

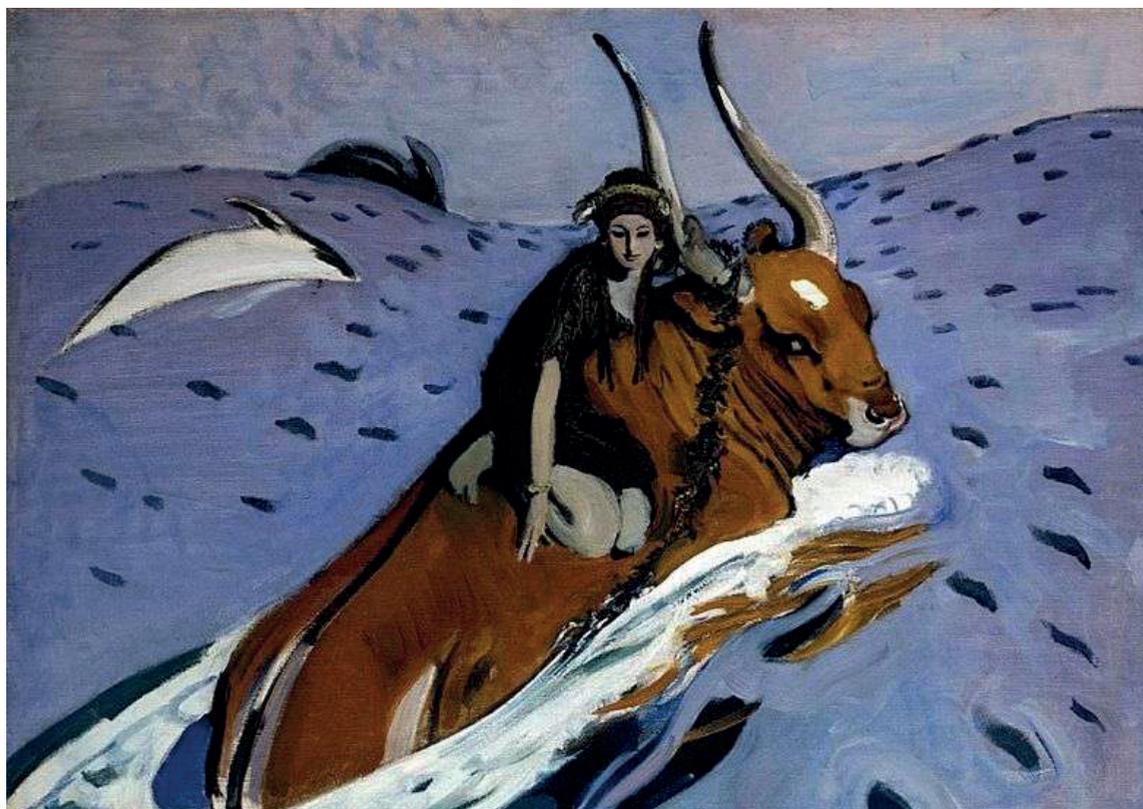
---

# QUADERNI AISDUE

I/2022

---

**Editoriale Scientifica**



ASSOCIAZIONE ITALIANA DEGLI STUDIOSI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Organi dell'Associazione

*Presidente:* Antonio Tizzano

*Segretario generale:* Patrizia De Pasquale

*Consiglio direttivo:*

Antonio Tizzano (presidente), Patrizia De Pasquale (segretario generale),  
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,  
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

*Collegio dei garanti:*

Giandonato Caggiano, Paolo Mengozzi,  
Bruno Nascimbene, Ennio Triggiani

## **Quaderni AISDUE**

### *Comitato scientifico:*

Antonio Tizzano, Patrizia De Pasquale,  
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,  
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

### *Comitato editoriale Quaderni AISDUE:*

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),  
Andrea Circolo, Angela Correra, Giulia D'Agnone, Benedetta Minucci

### *Comitato editoriale BlogDUE:*

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),  
Mario Barbano, Andrea Circolo, Erika Colombo, Angela Correra,  
Giulia D'Agnone, Alessandra Favi, Rosario Federico, Federica Ferrari,  
Federico Ferri, Elena Gualco, Sarah Lattanzi, Claudia Massa,  
Benedetta Minucci, Emmanuel Pagano, Martina Previatello,  
Enrico Tinti, Alessia Voinich, Laura Zoboli

# QUADERNI AISDUE

2022/1

Editoriale Scientifica  
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica srl  
via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-320-4  
ISSN 2723 9969

## INDICE

*Introduzione* di ANTONIO TIZZANO 11

### ***Articoli***

DONATI F., Un nuovo scontro sullo Stato di diritto e sull'indipendenza della magistratura nell'Unione europea, 9 febbraio 2022; 15

LAZZERINI N., La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali come "grimaldello" e come "ponte", 26 marzo 2022; 23

