



Papers di
**DIRITTO
EUROPEO**

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2021, n. 2

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna; Giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Associato di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Francesca Ragno** (Associato di Diritto internazionale, Università di Verona); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Emanuela Pistoia** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Angela Maria Romito** (Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Isolde Quadranti (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*). Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

Fascicolo 2021, n. 2

INDICE

Anna Lucia Valvo <i>Editoriale. Moda e mercato interno. Verso una nuova economia circolare</i>	1
Angela Di Stasi <i>L'(in)effettività dello statuto del soggiornante di lungo periodo. Verso la riforma della direttiva 2003/109/CE fra criticità applicative e prassi giurisprudenziale</i>	9
Caterina Fratea <i>Il ruolo delle euroregioni nel processo di integrazione europea: un federalismo alternativo?</i>	45
Maria Grazia Ortoleva <i>Il futuro dell'IVA e l'annosa questione delle frodi connesse al regime degli scambi intraunionali</i>	69
Gianluca Cattani, Fabio Cozzi <i>Sanzioni internazionali: la Cassazione si pronuncia per la prima volta sulla definizione di «messa a disposizione di risorsa economica»</i>	83
Approfondimenti del Master in Diritto ed economia degli scambi internazionali (accreditato dalla Commissione europea come High-Quality Customs-Specific Study Programme)	
Gianguido Calanducci <i>Le accise nel teleriscaldamento alimentato da impianti di cogenerazione</i>	99
Nicola Dimitri <i>Superare la crisi. L'unione doganale come paradigma per l'affermazione di una fiscalità europea</i>	121

Sanzioni internazionali: la Cassazione si pronuncia per la prima volta sulla definizione di «messa a disposizione di risorsa economica»

Corte di cassazione, seconda sezione civile, ordinanza del 5 ottobre 2020, n. 21267

Gianluca Cattani*, Fabio Cozzi**

SOMMARIO: 1. Inquadramento normativo. – 2. Il fatto. – 3. La decisione. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Inquadramento normativo.

Con la decisione in commento la Suprema Corte affronta, per la prima volta, il delicato tema dell'interpretazione del concetto di «messa a disposizione di risorsa economica» ad un soggetto inserito nelle liste delle persone, enti o organizzazioni sottoposti a misure finanziarie restrittive (di congelamento fondi, e, appunto, divieto di messa a disposizione di risorse economiche) da parte dell'Unione europea (UE).

La pronuncia interviene, quindi, nell'ambito della complessa disciplina relativa all'imposizione di sanzioni internazionali e restrizioni commerciali nei confronti di paesi, governi, organizzazioni o soggetti che, a vario titolo, contribuiscono, o hanno contribuito, ad atti di terrorismo, a violazioni di diritti umani, alla proliferazione di armi di distruzione di massa o che hanno violato, o messo a rischio, la pace e la sicurezza internazionale¹. Il fine principale delle sanzioni internazionali² è di coercizione, ovvero di ottenere –

* Avvocato, Foro di Roma, Studio Delfino e Associati Willkie Farr & Gallagher LLP. Si ringrazia la dott.ssa Sofia Forestiere per il fattivo contributo offerto alla collazione del presente lavoro.

** Avvocato, Foro di Milano, Studio Delfino e Associati Willkie Farr & Gallagher LLP.

¹ Per una disamina generale della normativa italiana in materia di sanzioni, v. G. CATTANI, F. COZZI, *Sanctions Italy*, in R.J. GONZALEZ, R.M. FIORILL (edited by), *Sanctions 2021, International Comparative Legal Guide*, London, 2020; mentre per una panoramica del quadro internazionale e delle implicazioni legate all'utilizzo delle nuove tecnologie per scopi di evasione delle sanzioni internazionali, si veda anche F. COZZI, *Will Blockchain Technologies Strengthen or Undermine the Effectiveness of Global Trade Control Regulations and Financial Sanctions?*, in *Global Jurist*, 2020, vol. 20, n. 2.

