAATSA (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*), in particolare nel Titolo II del *Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act* del 2017 (CRIEEA). Questa cornice giuridica è stata poi affiancata da altri atti normativi specifici che estendono il regime sanzionatorio a ulteriori ambiti, come i diritti umani, la corruzione internazionale, la cybersicurezza e l'uso di armi chimiche. Vedi *Ibid.*

¹⁹⁹ Julian Walterskirchen, Gerhard Mangott, e Clara Wend, *Sanction Dynamics in the Cases of North Korea, Iran, and Russia: Objectives, Measures and Effects*, Cham: Springer, 2022, p. 12.

²⁰⁰ Le sanzioni "settoriali" si distinguono da quelle "individuali" perché non colpiscono singoli soggetti, ma interi comparti economici. Nel caso russo, il settore finanziario – in particolare le grandi banche statali come Sberbank e VTB – è stato uno degli obiettivi principali, con effetti significativi sulla liquidità e sull'accesso ai capitali esteri.

²⁰¹ Julian Walterskirchen, Gerhard Mangott, e Clara Wend, *Sanction Dynamics in the Cases of North Korea, Iran, and Russia: Objectives, Measures and Effects*, Cham: Springer, 2022, p. 13.

giurisdizioni offshore e scambi commerciali con valute diverse dal dollaro, tutte modalità grazie alle quali la Russia riusciva a perseverare nell'acquisto di tecnologie *dual use* e componentistica strategica.²⁰²

Nel contesto internazionale, l'assenza di un mandato ONU aprì un dibattito circa la legittimità delle misure UE e USA contro la Federazione russa²⁰³ e, inoltre, inficiò sulla portata generale delle sanzioni contro Mosca. Se da un lato Stati come Canada, Giappone, Australia, Norvegia e Svizzera sostenevano in varia forma le sanzioni contro la Russia, dall'altro la mancanza di grandi economie emergenti, come Cina, Brasile e India che mantenevano i loro rapporti commerciali con il Paese target offrendogli possibilità di elusione e aggiramento, ha ostacolato la piena efficacia dei regimi sanzionatori. La Russia ha infatti attuato una serie di contromisure, quali l'embargo sulle importazioni dall'UE e dagli USA, e al contempo ha promosso politiche di sostituzione delle importazioni e di nazionalizzazione finanziaria, con l'intento di ridurre gli impatti delle sanzioni occidentali.²⁰⁴

Ad ogni modo, l'impatto delle sanzioni sull'economia russa è stato significativo. L'imposizione dei regimi sanzionatori dal 2014 ha determinato una contrazione stimata del PIL russo del 2,5% fino al 2020, con effetti molto marcati sotto il profilo degli investimenti esteri diretti e sull'accesso ai mercati internazionali, nella quale la Russia registrò una diminuzione di scambi commerciali con l'occidente del 21%.²⁰⁵ Inoltre si registrò un sensibile aumento dell'inflazione e della disoccupazione.²⁰⁶ Il settore dimostratosi più vulnerabile risultò essere quello finanziario, soprattutto a causa delle restrizioni all'accesso al debito estero. Molti economisti sostengono inoltre che, sebbene la Russia abbia adottato alcuni importanti aggiustamenti economici per contenere gli effetti macroeconomici più gravi, l'impatto più rilevante delle sanzioni si sarebbe

²⁰² Ivi, 29.

²⁰³ La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha tuttavia confermato la piena validità giuridica delle sanzioni UE in quanto misure adottate ai sensi della politica estera e di sicurezza comune (PESC), sancendo nella sentenza Rosneft (C-72/15) che esse non violano il diritto internazionale né la Carta delle Nazioni Unite. Vedi Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), *PJSC Rosneft Oil Company contro Her Majesty's Treasury e altri*, causa C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, sentenza del 28 marzo 2017.

²⁰⁴ Dudin, M. N., S. V. Shkodinsky, e M. O. Ivanov. "Current Problems of Ensuring the Financial Sovereignty of Russia in the Context of International Sanctions." *Finance: Theory and Practice* 27, no. 1, 2023, pp. 185-186. <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2023-27-1-185-194>.

²⁰⁵ Constantinos Syropoulos et al., "The global sanctions data base—Release 3: COVID-19, Russia, and multilateral sanctions," *Review of International Economics* 32, no. 1, 2024, pp. 13-14, <https://doi.org/10.1111/roie.12691>.

²⁰⁶ Julian Walterskirchen, Gerhard Mangott, e Clara Wend, *Sanction Dynamics in the Cases of North Korea, Iran, and Russia: Objectives, Measures and Effects*, Cham: Springer, 2022, p. 43.

manifestato nel medio-lungo periodo, in particolare attraverso la riduzione degli investimenti in grandi progetti strategici, come lo sfruttamento del gas di scisto e delle risorse offshore.²⁰⁷ In virtù di ciò, nonostante gli effetti delle sanzioni nel breve periodo non risultarono omogenei e non raggiunsero i risultati sperati, con le nuove sanzioni derivate dall'invasione dell'Ucraina i risultati sono stati e saranno più profondi e duraturi.²⁰⁸

Già dal 2014, però, un effetto dimostratosi duraturo è stato quello di natura geopolitica, ovvero le sanzioni hanno contribuito a rafforzare una tendenza russa di autarchia economica e di revisione dei legami con l'Occidente, spingendola ulteriormente a formare alleanze alternative ed a promuovere strumenti finanziari indipendenti²⁰⁹ come il sistema SPFS e l'abbandono del dollaro nei commerci bilaterali.²¹⁰

Dal punto di vista economico, dunque, pur affrontando notevoli difficoltà, la Russia ha evitato il collasso economico e preservato una relativa stabilità finanziaria, sostenuta da una gestione fiscale prudente, da riserve di valuta estera ancora solide e da un intervento attento della Banca centrale nel contenere la volatilità del rublo. Sul lungo periodo, però, l'effetto congiunto delle sanzioni e dell'isolamento tecnologico e geopolitico rischia di compromettere le prospettive di crescita, soprattutto nei comparti più avanzati e a maggiore fabbisogno di investimenti.