PACE L. F., L'inapplicabilità della nozione di "sovranità" all'ordinamento giuridico dell'Unione europea: motivi teorici e pratici. L'Unione quale soluzione della crisi dello Stato nazionale nel continente europeo, 12 gennaio 2022; 37

SCHEPISI C., *L'enforcement del Digital Markets Act*: perché anche i giudici nazionali dovrebbero avere un ruolo fondamentale, 17 gennaio 2022; 49

### ***Note e commenti***

DAMATO A., Mandato d'arresto europeo e diritti fondamentali: le ordinanze n. 216/2021 e n. 217/2021 della Corte costituzionale, 22 gennaio 2022; 67

DE STEFANI S., Il rinvio pregiudiziale e l'atteggiamento "ondivago" del Consiglio di Stato, 11 aprile 2022; 79

EROICO F., La proposta di direttiva della Commissione europea per rafforzare la tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale, 6 marzo 2022; 93

NADDEO G., Recesso dall'Unione e *status* di cittadino europeo: note a margine delle conclusioni dell'Avvocato generale Collins, 15 aprile 2022; 111

RIZZO A., La sentenza della Corte costituzionale sul Reddito di cittadinanza: una critica di merito e "di metodo", 21 marzo 2022; 127

ZUDDAS E., La Corte di giustizia chiarisce il perimetro applicativo del c.d. *test Bronner*, 31 marzo 2022; 135

**BlogDUE**

TIZZANO A., Trent'anni dal Trattato di Maastricht, 11 febbraio 2022;	147
ALBERTI J., Il Regolamento condizionalità è pienamente legittimo e, Ucraina permettendo, certamente attivabile. Prime riflessioni sulle sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-156/21 e C-157/21, 17 marzo 2022;	161
BARBANO M., Le sanzioni dell'Unione europea alla Federazione Russa per il conflitto in Ucraina. Primo inquadramento e principali conseguenze per il settore aeronautico e aerospaziale, 16 marzo 2022;	169
BERGAMASCHI N., Il diritto UE ha un problema con la Convenzione ICSID? Gli Stati membri tra Scilla (Micula) e Cariddi (Achmea), 26 aprile 2022;	179
CASOLARI F., L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea, 22 marzo 2022;	189
COLOMBO E., Come utilizzare bene i margini di manovra lasciati agli Stati membri dalla direttiva qualifiche? Estendendo ai familiari il riconoscimento della protezione internazionale, 14 gennaio 2022;	201
COLOMBO E., Il Consiglio adotta la decisione di esecuzione della direttiva sulla concessione della protezione temporanea: lo strumento più adatto per far fronte all'afflusso massiccio di sfollati ucraini, 10 marzo 2022;	209
CORRERA A., Il giudice nazionale deve disattendere qualsiasi prassi giurisdizionale interna che pregiudichi la sua facoltà di interrogare la Corte di giustizia, 12 gennaio 2022;	219
DE PASQUALE P., Finale di partita per il principio del <i>ne bis in idem</i> ? Breve nota alle sentenze <i>bpost</i> e <i>Nordzucker e a.</i> , 22 aprile 2022;	229
DI COMITE V., Il parere 1/19 sulla conclusione della Convenzione di Istanbul a nome dell'Unione e la questione della legittimità della prassi del "comune accordo" tra Stati membri, 13 gennaio 2022;	241
EROICO F., Conflitto Russia-Ucraina: l'impatto sulle politiche energetiche in Europa e in Italia, 6 aprile 2022;	251
FEDERICO R., Il ritorno delle "competenze esclusive" degli Stati membri nel controllo sugli aiuti di Stato?, 1° febbraio 2022;	261
FERRI F., <i>Lost in Translation?</i> Recenti spunti della giurisprudenza UE su <i>status</i> di rifugiato, mutua fiducia e diritti fondamentali, 22 marzo 2022;	269