² Nell'ambito delle relazioni internazionali, il concetto di «sanzioni» è storicamente riferito a tutte quelle misure finalizzate a costringere uno Stato a rispettare le norme e i principi del diritto internazionale, oppure a punire le condotte in violazione di questi ultimi. Tuttavia, oggi, le «sanzioni internazionali» hanno un significato ben più ampio e si riferiscono a tutte le misure di politica estera non militari adottate da organizzazioni regionali o internazionali, o anche da singoli Stati, al fine di influenzare la condotta di altri Stati, o organizzazioni, e forzarli ad assumere determinate iniziative. Cfr. R. GORDON, M. SMYTH, T. CORNELL, *Sanctions Law*, Oxford, 2018.

attraverso strumenti che non implicano l'uso della forza – che il soggetto sanzionato muti la propria condotta, cessando le attività che le misure sanzionatorie mirano a contrastare³.

Le sanzioni adottate dall'Unione europea possono derivare dall'implementazione di sanzioni imposte dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (ai sensi dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite)⁴, oppure consistere in sanzioni autonomamente imposte dalla stessa Unione europea, in misura equivalente o più restrittiva. Ai fini di una migliore comprensione della decisione in commento, sembra imprescindibile un brevissimo *excursus* che contestualizzi e illustri, quantomeno in termini generali, la normativa, di grande complessità, che la Suprema Corte si è trovata ad analizzare.

Anzitutto il fondamento giuridico della competenza dell'Unione in relazione all'adozione di tali sanzioni è da rinvenirsi negli artt. 21, par. 2 (che fissa gli obiettivi dell'azione esterna dell'UE), 29 TUE, e 215, par. 2, TFUE; quest'ultimo è inserito nel Titolo V del Trattato inerente alla politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea (PESC)⁵.

Quindi, l'adozione di tali provvedimenti, che possono consistere in restrizioni economiche, restrizioni finanziarie, divieti di ingresso nell'UE o, ancora, cessazione delle relazioni diplomatiche, rientra nell'ambito della politica economica dell'Unione (che ne è inevitabilmente influenzata) e nell'ambito della sua politica estera⁶.

Le sanzioni sono adottate attraverso una decisione del Consiglio UE, riguardando l'ambito PESC, e attraverso regolamenti del Consiglio, per la parte in cui impongono restrizioni al commercio e alla libertà di iniziativa economica. I regolamenti, come noto, sono direttamente applicabili in tutto il territorio UE, prevalgono sulle norme interne contrastanti in forza del principio di *primauté*⁷, vincolano tutti i soggetti (persone fisiche e giuridiche) sottoposti alla giurisdizione dell'UE⁸ e sono soggetti al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia⁹.

Gli obiettivi della normativa sono quelli della lotta al terrorismo internazionale (specialmente al suo finanziamento), del contrasto alla proliferazione delle armi di

³ Tra gli altri, F. GIUMELLI, *How EU Sanctions Work: A New Narrative*, Paris, 2013. Si veda anche la descrizione fornita dalla Commissione europea delle misure restrittive adottate nel contesto della politica estera e di sicurezza comune: cfr. il sito https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions_en.

⁴ Per una disamina recente del quadro attuale delle sanzioni adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite v. United Nations, *Subsidiary Organs of the United Nations Security Council, Fact Sheets*, 2019, reperibile [online](#).

⁵ C. PORTELA, *European Union Sanctions and Foreign Policy. When and Why do they Work?*, London-New York, 2010.

⁶ Art. 21, par. 2, TUE.

⁷ Il principio del primato, come noto, è stato introdotto dalla Corte di giustizia con la sentenza del 15 luglio 1964, [causa 6/64](#), *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, EU:C:1964:66, e afferma la superiorità del diritto europeo rispetto ai diritti nazionali ed è uno dei principi cardine del diritto europeo.