Sul piano giuridico, le sanzioni contro la Federazione Russa costituiscono un banco di prova per la legittimità delle misure coercitive unilaterali. Il diritto internazionale consuetudinario non vieta in modo assoluto queste sanzioni, purché esse non violino obblighi cogenti e non si traducano in forme di coercizione vietate dalla Carta delle Nazioni Unite. Pertanto, le misure di USA e UE hanno trovato giustificazione nella condotta violenta e lesiva dei principi fondamentali del diritto internazionale da parte della Russia nei confronti dell'Ucraina.

²⁰⁷ Ivi, 42.

²⁰⁸ Constantinos Syropoulos et al., "The global sanctions data base—Release 3: COVID-19, Russia, and multilateral sanctions," *Review of International Economics* 32, no. 1, 2024, pp. 13-14, <https://doi.org/10.1111/roie.12691>.

²⁰⁹ È da intendersi con il concetto di "sovranità finanziaria", frequentemente invocato nella dottrina russa, e che consiste nella capacità dello Stato di proteggere il proprio sistema bancario e monetario dalle influenze esterne.

²¹⁰ Dudin, M. N., S. V. Shkodinsky, e M. O. Ivanov. "Current Problems of Ensuring the Financial Sovereignty of Russia in the Context of International Sanctions." *Finance: Theory and Practice* 27, no. 1, 2023, p. 189. <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2023-27-1-185-194>

La giurisprudenza europea ha confermato la legittimità delle misure restrittive adottate dal Consiglio contro soggetti russi, ribadendo che tali atti sono assimilabili a politica estera dell'UE. Infatti, nella sentenza Rosneft (C-72/15) la Corte di Giustizia ha dichiarato la legittimità, a patto che le misure rispettino la proporzionalità e non siano contrarie ai diritti fondamentali.²¹¹

Infine, sotto il profilo geopolitico risulta chiaro come lo strumento sanzionatorio sia soggetto a dei limiti. Le sanzioni non hanno, infatti, prodotto un cambiamento sostanziale nella postura politica della Russia e non hanno ottenuto un ritorno allo *status quo ante*. Hanno però contribuito a ridefinire i rapporti tra Mosca e l'Occidente, segnando una rottura sistemica degli equilibri internazionali e un loro conseguente ribilanciamento a favore della Cina. In questo contesto, la posizione dell'Occidente, attuata attraverso l'imposizione di sanzioni, è stata percepita in Russia non solo come una misura punitiva, ma come l'espressione di un atteggiamento sistematicamente ostile. Ciò ha rafforzato una narrazione interna fondata sull'autonomia politica ed economica, presentata come risposta necessaria a un'aggressione esterna. Il risultato è stato un effetto di coesione nazionale, con la popolazione e le istituzioni che si sono strette attorno alla propria leadership, in un clima di resistenza e riaffermazione dell'identità statale.²¹²

In conclusione, il caso russo mette in evidenza la funzione eminentemente politica assunta dalle sanzioni economiche. In questo contesto, le sanzioni dimostrano di essere non solo uno strumento per influenzare il comportamento dello Stato target, bensì di essere parte importante nel definire la postura valoriale da parte degli Stati sanzionatori.

²¹¹ Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), *PJSC Rosneft Oil Company contro Her Majesty's Treasury e altri*, causa C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, sentenza del 28 marzo 2017.

²¹² Julian Walterskirchen, Gerhard Mangott, e Clara Wend, *Sanction Dynamics in the Cases of North Korea, Iran, and Russia: Objectives, Measures and Effects*, Cham: Springer, 2022, p. 60.

3: Il caso delle sanzioni contro il programma nucleare della Corea del Nord: isolamento e sopravvivenza

L'apparato sanzionatorio costruito contro la Repubblica Democratica Popolare di Corea, o Corea del Nord, rappresenta uno dei regimi di misure restrittive multilaterali più longevi e articolati della storia recente, caratterizzato da misure multilivello volte a contenere ed indebolire le scelte strategiche del regime nordcoreano. In particolare, è la questione nucleare ad innescare un'escalation sanzionatoria dai primi anni 2000, in seguito alla politica contro il terrorismo di George W. Bush post 11 settembre, che si intensificò notevolmente dopo i test atomici del 2006 e del 2009.²¹³

La specificità di questo caso risiede non solo nelle misure adottate e dalle loro caratteristiche, bensì soprattutto nella loro sostanziale inefficacia rispetto all'obiettivo dichiarato di ottenere la denuclearizzazione della Corea del Nord. Tuttavia, non è corretto affermare che le sanzioni economiche contro la Corea del Nord siano inefficaci nel promuoverne la denuclearizzazione, dal momento che tali misure non producono effetti immediati né pressioni dirette a breve termine. Le sanzioni vanno piuttosto intese come uno degli strumenti di politica estera a disposizione della comunità internazionale per affrontare le minacce nucleari e missilistiche nordcoreane. Per indurre un reale cambiamento nella posizione di Pyongyang è necessario affiancare alle sanzioni altri strumenti complementari di pressione e dialogo.²¹⁴ Si voglia procedere ordinatamente.