FIENGO G., <i>Test di proporzionalità e perdita della cittadinanza dell'Unione: l'ipotesi della revoca di una garanzia di naturalizzazione</i> , 6 febbraio 2022;	279
FIORAVANTI C., <i>La Strategia dell'Unione europea per l'Artico fra conservazione delle risorse biologiche marine nell'era del riscaldamento globale, relazioni con Stati terzi e tutela dei diritti delle popolazioni indigene</i> , 5 marzo 2022;	285
FIorentini A., BULAND E., <i>The day after the CoFoE: is the EU ready for a revision of the Treaty?</i> , 13 gennaio 2022;	295
GUALCO E., <i>Habemus Pancharevo – A new chapter of the EU citizenship fairy-tale</i> , 22 marzo 2022;	301
IANNUCELLI P., <i>La sentenza Randstad, ovvero la Corte di giustizia si accontenta (apparentemente) di fare l'arbitro in casa sua</i> , 8 febbraio 2022;	309
IZZO S., <i>Unione europea e Bielorussia tra misure restrittive e gestione dei flussi migratori</i> , 7 gennaio 2022;	323
KOMPATSCHER A., <i>Family allowances only for long-term residents? CJEU and Italian Constitutional Court rule that childbirth and maternity allowances cannot depend on discriminative criteria of long-term residence</i>	333
LATTANZI S., <i>Il Consiglio sanziona "la propaganda del Cremlino" e sospende le attività di diffusione dell'agenzia di informazione Sputnik e del canale RT/Russia Today</i> , 7 aprile 2022; 343	
MAFFEO A., <i>ICE: impugnabile la decisione della Commissione di registrare una proposta. Note a margine della sentenza nel caso Romania c. Commissione</i> , causa T-495/19, 5 gennaio 2022;	353
MASSA C., <i>Proposta di regolamento sulla pubblicità politica nell'UE: più trasparenza e meno targeting</i> , 1° febbraio 2022;	363
MENGOZZI P., <i>La politica energetica della Commissione alla luce della pronuncia OPAL della Corte di giustizia del 15 luglio 2021 e della rottura dei rapporti tra l'Unione e la Russia</i> , 30 marzo 2022;	373
MORGESE G., <i>L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?</i> , 9 marzo 2022;	381
MORI P., <i>La Corte di giustizia conferma la legittimità del regolamento sulla condizionalità finanziaria. L'Italia, unico tra gli Stati fondatori, non interviene</i> , 17 febbraio 2022;	391

PAGANO E., Brevi note sulle sentenze relative al regolamento condizionalità, 5 aprile 2022;	395
PERILLO E., Il rispetto dello “Stato di diritto europeo” alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?, 16 marzo 2022;	407
PULVIRENTI R., <i>Extradition from Ireland to the UK: the first judgment on the effects of Brexit</i> , 3 aprile 2022;	415
RUCCIA N., <i>Il Next Generation EU: solo luci o anche ombre?</i> , 10 marzo 2022;	423
SPITALERI F., Le finalità dell’obbligo di rinvio pregiudiziale: brevi riflessioni a margine della sentenza <i>Consorzio Italian Management</i> , 25 gennaio 2022;	431
TERMINIELLO L.a, La sentenza <i>Sped-Pro c. Commissione</i> : i valori comuni dell’Unione europea a presidio della tenuta del sistema di applicazione delle regole antitrust contro la crisi dello Stato di diritto, 17 marzo 2022;	439
TINTI E., Stabilimenti balneari e instabilità del giudicato: considerazioni sulla pronuncia dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato alla luce del principio del primato, 10 gennaio 2022;	451
TRIGGIANI E., La “nostra” Europa contro la guerra, 20 aprile 2022;	459
VOINICH A., La nuova “Carta blu”: una disciplina più dettagliata e maggiori (ma non troppi) diritti basteranno ad attrarre nuovi talenti nell’Unione?, 18 febbraio 2022;	469
ZOBOLI L., Verso l’approvazione del DSA: “Dimmi che piattaforma sei...”, 31 gennaio 2022.	479

***Forum Immigrazione, Frontiere e Asilo (IFA) - Aggiornamenti  
sulla giurisprudenza (a cura di Erika Colombo e Francesco Luigi  
Gatta)***

Bollettino mensile n. 1 - gennaio 2022;	485
Bollettino mensile n. 2 - febbraio 2022;	493
Bollettino mensile n. 3 - marzo 2022;	502
Bollettino mensile n. 4 - aprile 2022.	512

LE SANZIONI DELL'UNIONE EUROPEA  
ALLA FEDERAZIONE RUSSA PER IL CONFLITTO IN UCRAINA.  
PRIMO INQUADRAMENTO E PRINCIPALI CONSEGUENZE  
PER IL SETTORE AERONAUTICO E AEROSPAZIALE

MARIO BARBANO\*

SOMMARIO: 1. Introduzione: uno scenario in rapida evoluzione. – 2. La base giuridica: l'art. 215 TFUE. – 3. Quadro normativo e sintetica panoramica delle recenti sanzioni. – 4. Restrizioni alle esportazioni nel settore aerospaziale. – 5. La chiusura dello spazio aereo dell'UE. – 6. Prime riflessioni "a caldo": attivismo dell'Unione e possibili ostacoli nell'implementazione delle sanzioni.

1. La crisi iniziata il 24 febbraio scorso con l'invasione dell'Ucraina da parte di truppe della Federazione Russa rappresenta un punto di svolta per l'azione esterna dell'Unione europea, chiamata a confrontarsi con un conflitto su larga scala che si svolge a pochi chilometri dai suoi confini. Eventi drammatici si susseguono rapidamente (si rinvia agli aggiornamenti a cura di ISPI) e il pensiero di chi scrive non può che rivolgersi alle sofferenze causate da questa guerra, in ciò facendo propria la dichiarazione di condanna resa dalla stessa AISDUE.