Il programma nucleare nordcoreano affonda le sue radici nella Guerra Fredda, ma assume rilevanza strategica a partire dal 1993, quando la Corea del Nord annunciò l'intenzione di ritirarsi dal Trattato di non proliferazione nucleare (TNP)²¹⁵, suscitando così una forte reazione diplomatica e l'avvio di negoziati culminati nel 1994 con la firma del "Agreed Framework" con gli USA. In cambio della sospensione del programma nucleare, il regime avrebbe ricevuto forniture energetiche, due reattori

²¹³ Man Fung Yeung, "The Role of Economic Sanctions in Promoting North Korea's Denuclearization Revisited," *North Korean Review* 19, no. 1, Spring 2023, p. 63. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/27217096>

²¹⁴ *Ivi*, 57.

²¹⁵ Il Trattato di non proliferazione nucleare è stato firmato a Washington, Londra e Mosca il 1° luglio 1968 ed è entrato in vigore il 5 marzo 1970. Esso si fonda su tre pilastri: non proliferazione, disarmo e uso pacifico dell'energia nucleare. Conta oggi 191 Stati parte, rendendolo uno degli strumenti più universalmente ratificati in materia di disarmo e sicurezza internazionale.

ad acqua leggera e la certezza strategica di una progressiva distensione dei rapporti con Washington. Tuttavia, l'accordo naufragò nell'ottobre 2002 a causa di sfiducia reciproca e della messa in atto di operazioni segrete di arricchimento nucleare da parte di Pyongyang.²¹⁶

Il primo pacchetto di sanzioni multilaterali contro la Corea del Nord fu adottato in seguito al test nucleare sotterraneo del 2006. Attraverso la ris. 1718 (2006)²¹⁷ il Consiglio di Sicurezza impose sanzioni di embargo commerciale per i trasferimenti di tecnologie *dual-use*, materiali bellici e beni di lusso, accompagnando con un generico richiamo alla comunità internazionale alla cooperazione per evitare trasferimenti illeciti.²¹⁸

Nel corso del decennio successivo il regime sanzionatorio si è notevolmente ampliato e specializzato. Nel 2009, in seguito ad un secondo test nucleare nordcoreano, il Consiglio di Sicurezza impose sanzioni più severe riguardo gli scambi commerciali con la Corea del Nord tramite la ris. 1874 (2009). Così pure nel 2013 la ris. 2087 (2013), anch'essa in risposta ad un test nucleare, ridusse di grandi quantità le importazioni di materiali da settori strategici nordcoreani come carburanti o industria tessile, oltre a limitare il lavoro dei cittadini della Corea del Nord all'estero.²¹⁹ È successivamente ai test nucleari del 2016 che avviene una stretta significativa. La Risoluzione 2270, approvata dal Consiglio di Sicurezza il 2 marzo 2016, ha segnato un punto di svolta per il regime sanzionatorio multilaterale nei confronti della Corea del Nord. Tra le misure introdotte figurano un ampliamento dell'embargo sulle armi, l'obbligo di ispezionare tutte le merci in entrata o in uscita dal Paese (o da esso mediate), nuove restrizioni su navi e aerei nordcoreani, il divieto per le banche della Corea del Nord di aprire filiali o conti all'estero, il blocco all'apertura di nuovi istituti finanziari stranieri nel Paese e sanzioni settoriali sull'acquisto di carbone e di alcune materie prime.²²⁰ Il Consiglio di Sicurezza cambia posizione, da un approccio reattivo ad uno preventivo e sistemico, con l'obiettivo di

²¹⁶Daniel Wertz e Ali Vaez, *Sanctions and Nonproliferation in North Korea and Iran: A Comparative Analysis*, Federation of American Scientists, 2012, p. 7. <http://www.jstor.com/stable/resrep18628>

²¹⁷Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 1718 (2006)*, S/RES/1718 (2006), adottata il 14 ottobre 2006.

²¹⁸Masahiko, Asada, *Economic sanctions in international law and practice*, New York: Routledge, 2020, p. 159.

²¹⁹Ivi, 160.

²²⁰Ivi, 161.

limitare la capacità nordcoreana di alimentare le basi economiche per il programma nucleare. Questo è l'approccio mantenuto anche nei regimi sanzionatori successivi, le riss. 2371 (2017), 2375 (2017) e 2397 (2017) diminuiscono ulteriormente le importazioni dalla Corea del Nord, per erodere la sua economia e non permettere alla Repubblica Popolare di commerciare con valute forti (dollaro) nel sistema internazionale.²²¹

Accanto al regime multilaterale dell'ONU, Washington ha esercitato il ruolo di motore trainante nel definire e rafforzare la pressione sanzionatoria contro la Corea del Nord.

Fin dagli anni 90 gli Stati Uniti hanno costruito un complesso sistema di sanzioni unilaterali, che si è poi intensificato col tempo e con gli sviluppi geopolitici, basato su diversi ordini esecutivi, atti del Dipartimento del Tesoro e leggi del Congresso. Dal congelamento di beni e riduzione delle importazioni, all'isolamento finanziario, le sanzioni americane avevano come obiettivo non solo quello di sanzionare direttamente Pyongyang, ma anche quello di disincentivare attori terzi a intrattenere rapporti commerciali o dare alternative finanziarie al Paese destinatario, attraverso l'imposizione di sanzioni secondarie ed extraterritoriali.²²²

Dopo il 2009, l'amministrazione americana incluse strumenti sempre più sofisticati per attuare l'isolamento finanziario. Il Dipartimento del Tesoro intensificò il monitoraggio di transazioni sospette e fece pressione sulle banche estere affinché non mantenessero le relazioni con istituti nordcoreani coinvolti nella proliferazione o in traffici illeciti.²²³ La strategia americana segue il modello della *financial warfare*, ovvero l'uso strategico e mirato della leva finanziaria per interrompere l'accesso del nemico alle risorse economiche globali.²²⁴ In questo modo gli USA riescono indirettamente e in maniera efficace ad isolare il sistema bancario nordcoreano.

Questa strategia, già applicata in precedenza nel caso iraniano, ha avuto effetti significativi, sia sul piano dell'immagine che su quello operativo, di numerose imprese asiatiche, in particolare con sede in Cina e Malesia. Le misure statunitensi si

²²¹ *Ivi*, 163.

²²² *Ivi*, 168.

²²³ Daniel Wertz e Ali Vaez, *Sanctions and Nonproliferation in North Korea and Iran: A Comparative Analysis*, Federation of American Scientists, 2012, p. 8. <http://www.jstor.com/stable/resrep18628>

²²⁴ Tom C.W. Lin, "Financial Weapons of War," *Minnesota Law Review* 100, no. 1377 (2016): 1377–1443, p. 1380.

sono concentrate su diversi soggetti ritenuti centrali nella rete di sostegno economico alla Corea del Nord, come istituti bancari accusati di agevolare transazioni illecite, compagnie marittime e broker impegnati nel commercio internazionale, imprese coinvolte nell'esportazione di risorse naturali nordcoreane, nonché strutture direttamente collegate all'élite politica e militare del regime. A partire dal 2016, il Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti ha inoltre ampliato l'ambito delle sanzioni secondarie, includendo individui e società di Paesi terzi accusati di facilitare le violazioni delle risoluzioni ONU. Ciò ha reso ancora più difficile per Pyongyang trovare interlocutori economici disposti a correre il rischio di essere colpiti a loro volta da misure restrittive.²²⁵

Con l'avvento di Trump alla presidenza degli Stati Uniti, verso la Corea del Nord è stata esercitata una strategia di “massima pressione”, in quanto il presidente USA riteneva il regime di Kim Jong-Un una minaccia imminente.²²⁶ Durante l'amministrazione Trump, gli Stati Uniti hanno rafforzato in modo significativo le sanzioni unilaterali contro la Corea del Nord, con l'obiettivo di limitarne le possibilità di elusione e aumentare la pressione strategica sul regime. Nel settembre 2017 fu emanato l'Ordine Esecutivo n. 13810, che recepiva nel diritto interno statunitense le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 2371 (2017)²²⁷ e 2375 (2017)²²⁸. Pochi mesi dopo, a novembre, la Corea del Nord fu nuovamente designata come “Stato sponsor di terrorismo”, il che permise al Dipartimento del Tesoro di inserire nella lista nera 20 imbarcazioni sospettate di sostenere l'economia nordcoreana: tali designazioni comportavano il divieto per gli Stati membri di offrire rifornimenti, assicurazioni o accesso ai porti a quelle navi.²²⁹

²²⁵Masahiko, Asada, *Economic sanctions in international law and practice*, New York: Routledge, 2020, pp. 170-173.

²²⁶ Kim Jong-un è il leader supremo della Corea del Nord dal dicembre 2011, succeduto al padre Kim Jong-il e al nonno Kim Il-sung, fondatore dello Stato. Sotto la sua guida, il regime ha accelerato lo sviluppo di armi nucleari e missili balistici, raggiungendo una capacità di deterrenza significativa che ha modificato gli equilibri regionali. Allo stesso tempo, Kim ha adottato una strategia più flessibile sul piano diplomatico, alternando momenti di apertura a fasi di intransigenza.

²²⁷ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 2371 (2017)*, S/RES/2371 (2017), adottata il 5 agosto 2017.

²²⁸ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 2375 (2017)*, S/RES/2375 (2017), adottata l'11 settembre 2017.

²²⁹ Man Fung Yeung, “*The Role of Economic Sanctions in Promoting North Korea's Denuclearization Revisited*,” *North Korean Review* 19, no. 1, Spring 2023, p. 69. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/27217096>

Un ruolo centrale, nel limitare l'efficacia delle sanzioni, era svolto dai traffici commerciali lungo il confine sino-coreano. Per questo motivo Washington intensificò l'uso delle sanzioni secondarie, colpendo anche entità straniere coinvolte in attività economiche illecite nella regione. Per questo, nel gennaio 2018 furono designati 16 individui e due imprese cinesi operative lungo quel confine.²³⁰

La strategia di “massima pressione” adottata da Trump combinava sanzioni economiche, isolamento diplomatico e minacce militari credibili. Pur senza ricorrere a un vero attacco armato, la retorica aggressiva dell'amministrazione (incluso il riferimento alla “distruzione totale” della Corea del Nord) contribuì a costruire un clima di incertezza, spingendo Kim Jong-un verso una politica di apertura. Dopo il 2017, Pyongyang interruppe i test nucleari e mostrò disponibilità a negoziare con gli Stati Uniti, anche grazie alla temporanea sospensione degli scambi da parte della Cina e alle crescenti difficoltà economiche interne.²³¹

Nonostante l'ampiezza e la crescente pressione e durezza delle sanzioni economiche nei suoi confronti, lo Stato nordcoreano ha dimostrato delle notevoli capacità di resilienza. L'impatto delle sanzioni è stato sicuramente rilevante, a partire dal 2016 in seguito all'inasprimento del regime sanzionatorio, si sono registrati cambiamenti significativi nell'economia nordcoreana e nei suoi rapporti commerciali. Secondo le stime della Bank of Korea, le sanzioni internazionali hanno avuto un impatto diretto sul PIL del Paese. In particolare, si è assistito a un calo del PIL del 3,5% nel 2017, 4,1% nel 2018, dati che riflettono almeno in parte le restrizioni economiche introdotte a partire dal 2016. Contestualmente, gli afflussi netti di investimenti esteri diretti si sono drasticamente ridotti, attestandosi su valori prossimi allo zero o negativi a partire dal 2017.²³² Le sanzioni hanno inoltre inciso sulla struttura industriale interna e sulle relazioni commerciali. Il Giappone e la Corea del Sud hanno interrotto completamente gli scambi con la Corea del Nord, mentre la Cina è diventata il principale partner commerciale, arrivando a rappresentare circa il 96% del commercio estero nordcoreano. I beni colpiti dalle nuove sanzioni dopo il 2016,