Un'analisi del conflitto sotto il profilo del diritto internazionale è già stata offerta da numerosi commenti (si vedano, tra tutti, A. SPAGNOLO, *Prime considerazioni sul tentativo della Russia di giustificare l'intervento armato in Ucraina*, in *SIDI Blog*, 25 febbraio 2022; M. MILANOVIC, *What is Russia's Legal Justification for Using Force against Ukraine?*, in *EJIL:Talk!*, 24 febbraio 2022; F. FAVUZZA, *Is Russia occupying Ukraine?*, in *SIDI Blog*, 4 marzo 2022; L. ACCONCIAMESSA, *L'Ucraina chiede alla CIG misure provvisorie contro la Russia, sulla base della convenzione contro il genocidio: interpretazione "talmente creativa che potrebbe funzionare" o eccessiva forzatura?*, *ivi*, 2 marzo 2022; S. VASILIEV, *Aggression against Ukraine: Avenues for Accountability for Core Crimes*, *EJIL:Talk!*, 3 marzo 2022; N. REETZ, *Belarus is Complicit in Russia's War of Aggression*, *ivi*, 1° marzo 2022; F. MUNARI, *Il diritto internazionale infranto da Putin*, in *Il Secolo XIX*, 1° marzo 2022; sulle implicazioni giuridiche legate alla fornitura di armamenti alle forze ucraine, v. M. VELLANO, *La decisione dell'Unione europea di for-*

\* Dottorando di ricerca presso l'Università degli Studi di Genova.

nire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche, in questo Blog, 7 marzo 2022; P. ROSSI, *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi all'Ucraina*, in SIDI Blog, 8 marzo 2022).

Questo *post* si propone di fornire un primo inquadramento delle misure restrittive adottate dall'Unione europea, con particolare attenzione al settore del trasporto aereo. Premessi alcuni cenni circa la base giuridica e una sintetica panoramica delle sanzioni (parr. 2-3), saranno esaminate le restrizioni alle esportazioni di beni e tecnologie in campo aerospaziale (par. 4). Tali misure saranno esaminate in connessione con i provvedimenti di chiusura dello spazio aereo dell'Unione in quanto, pur incidendo sullo stesso settore da prospettive differenti, sono in grado di rinforzarsi a vicenda (par. 5). Infine, saranno formulate alcune considerazioni "a caldo" sul ruolo delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nel garantire un'efficace applicazione delle sanzioni stesse (par. 6).

2. Come è noto, la disciplina delle misure restrittive (i.e. sanzioni economiche) si colloca nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione e, specificamente, della Politica estera e di sicurezza comune (PESC, per approfondimenti si rinvia a: F. MUNARI, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 4, 2011, p. 941 ss.). Si parla anche di misure *autonome* in quanto le suddette non si fondano su un'apposita risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, bensì su un'iniziativa della sola Unione europea.

La base giuridica è offerta dall'art. 215 TFUE (su cui, in dettaglio, cfr.: G. ZAGEL, *Article 215 TFEU on restrictive measures*, in H. SMIT, P. HERZOG ET AL. (eds.), *Smit & Herzog on the Law of European Union*, vol. 3, Newark, 2015, disponibile in SSRN). In virtù dei destinatari, è possibile individuare due tipi di sanzioni, *a*) quelle indirizzate nei confronti di Paesi terzi e aventi per scopo "l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie" (art. 215, par. 1, TFUE) e *b*) quelle disposte nei confronti di persone fisiche o giuridiche, gruppi o altre "entità non statali" (art. 215, par. 2, TFUE; esse vanno tenute distinte dalle sanzioni finalizzate al contrasto al terrorismo di cui all'art. 75 TFUE, che esulano dall'ambito PESC). Nel caso degli individui, le sanzioni possono anche esulare dall'ambito propriamente economico, come nel caso delle restrizioni sui visti di ingresso nel territorio dell'Unione: in questo caso, in virtù del principio di attribuzione, occorrono atti di implementazione degli Stati membri.

Sotto il profilo procedurale, sono previste due fasi distinte: dapprima, il Consiglio adotta all'unanimità una decisione nel quadro PESC (cfr. art. 29 TUE), in cui sono indicate le ragioni politiche della misura. Se i destinatari sono degli individui, ne sono riportati i nominativi e le motivazioni (cfr. Council of the European Union, *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU common foreign and security policy*, 4 May 2018, n. 5664/18, par. 15-24). Alla decisione segue un altro atto di diritto derivato (di prassi, un regolamento), deliberato del Consiglio a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'Alto Rappresentante per la PESC e della Commissione, in cui sono definite le “*measure necessarie*” ai fini dell'uniforme applicazione delle sanzioni (art. 215, par. 1, TFUE). Data la natura intergovernativa del procedimento decisionale in ambito PESC, il Consiglio è tenuto soltanto ad informare il Parlamento europeo circa l'adozione di tali misure. È fatto salvo il rispetto delle garanzie fondamentali, aspetto di particolare rilievo nel caso in cui i destinatari siano degli individui (art. 215, par. 3, TFUE) e approfondito in molteplici occasioni dalla giurisprudenza dell'Unione (si veda, di recente, sentenza della Corte del 6 ottobre 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio*).