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Ibid.*

²³² Julian Walterskirchen, Gerhard Mangott, e Clara Wend, *Sanction Dynamics in the Cases of North Korea, Iran, and Russia: Objectives, Measures and Effects*, Cham: Springer, 2022, pp. 39- 40.

che costituivano una parte rilevante delle esportazioni, hanno subito un crollo tale da causare una riduzione complessiva del valore dell'interscambio superiore al 60%.²³³

Tuttavia, l'economia dello stato asiatico non si è paralizzata e, tantomeno, il Paese ha vissuto una crisi sistemica, come invece si auspicava la comunità internazionale. Questo è dovuto dalla struttura spiccatamente autarchica dell'economia nordcoreana e da una rete di commerci informali e contrabbando, che hanno permesso a Pyongyang di aggirare molte restrizioni.²³⁴ Inoltre, non è da trascurare nemmeno il fenomeno di rafforzamento interno del regime di Kim che, attraverso la narrativa del "nemico esterno", è riuscito a dare legittimità a misure di controllo più stringenti e rigide²³⁵ ed a rafforzare la lealtà dei vertici militari.²³⁶

Nel caso delle sanzioni alla Corea del Nord, nonostante sia avvenuto un coordinamento multilaterale nell'imposizione delle sanzioni, la loro efficacia non è stata omogenea e impattante quanto desiderato. Gran parte delle colpe va alla fragilità dimostrata dal coordinamento delle misure restrittive. Vale a dire che alcuni Paesi hanno spesso mantenuto un atteggiamento ambivalente ed elusivo. Prendendo come esempio la Cina, pur formalmente aderente ai regimi multilaterali di sanzioni, si nota come il suo ruolo con la Corea del Nord sia stato ambivalente, dettato dalla volontà di evitare il collasso dello Stato nordcoreano che avrebbe portato alla destabilizzazione dell'intera regione e all'aumento di flussi migratori verso i propri confini.²³⁷ L'assenza, in questo senso, di una strategia coerente tra i principali attori internazionali ha determinato degli effetti asimmetrici delle sanzioni e ha, conseguentemente, permesso a Pyongyang di sviluppare una strategia di sopravvivenza basata sull'autoisolamento e all'interno della quale il ruolo

²³³ *Ibid.*

²³⁴ Masahiko, Asada, *Economic sanctions in international law and practice*, New York: Routledge, 2020, p. 169.

²³⁵ Grazie al rafforzamento della legittimazione interna, la Corea del Nord ha potuto sviluppare la dottrina del *Songun* ("prima l'esercito"), promossa da Kim Jong-il a partire dagli anni Novanta. Questo principio assegna priorità assoluta all'apparato militare nella gestione dello Stato e delle risorse nazionali, considerandolo il fondamento della sicurezza, dell'identità nazionale e della sopravvivenza del regime di fronte alle pressioni esterne.

²³⁶ Suk Hi Kim e Mario Martin-Hermosillo, "The Effectiveness of Economic Sanctions Against a Nuclear North Korea," *North Korean Review* 9, no. 2 (Fall 2013): 99–110, p. 104. <https://www.jstor.org/stable/43908923>.

²³⁷ Masahiko, Asada, *Economic sanctions in international law and practice*, New York: Routledge, 2020, p. 172.

dell'arsenale nucleare è molto importante, in quanto funge da forte elemento di deterrenza.

Il caso delle sanzioni contro la Repubblica Democratica Popolare di Corea offre un esempio paradigmatico sui limiti delle sanzioni economiche in assenza di un quadro diplomatico condiviso. Dopo circa vent'anni dall'inizio dei regimi multilaterali e tre decenni da quelli autonomi, la Corea del Nord non solo ha mantenuto il suo arsenale bellico nucleare, ma lo ha anche reso la sua stessa garanzia di sopravvivenza politica. Basti pensare alle dichiarazioni di Kim Yong-Un durante i festeggiamenti di Capodanno in cui dice: "Tutto il territorio [degli Stati Uniti] continentali è nel raggio del nostro attacco nucleare, e il pulsante nucleare è sempre sulla mia scrivania"²³⁸ ed attribuisce questo risultato con fierezza al suo popolo nonostante la presenza dei regimi di sanzioni economiche internazionali. Insomma, le sanzioni non sono riuscite a scalfire la determinazione nordcoreana e tantomeno ad aprire degli spazi di negoziazione reale e duratura. Il regime ha risposto con un adattamento economico sbalorditivo, anche se l'impatto delle sanzioni è ricaduto in maniera più violenta sulla popolazione civile.²³⁹

Concludendo, si può affermare che la pressione economica in questo caso ha generato effetti diversi da quelli che si era preposta, ovvero chiusura, irrigidimento e isolamento, senza nessuna traccia di apertura o di resa da parte del Paese target.

²³⁸ Kim Jong Un, *New Year's Address*, 1 gennaio 2018, disponibile su <https://www.ncnk.org/node/1427>.

²³⁹ Alice Debarre, *The Impact of Sanctions Regimes on Humanitarian Action*, in *Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action*, New York: International Peace Institute, 2019, p. 5. <https://www.jstor.org/stable/resrep25339.6>.

Conclusioni

Le sanzioni economiche rappresentano oggi uno degli strumenti più diffusi e controversi delle relazioni internazionali. Nate come alternativa alla guerra, fondate sull'idea di coercizione legittima, hanno poi affrontato un'evoluzione di forma che le ha rese sempre più complesse, selettive e diversificate. Tuttavia, proprio questa molteplicità di forme ha contribuito a generare nel tempo le ambiguità e l'incertezza giuridica che oggi avvolgono tali misure. Questa tesi si è posta l'obiettivo di analizzare e indagare circa la legittimità e l'efficacia delle sanzioni economiche internazionali, con particolare attenzione alla prassi delle misure unilaterali e alle loro implicazioni giuridiche e umanitarie. Il dubbio cui la trattazione si propone di rispondere non è di semplice soluzione. Per capire se la prassi unilaterale possa confermare o meno la legittimità stessa di tali misure sul piano giuridico, è necessario ripercorrere quanto illustrato dalla ricerca.