Il quadro normativo così delineato è completato dagli atti di implementazione degli Stati membri, chiamati a sanzionare cittadini e imprese dell'Unione che pongano in essere condotte volte a pregiudicare l'efficacia delle restrizioni (quest'ultimo punto è di particolare rilievo, cfr. *infra*). Inoltre, per meglio definire gli aspetti di carattere tecnico, il Consiglio, può conferire alla Commissione il potere di adottare atti delegati o di esecuzione ai sensi degli artt. 290-291 TFUE.

Dal punto di vista empirico, è possibile constatare negli ultimi anni una crescente preferenza del legislatore dell'Unione per sanzioni “mirate” nei confronti di enti ed individui rispetto a misure di embargo capaci di interessare un'intera gamma di relazioni commerciali con un Paese terzo (G. FELBERMAYR ET AL., *The global sanctions data base*, in *European Economic Review*, vol. 129, 2020, spec. p. 19).

**3.** In questo contesto si inseriscono le recenti sanzioni che, tuttavia, costituiscono solo l'ultimo capitolo di una lunga serie di misure adottate nei confronti della Federazione Russa a partire dall'annessione della Crimea e delle ingerenze nelle province ucraine del Donbass. Gli atti di riferimento, pertanto, sono costituiti *a)* dalla decisione 2014/145/PESC, avente ad oggetto restrizioni sui visti e misure di congelamento dei beni, attuata dal re-

golamento (UE) n. 269/2014, e *b*) dalla decisione 2014/512/PESC, con cui sono state introdotte limitazioni alla circolazione di capitali, nonché all'esportazione di materiale bellico e a duplice uso, implementata dal regolamento (UE) n. 833/2014. I suddetti atti sono stati più volte emendati nel corso degli anni e le principali misure restrittive adottate dall'Unione a seguito della recente *escalation* ne rappresentano un'integrazione, seppur nel segno di un significativo inasprimento. Si ricordano, da ultimo, le indicazioni interpretative fornite dalla Commissione (European Commission, 25 settembre 2015, *Commission Guidance note on the implementation of certain provisions of Regulation (EU) No 833/2014*, C(2015) 6477 final).

Esula dai propositi di questo *post* fornire una rassegna di ciascuna misura, tenuto anche conto che nuovi "pacchetti" di sanzioni sono attesi nell'immediato futuro (per gli aggiornamenti, si rinvia alla pagina *web* appositamente creata dal Consiglio). Tuttavia, al fine di chiarire meglio il contesto in cui si collocano le misure che incidono specificamente sul settore del trasporto aereo, si evidenziano di seguito le sanzioni di maggior spicco.

Al di là delle misure rivolte nei confronti di politici e personalità vicine al governo russo (regolamento (UE) 2022/330 e regolamenti di esecuzione (UE) nn. 236, 260, 261, 332, 336 del 2022), il settore finanziario risulta indubbiamente essere quello maggiormente colpito tramite *a*) il congelamento delle riserve della Banca centrale di Russia (decisione (PESC) 2022/335), *b*) le restrizioni all'accesso al mercato dei capitali dell'Unione e la limitazione di flussi finanziari provenienti dalla Russia (regolamenti (UE) n. 262 e 328 del 2022), *c*) l'esclusione di alcuni istituti di credito russi (e, più recentemente, anche bielorusi) dal principale sistema internazionale di pagamenti, lo SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications*, cfr. decisione (PESC) 2022/346 e regolamento (UE) 2022/345). Il campo di applicazione di quest'ultimo provvedimento, peraltro già discusso in dottrina all'indomani dell'annessione della Crimea (cfr. J. CAYTAS, *Sanctions, Real and Imaginary: Experiences with Russia in the Ukraine Crisis*, in *Amsterdam Law Forum*, vol. 9, n. 2, 2017, pp. 26-47, spec. p. 35 ss.) è stato definito con una certa cautela a causa della dipendenza energetica dell'Unione dalle forniture russe, che necessitano dello SWIFT per poter essere pagate (sui canali alternativi a disposizione delle autorità russe, si veda N. HANDWERKER, *Can China's SWIFT Alternative Give Russia a Lifeline?*, *TheDiplomat*, 10 March 2022).

Nel settore energetico, infatti, le sanzioni hanno interessato l'esportazione verso la Russia di beni e tecnologie strumentali all'attività di estra-

zione e raffinazione di idrocarburi (cfr. decisione (PESC) 2022/327 e regolamento (UE) 2022/328) e non l'importazione degli stessi (a differenza di quanto sta avvenendo negli Stati Uniti, cfr. l'*executive order* emesso dal Presidente Biden l'8 marzo scorso). Ciononostante, anche a livello di Stati membri e di iniziative di mercato si è assistito alla sospensione di numerose attività, prima fra tutte la certificazione del gasdotto Nord Stream 2 da parte delle autorità tedesche (cfr. Congressional Research Service, *Russia's Nord Stream 2 Natural Gas Pipeline to Germany Halted*, 10 marzo 2022). Alla luce di quanto sopra, la riduzione della dipendenza dell'Unione dai combustibili fossili, obiettivo principale del *Green Deal* europeo, assume un rilievo cruciale non solo dal punto di vista ambientale ma anche geopolitico (sul punto si segnala la recente comunicazione della Commissione europea: Commissione, 8 marzo 2022, *REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili*, COM(2022) 108 final).

A conclusione di questa panoramica, si segnalano le misure adottate in materia di finanziamenti agli investimenti, visti (decisione 2022/333/UE), lotta alla disinformazione (decisione 2022/351/PESC e regolamento (UE) 2022/350, aspetto che sarà analizzato in uno specifico *post* di questo *focus*), nonché di restrizioni alle esportazioni di prodotti a duplice uso. Questi ultimi sono "prodotti, inclusi il software e le tecnologie, che possono avere un utilizzo sia civile sia militare", con particolare attenzione ai beni che possono essere impiegati, oltre che per scopi civili, per la creazione di armi di distruzione di massa (art. 2, n. 1, regolamento (UE) 2021/821). Il regolamento citato, facendo seguito ad impegni internazionali assunti dagli Stati membri (cfr. Intesa di Wassenaar del 19 dicembre 1995), fornisce un elenco di prodotti da considerarsi senz'altro rientranti in tale categoria (Allegato I), la cui esportazione è soggetta ad autorizzazione (art. 3, par. 1). Tuttavia, gli Stati membri possono sottoporre ad autorizzazione anche i prodotti non ricompresi in tale elenco (cc.dd. prodotti *non listati*), qualora questi ultimi siano soggetti a determinati impieghi o destinazioni (art. 3, par. 2). In ogni caso, l'esportazione di un prodotto non listato può essere vietata per ragioni concernenti la sicurezza pubblica o il rispetto dei diritti umani (cc.dd. clausola *catch-all*).

Nel caso della Russia, l'esportazione di materiale bellico era già stata vietata prima dell'*escalation* (cfr. art. 2 decisione 2014/512/PESC, art. 4 reg. (UE) n. 833/2014). Con gli emendamenti recenti al reg. (UE) n. 833/2014 (regolamento (UE) n. 328/2022) il divieto è stato esteso a tutti i prodotti a duplice uso (art. 2, par. 1), salvo limitate eccezioni condizionate

alla prova di un impiego non militare (art. 2, parr. 3-5; art. 2-ter). Di particolare interesse è anche l'inclusione nelle restrizioni di beni e tecnologie (soprattutto *hardware* informatico) capaci di contribuire al rafforzamento militare e tecnologico russo (art. 2-bis, par. 1 e all. VII). Tale soluzione rispecchia un approccio più restrittivo verso il settore dell'informatica e della *cyber-surveillance* che caratterizza il reg. (UE) 821/2022 rispetto al previgente reg. (CE) n. 428/2009 (in dettaglio, cfr. K. VANDENBERGHE, *Dual-Use Regulation 2021/821: What's Old & What's New in EU Export Control*, in *Global Trade and Customs Journal*, vol. 16, n. 9, 2021, pp. 479-488). In questo caso, tuttavia, la misura sembra andare al di là dell'ambito tradizionale della disciplina *dual-use* per colpire la dipendenza dell'industria russa dall'importazione di microprocessori e altre componenti elettroniche.

4. Quest'approccio si riflette anche nel settore aerospaziale: le sanzioni interessano determinati beni e tecnologie adatti all'uso nell'aviazione e nell'industria spaziale (art. 3-*quater* e all. IX, introdotti dal reg. (UE) 2022/328). Ad essere colpiti non sono soltanto aeromobili e loro componenti, bensì anche tutti gli altri servizi connessi, quali riparazioni e assistenza tecnica (art. 3-*quater*, parr. 3 e 4.a), nonché assicurazioni e finanziamenti (art. 3-*quater*, parr. 2 e 4b). I contratti conclusi prima dell'*escalation* sono fatti salvi fino al 28 marzo 2022, ma solo per quanto concerne fornitura di componenti, assistenza tecnica e finanziaria (art. 3-*quater*, par. 5): i servizi assicurativi, non espressamente menzionati in quest'ultima clausola, sono da ritenersi immediatamente soggetti al divieto.