Il primo capitolo ha mostrato come non esista una definizione giuridica univoca di "sanzione"; conseguentemente la legittimità varia a seconda dell'attore che le emana e del contenuto della stessa. Attraverso la ricostruzione della classificazione e del fondamento giuridico delle sanzioni internazionali, si sono potute individuare due grandi categorie: sanzioni multilaterali e unilaterali. Le sanzioni multilaterali godono di legittimità condivisa, in quanto basate su obblighi pattizi riconosciuti dai membri dell'ONU e delle organizzazioni regionali. Al contrario le sanzioni unilaterali sollevano importanti questioni circa la compatibilità con i principi del diritto internazionale. Analizzando il quadro giuridico delle sanzioni statunitensi ed europee, si ha avuto contezza della differenza che può sussistere tra efficacia geopolitica delle sanzioni e la loro piena coerenza giuridica.

A continuazione, nel secondo capitolo è stato poi approfondito il tema delle *unilateral coercive measures* (UCMs), la forma più dibattuta e contestata di sanzione economica. Strumenti come le sanzioni extraterritoriali e secondarie, apportano ombra alla causa della legittimità sanzionatoria. Il loro carattere spiccatamente unilaterale e ingerente verso terzi, fa derivare dei logici dubbi sulla possibile coerenza tra la liceità delle UCMs ed il diritto internazionale. È emerso come la frequente adozione di queste misure abbia esacerbato il rapporto di contrapposizione tra l'Occidente, che agisce in qualità di promotore e comminatore delle sanzioni, e i Paesi

del *Global South*, che ne sono spesso destinatari per le loro violazioni di obblighi internazionali e che, in sede ONU durante le Assemblee Generali, denunciano il carattere sproporzionato e lesivo di tali strumenti, ritenuti incompatibili con i principi del diritto internazionale. L'analisi multilivello degli effetti economici, sociali e geopolitici ha poi dimostrato che, sebbene le sanzioni mirino a indurre un cambiamento politico nei destinatari, esse possono generare danni collaterali di rilevante entità, colpendo in modo sproporzionato le popolazioni civili, aggravando le disuguaglianze interne e contribuendo alla polarizzazione del sistema internazionale.

Nel terzo e ultimo capitolo, la trattazione si è misurata con la prassi concreta. I tre casi emblematici di Iran, Russia e Corea del Nord sono testimonianza di regimi sanzionatori molto aspri, subiti in seguito a delle violazioni internazionali gravi di diritto convenzionale ed umanitario. In ciascuno di essi, le sanzioni economiche si sono rivelate strumenti centrali nella gestione dei conflitti, ma allo stesso tempo hanno mostrato limiti strutturali sul piano della legittimità giuridica e dell'efficacia recente. La reiterazione delle misure unilaterali, in particolare, non ha prodotto una progressiva normalizzazione né una codificazione condivisa, bensì ha contribuito ad alimentare un contesto giuridico frammentato e politicamente divisivo. Tuttavia, bisogna riconoscere che le misure unilaterali si sono inserite come unica alternativa nel contesto russo e nordcoreano, all'interno dei quali le sanzioni multilaterali erano ridotte all'inefficacia sostanziale o formale.

Alla luce dell'analisi svolta, si può dunque concludere che la prassi sanzionatoria unilaterale, per quanto consolidata nei fatti, non possa essere ritenuta sufficiente a conferire legittimità sul piano del diritto internazionale. Al contrario, la sua reiterazione in assenza di una cornice giuridica chiara e multilaterale costituisce oggi un ostacolo strutturale alla definizione di un regime normativo condiviso, generando ambiguità applicative e profonde tensioni politiche. Tuttavia, si deve altresì riconoscere l'inadeguatezza delle istituzioni universali nel garantire efficacia e coordinamento delle sanzioni multilaterali. È proprio in virtù di tale inadeguatezza che, di contro, le sanzioni unilaterali hanno riscontrato necessità di applicazione.

In quest'ottica, il rafforzamento del ruolo delle istituzioni multilaterali, l'elaborazione di criteri di legittimità comuni e l'istituzione di meccanismi di

controllo giuridico delle sanzioni appaiono non solo auspicabili, ma necessari. Solo in questo modo le sanzioni economiche potranno rispondere al loro fine originario: il mantenimento dell'ordine e del diritto internazionale, senza diventare strumenti adoperati in maniera arbitraria e spiccatamente politica.

Bibliografia

Monografie e Curatele:

Asada Masahiko, *Economic sanctions in international law and practice*, New York: Routledge, 2020.

Bajoghli Narges and Molnár Virág, *How Sanctions Work: Iran and the Impact of Economic Warfare*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2023.

Bennouna Mohammed, *Les sanctions économiques des Nations Unies*. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, vol. 300. The Hague : Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

Bentall Paul, *United Nations Targeted Sanctions and Other Policy Tools: Building the Framework for UN Sanctions Reform*. New York: International Peace Institute, 2013.

Cavarè Louis, "Les sanctions dans le cadre de l'O.N.U.", *Revue générale de droit international public* 1952, no. 1 : 190-291, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 1952.

Closa Victor, "Securing Compliance with Democracy Requirements in Regional Organizations," in *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, a cura di András Jakab e Dimitry Kochenov, Cambridge: Cambridge University Press, 2017

Debarre Alice, "The Impact of Sanctions Regimes on Humanitarian Action," in *Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action*, by Alice Debarre, New York: International Peace Institute, 2019.