L'impatto atteso sul settore dell'aviazione civile è particolarmente significativo, tenuto conto che, secondo alcune stime, circa tre quarti della flotta aerea civile è composta da aeromobili di fabbricazione occidentale (Airbus o Boeing) e richiedono quindi forniture costanti di ricambi per poter continuare a volare in sicurezza. Un secondo aspetto di rilievo consiste nel fatto che la maggior parte degli aeromobili in questione non sono di proprietà delle rispettive compagnie, bensì acquistati in *leasing* da società specializzate (soprattutto europee): ciò sta determinando una grave crisi nel settore, alla luce delle scarse probabilità di rientrare in possesso degli aerei (tra le contro-misure al vaglio delle autorità russe vi è quella di procedere alla nazionalizzazione degli stessi). Anche la chiusura dello spazio aereo dell'Unione gioca un ruolo fondamentale in questa crisi ma su punto, meritevole di un accenno specifico, ritorneremo *infra* (par. 5).

Al pari dell'aviazione, anche le esportazioni legate all'industria spaziale sono colpite dalle restrizioni. La misura in sé non stupisce se si considera

che la maggior parte dei componenti utilizzate in questo campo possono avere un impiego militare: i primi vettori spaziali, infatti, derivavano direttamente dalla tecnologia sviluppata per la creazione di missili balistici intercontinentali (per approfondimenti, cfr. J. PRAZAK, *Dual-use conundrum: Towards the weaponization of outer space?*, in *Acta Astronautica*, vol. 187, 2021, p. 397 ss.; T. MASSON-ZWAAN, M. HOFMANN, *Introduction to Space Law*, Alphen aan den Rijn, 2019, pp. 74 e 75). Le ripercussioni, tuttavia, interessano anche le forme di cooperazione attualmente in corso tra agenzie governative, tradizionalmente al riparo da tensioni geopolitiche: l'Agenzia Spaziale Europea (ESA) ha prospettato un impatto negativo su numerosi programmi (tra cui ExoMars: ESA, *Statement regarding cooperation with Russia following a meeting with Member States on 28 February 2022*, n. 6, 2022, 28 February 2022), mentre l'agenzia russa Roscosmos ha minacciato conseguenze sulle attività della Stazione Spaziale Internazionale (ISS), di cui è chiamata a garantire il mantenimento in orbita (per un commento sulla vicenda, si rinvia a Leiden University, *Tanja Masson-Zwaan on the consequences of the war in Ukraine for space travel*, 7 March 2022).

5. Come si è accennato poc'anzi, le restrizioni alle esportazioni di beni e tecnologie aerospaziali, vanno esaminate insieme ad un altro significativo provvedimento, adottato all'indomani dell'invasione: la chiusura dello spazio aereo dell'Unione a vettori e aeromobili russi (decisione 2022/335/PESC e regolamento (UE) 2022/334).

Come è noto, infatti, lo spazio aereo è soggetto al principio di sovranità territoriale (art. 1 Convenzione di Chicago del 1944, cfr. P. HAANAPPEL, *The Law and Policy of Air Space and Outer Space*, Alphen aan den Rijn, 2003, pp. 1-3; S. TRUXAL, *Economic and Environmental Regulation of International Aviation*, Abingdon, 2017, p. 20 ss.), progressivamente superato nei rapporti tra Stati membri grazie alla creazione di un mercato unico del trasporto aereo, caratterizzato da norme comuni sull'organizzazione dello spazio aereo (c.d. cielo unico europeo *Single European Sky* – SES, cfr. regolamento (CE) n. 551/2004) e sulla prestazione di servizi aerei (regolamento (CE) n. 1008/2008, in dettaglio, cfr. A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico*, 3<sup>a</sup> ed., Torino, 2020, p. 117 ss.).

Sotto il profilo della base giuridica, anche in questo caso il riferimento è rispettivamente all'art. 29 TUE per la decisione n. 335 e all'art. 215 TFUE per il regolamento n. 334. Tale soluzione è in linea con misure analoghe adottate, ad es., nei confronti di Afghanistan (cfr. art. 6, regolamento

(CE) n. 467/2001; la posizione comune 2001/154/PESC si limita a richiamare la sanzione ONU) e Repubblica di Jugoslavia (posizione comune 98/426/PESC e regolamento (CE) n. 1901/1998, spec. cons. n. 8).

Per quanto concerne, invece, l'operatività in concreto della sanzione, il reg. (UE) 2022/334 vieta il decollo, l'atterraggio e il sorvolo del territorio dell'Unione a qualunque aeromobile operato da vettori russi (anche in virtù di accordo di *code-sharing* o *blocked-space*), nonché a velivoli immatricolati in Russia o comunque controllati da qualsiasi individuo o entità ricollegabile alla suddetta federazione (art. 3-*quinquies* del così novellato reg. (UE) n. 833/2014). Sono fatte salve le ipotesi di atterraggio o sorvolo di emergenza ovvero di autorizzazione in deroga per voli con scopi umanitari (art. 3-*quinquies*, parr. 2-3). L'attuazione della misura è affidata Eurocontrol, in qualità di gestore della rete (art. 3-*sexies*; cfr. decisione di esecuzione (UE) 2019/709). È introdotta, infine, una clausola finale che vieta qualunque condotta elusiva (art. 12), la cui applicazione ricade sugli Stati membri. L'Agenzia Europea per la Sicurezza dell'Aviazione (EASA) ha recentemente fornito ulteriori indicazioni di dettaglio, in particolare per quanto riguarda la sospensione di certificati e autorizzazioni (EASA, *Notice to Stakeholders*, 14 March 2022).