Giumelli Francesco, "The Purposes of Targeted Sanctions," in *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, a cura di Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert e Marcos Tourinho, Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

Giumelli Francesco, *How EU Sanctions Work, A New Narrative*, Paris: EU Institute for Security Studies, 2013.

Gordon Richard, Michael Smyth e Tom Cornell, *Sanctions Law*, London: Hart Publishing, 2018.

Hanania Richard, *Ineffective, Immoral, Politically Convenient: America's Overreliance on Economic Sanctions and What to Do about It*, Washington, DC: Cato Institute, 2020.

Hufbauer Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd ed., Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008.

O'Collen Mary Ellen, *Debating the Law of Sanctions*. Oxford: Oxford University Press, 2023.

Palombino Fulvio Maria, *Introduzione al diritto internazionale*, Bari: Editori Laterza, 2021.

Ruys, Tom, Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework (April 8, 2016). Forthcoming in Larissa van den Herik (ed.), Research Handbook on UN sanctions and international law (Edward Elgar Publishing)(2016), Disponibile presso

SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2760853> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2760853>

Ruys Tom and Ryngaert Cedric, *Secondary Sanctions: A Weapon Out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions*, *The British Yearbook of International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2020.

Sossai Mirko, *Sanzioni delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali*, Roma: Roma Tre press, 2020.

Sturma Pavel, *International sanctions and human rights*, Cham: Springer, 2024.

Walterskirchen Julian, Gerhard Mangott, e Clara Wend, *Sanction Dynamics in the Cases of North Korea, Iran, and Russia: Objectives, Measures and Effects*, Cham: Springer, 2022.

Articoli di riviste scientifiche:

Dudin M. N., Shkodinsky, e Ivanov, "Current Problems of Ensuring the Financial Sovereignty of Russia in the Context of International Sanctions," *Finance: Theory and Practice* 27, n. 1, 2023. <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2023-27-1-185-194>.

Farzanegan Reza Mohammad e Fischer Sven, "Lifting of International Sanctions and the Shadow Economy in Iran—A View from Outer Space," *Remote Sensing* 13, no. 22 (2021): 4620. <https://doi.org/10.3390/rs13224620>.

Hofer, Alexandra. 2018. "The 'Curiouser and Curiouser' Legal Nature of Non-UN Sanctions : The Case of the US Sanctions against Russia." *JOURNAL OF CONFLICT & SECURITY LAW* 23 (1): 75–104. <https://doi.org/10.1093/jcsl/kry006>.

Hovell, Devika. "Unfinished Business of International Law: The Questionable Legality of Autonomous Sanctions." *AJIL Unbound* 113 (2019): 140–45. <https://doi.org/10.1017/aju.2019.20>.

Itskhoki Oleg e Mukhin Dmitry, "Sanctions and the Exchange Rate," *NBER Working Paper Series*, n. 30009, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2022. <http://www.nber.org/papers/w30009>

Kim, Suk Hi, and Mario Martin-Hermosillo. "The Effectiveness of Economic Sanctions Against a Nuclear North Korea." *North Korean Review* 9, no. 2 (2013): 99–110. <http://www.jstor.org/stable/43908923>.

Lin, Tom C. W. "Financial Weapons of War." *Minnesota Law Review* 100 (2016): 1377–1430. <https://ssrn.com/abstract=2765010>.

Lowe, Vaughan and Tzanakopoulos Antonios, *Economic Warfare*, January 10, 2010, MAX PLANCK ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW, Rüdiger Wolfrum, ed., Oxford University Press, 2012. <https://ssrn.com/abstract=1701590>

Majidpour Mehdi, "The Unintended Consequences of US-led Sanctions on Iranian Industries", *Iranian Studies* 46, no. 1, Cambridge University Press, New York, 2013. <http://dx.doi.org/10.1080/00210862.2012.740897>.

Malanjum, Tun Richard. "International Sanctions and the Rule of Law." *Asian Journal of Comparative Law* 19, no. 2 (2024): 189–96. <https://doi.org/10.1017/asjcl.2024.10>.

Syropoulos Constantinos et al., "The global sanctions data base–Release 3: COVID-19, Russia, and multilateral sanctions," *Review of International Economics* 32, no. 1, 2024. <https://doi.org/10.1111/roie.12691>

Yeung, Man Fung. "The Role of Economic Sanctions in Promoting North Korea's Denuclearization Revisited." *North Korean Review* 19, no. 1 (2023): 57–79. <https://www.jstor.org/stable/27217096>.

Convenzioni Internazionali:

Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 per la protezione delle vittime della guerra. Ginevra: Comitato Internazionale della Croce Rossa, 1949.

Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale, *Trattato riveduto della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS)*, firmato a Cotonou il 24 luglio 1993, entrato in vigore il 23 agosto 1995.

Declaration of the Government of the Democratic and Popular Republic of Algeria, *Algiers Accords*, January 19, 198.

Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), Vienna, 14 luglio 2015, entrato in vigore il 16 gennaio 2016.

Nazioni Unite, *Carta delle Nazioni Unite*. Firmata a San Francisco il 26 giugno 1945, in vigore dal 24 ottobre 1945

Nazioni Unite, *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*. Conclusa a Vienna il 23 maggio 1969, entrata in vigore il 27 gennaio 1980.

Organizzazione degli Stati Americani. *Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani*. Firmata a Bogotá il 30 aprile 1948, in vigore dal 13 dicembre 1951.

Società delle Nazioni, *Il Patto della Società delle Nazioni*, firmato a Parigi il 26 giugno 1919 ed entrato in vigore il 10 gennaio 1920.

Trattato di non proliferazione nucleare. *Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari*, firmato a Washington, Londra e Mosca il 1° luglio 1968, entrato in vigore il 5 marzo 1970.