6. Nel complesso, le misure adottate dall'Unione in risposta alla violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina non hanno precedenti per il rilievo economico e l'estensione dei settori industriali interessati (per i primi dati, si veda A. GUIDI, *Sanzioni: 4 grafici per spiegare l'impatto sulla Russia*, in *ISPI Online*, 6 marzo 2022). Pur collocandosi in un'ottica di continuità rispetto al quadro normativo costituito all'indomani dell'annessione della Crimea, la volontà del legislatore dell'Unione sembra quella di colpire non solo prodotti a duplice uso o altri prodotti suscettibili di impiego diretto nel conflitto, bensì quella di mettere a nudo i settori dell'economia russa che più dipendono dall'esterno, come è il caso della finanza e dell'industria aerospaziale. Gli interventi nel comparto energetico, seppur significativi, risentono dei ritardi di un'efficace implementazione di una strategia europea per l'indipendenza energetica. Ancora da appurare, invece, sono le ricadute nell'ambito degli investimenti esteri diretti e delle iniziative di tante imprese dell'Unione che, per ragioni di immagine, hanno deciso spontaneamente di sospendere le loro attività in Russia.

Sotto il profilo del trasporto aereo, la chiusura dello spazio aereo è foriera - anche a causa delle speculari contro-sanzioni russe - di conseguenze sull'intero mercato dell'aviazione civile: le rotte dei collegamenti tra Euro-

pa ed Estremo Oriente devono essere ridisegnate con aggravii sia in termini di costi (maggiore carburante, diritti di sorvolo, ecc.) che di tempi di percorrenza (M. ECCLES, *What the EU's Russia sanctions mean for European aviation*, *Politico*, 1° marzo 2022). La sanzione più efficace in questo ambito, tuttavia, sembra essere il divieto di fornitura di componenti e assistenza tecnica per l'aviazione civile, suscettibile, secondo alcune stime, di rendere inattiva buona parte della flotta commerciale russa in pochi mesi (G. DRAGONI, *Aerei, chi paga il conto della chiusura dei cieli di Europa e Canada alle compagnie russe*, in *IlSole24Ore*, 28 febbraio 2022). Tutto ciò avviene al prezzo di un grave *shock* per il comparto del *leasing* e dell'assicurazione di aerei (S. PFEIFER, *European aircraft lessors in race to recover \$5bn of planes from Russia*, in *Financial Times*, 28 febbraio 2022), ma trova comunque giustificazione nell'eccezionalità del momento.

Proprio al fine di ridurre gli effetti collaterali delle sanzioni sull'economia europea, la Commissione ha recentemente prospettato l'elaborazione un quadro temporaneo di emergenza che consenta l'erogazione di aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. b) TFUE, sulla scorta di analoghe misure adottate in occasione della crisi economica e, più recentemente, della pandemia (Commission, *State aid: Commission statement on consulting Member States on a proposal for a Temporary Crisis Framework to support the economy in context of Russia's invasion of Ukraine*, 10 March 2022).

Da ultimo, non va trascurato il ruolo degli Stati membri, ai quali spetta garantire l'applicazione delle disposizioni anti-elusive introducendo sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. I controlli alle esportazioni, in particolare, sono soggetti ad un rischio elevato di aggiramento, attraverso il ricorso a triangolazioni con imprese operanti in mercati esteri "opachi" (cfr. G. DE ARCANGELIS, *Sanzioni economiche: il diavolo è nei dettagli*, in *lavoce.info*, 1° marzo 2022). Tale circostanza potrebbe richiedere l'introduzione di un regime di sanzioni secondarie, sul modello di quello elaborato dalle autorità statunitensi (M. AZEREDO DA SILVEIRA, S. DEN HARTOG, *US Secondary Sanctions Against Russia: Amidst Rising Tensions, Are Arbitral and Financial Institutions At Risk?*, in *Kluwer Arbitration Blog*, 11 November 2021, spec. p. 2): ciò, ovviamente, comporta conseguenze diplomatiche e commerciali, ma l'Unione potrebbe comunque usare a proprio vantaggio il peso della sua economia. Allo stesso modo, la volontà della Cina di sostituire l'Unione europea in alcune forniture da e per la Russia (si pensi a idrocarburi e alta tecnologia) inciderà sul successo complessivo delle sanzioni (cfr. A. AMIGHINI, *Russia e Cina alleate per forza*, in *lavoce.info*, 1° marzo 2022).

Una conseguenza inattesa dei drammatici eventi a cui stiamo assistendo è stata una ritrovata unità e solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione: che sia il primo passo verso una maggiore consapevolezza dell'Unione del proprio ruolo geopolitico? Ai posteri l'ardua sentenza.