Unione Africana, *Atto Costitutivo dell'Unione Africana*, adottato a Lomé l'11 luglio 2000, entrato in vigore il 26 maggio 2001.

Unione Europea. *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)*, in *Trattati consolidati*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 202, 7 giugno 2016.

Unione Europea. *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, in *Trattati consolidati*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 202, 7 giugno 2016.

Documenti delle Nazioni Unite:

Assemblea Generale delle Nazioni Unite. *Risoluzione A/RES/77/214, 15 dicembre 2022. Promozione e protezione dei diritti umani: questioni relative ai diritti umani, comprese modalità alternative per migliorare l'effettivo godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali*. Documento A/77/463/Add.2.

Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite. *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti*, con commentario.

Annuario della Commissione di diritto internazionale, 2001, vol. II, parte seconda. Doc. ONU A/56/10.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. *Comunicato stampa del Consiglio di Sicurezza sull'impatto delle sanzioni unilaterali sulla risposta umanitaria*. Documento SC/14788, 7 febbraio 2022.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 1643 (2005)*, adottata dal Consiglio di Sicurezza il 15 dicembre 2005, S/RES/1643 (2005).

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. *Risoluzione 1718 (2006)*, S/RES/1718 (2006), adottata il 14 ottobre 2006.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 1835 (2008)*, adottata il 27 settembre 2008, S/RES/1835(2008).

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 2288 (2016)*, S/RES/2288 (2016), adottata il 25 maggio 2016.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. *Risoluzione 2371 (2017)*, S/RES/2371 (2017), adottata il 5 agosto 2017.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. *Risoluzione 2375 (2017)*, S/RES/2375 (2017), adottata l'11 settembre 2017.

Nazioni Unite. *Relazione del Millennio del Segretario Generale: Noi, i popoli – il ruolo delle Nazioni Unite nel XXI secolo*. Documento ONU A/54/2000, 27 marzo 2000.

Nazioni Unite. *Relazione del Relatore Speciale sull'impatto negativo delle misure coercitive unilaterali sul godimento dei diritti umani*, Alena F. Douhan. Documento A/HRC/57/55, Consiglio dei Diritti Umani, 57^a sessione, 9 agosto 2024.

Nazioni Unite. *Relazione del Relatore Speciale sulle misure coercitive unilaterali e i diritti umani*. Documento ONU A/HRC/45/31, 4 settembre 2020.

Nazioni Unite. *Una più ampia libertà: sviluppo, sicurezza e rispetto dei diritti umani per tutti. Relazione del Segretario Generale*. Documento ONU A/59/565, 2 dicembre 2004.

Documenti dell'Unione Europea:

Consiglio dell'Unione europea. *"Misure restrittive (Sanzioni) - Aggiornamento delle migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive"* Bruxelles, 3 luglio 2024. 11623/24.

Consiglio dell'Unione europea. *Principi di base sul ricorso a misure restrittive (sanzioni)*. Documento 10198/1/04, 7 giugno 2004.

Unione Europea. *Decisione (PESC) 2017/2074 del Consiglio del 13 novembre 2017, relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela*. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 295, 14 novembre 2017.

Unione Europea. *Regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio del 22 novembre 1996 che protegge contro gli effetti dell'applicazione extraterritoriale della legislazione adottata da un Paese terzo e contro le azioni da essa derivanti o ad essa relative*. Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L 309, 29 novembre 1996.

Giurisprudenza internazionale:

Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione). *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, sentenza del 3 settembre 2008.

Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), *PJSC Rosneft Oil Company contro Her Majesty's Treasury e altri*, causa C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, sentenza del 28 marzo 2017.

Corte Internazionale di Giustizia. *Conseguenze giuridiche per gli Stati della permanenza del Sud Africa in Namibia (Africa sud-occidentale) nonostante la Risoluzione 276 del Consiglio di Sicurezza (Parere consultivo)*. ICJ Reports 1971: 16–50.

Miscellanea:

Sachs Camille, *Moral Sanctions With Immoral Impacts*, Tesi di laurea triennale presentata in adempimento parziale dei requisiti per il conseguimento della laurea in Bachelor of Arts in International Political Economy, University of Puget Sound, 11 maggio 2015. <https://www.jstor.org/stable/community.36514108>.

Stati Uniti d’America. *Iran and Libya Sanctions Act of 1996*. Pub. L. No. 104–172, 110 Stat. 1541 (5 agosto 1996). Disponibile su: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ172/PLAW-104publ172.pdf>

Stati Uniti d’America. *Iran Nonproliferation Act of 2000*. Pub. L. No. 106–178, 114 Stat. 38 (14 marzo 2000). Disponibile su: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-106publ178/pdf/PLAW-106publ178.pdf>.

Stati Uniti d’America. *Iran–Iraq Arms Nonproliferation Act of 1992*. In *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993*, Pub. L. No. 102–484, tit. XVI, 106 Stat. 2571 (23 ottobre 1992). Disponibile su: <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/5434>.

Stati Uniti d’America. *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012*. Pub. L. No. 112–81, 125 Stat. 1298 (31 dicembre 2011). Disponibile su: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-112publ81/pdf/PLAW-112publ81.pdf>.

U.S. President, *Executive Order No. 13685 of December 19, 2014: Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to the Crimea Region of Ukraine*, 79 Fed. Reg. 77357 (December 24, 2014).

Kim Jong Un, *New Year’s Address*, 1 gennaio 2018, disponibile su <https://www.ncnk.org/node/1427>.

Wertz, Daniel, and Ali Vaez. “Sanctions and Nonproliferation in North Korea and Iran: A COMPARATIVE ANALYSIS.” Federation of American Scientists, 2012. <http://www.jstor.org/stable/resrep18628>.