⁸ Art. 288 TFUE.

⁹ *Guidelines on the implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of EU common foreign and security policy*, doc. 17464 del 22 dicembre 2019, reperibile [online](#).

distruzione di massa, del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, della tutela della democrazia e dei diritti umani, coerentemente con gli obiettivi fissati all'art. 21 TUE. L'Unione è, dunque, competente ad adottare le misure necessarie al perseguimento di tali obiettivi, sia nei confronti di Stati terzi (art. 215, par. 1, TFUE) che nei confronti di persone fisiche e giuridiche, di gruppi o entità anche se prive di un legame con uno Stato terzo (art. 215, par. 2, TFUE)¹⁰.

L'adozione delle misure restrittive deve sempre avvenire in conformità al diritto internazionale, ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali e le sanzioni devono essere sempre proporzionate al loro obiettivo. Le misure sanzionatorie, infatti, devono essere mirate e risultare efficaci rispetto al tipo di situazione e di soggetto sanzionato, nonché all'obiettivo perseguito. Per questo motivo, le misure volta per volta adottate sono diverse nel contenuto e nell'incisività, ma tali differenze non incidono sul comune quadro di principi e obiettivi cui la disciplina delle sanzioni internazionali è ispirata¹¹. Il fatto che si tratti di misure altamente flessibili e modulabili, e non implicanti l'uso della forza, ne ha fatto uno strumento di ampia diffusione, anche in considerazione del fatto che – paragonate alle misure di natura militare adottate nel contesto della politica di sicurezza e difesa comune – sono relativamente semplici e rapide da adottare¹².

Più in particolare, tali misure, che possono essere di ampia portata (embarghi totali) o mirate (c.d. *targeted sanctions*) consistono principalmente nel controllo delle esportazioni verso determinati territori e nell'adozione di restrizioni finanziarie e commerciali. Si vedano al riguardo, quali esempi, i divieti assoluti di esportazione che colpiscono armi e attrezzature di repressione interna – imposti dal Consiglio in Venezuela nel 2017 – come risposta al continuo deterioramento della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani¹³. Altra possibile misura può consistere nella sottoposizione ad autorizzazione dell'esportazione di determinati beni e soprattutto dei c.d. beni a duplice uso, i quali, potendo avere un impiego sia civile che militare, rappresentano un ambito di regolamentazione molto sensibile e di vitale importanza nell'ambito della lotta al terrorismo internazionale.

Infine, l'UE è competente ad adottare sanzioni finanziarie nei confronti di determinate persone fisiche o giuridiche o ancora di gruppi o enti privati, ritenuti coinvolti nelle iniziative che l'UE mira a contrastare, come atti di terrorismo (ad es. le sanzioni

¹⁰ M.E. BARTOLONI, *Tutela dei diritti fondamentali e basi giuridiche di sanzioni UE nei confronti di persone o enti non statali collegati con attività terroristiche*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, pp. 223-230. Nonché C. MORVIDUCCI, *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, in *Eurojus*, 2019, n. 2, pp. 77-96, reperibile [online](#); A. BASSIRI TABRIZI, R. HANAU SANTINI, *EU Sanctions against Iran: New Wine in Old Bottles*, in *ISPI Analysis*, 2012, n. 97, reperibile [online](#).

¹¹ *Guidelines on the implementation and evaluation of restrictive measures*, cit.

¹² R. BRONER, *Embargoes and International Sanctions from an Industry Perspective*, in D. TAMADA, P. ACHILLEAS (edited by), *Theory and Practice of Export Control*, Singapore, 2017, pp. 17-27; K. GEBERT, *Shooting in the Dark? EU Sanctions Policies*, in *ECFR Policy Briefs*, January 2013, reperibile [online](#).

¹³ C. MORVIDUCCI, *Le misure restrittive dell'Unione europea*, cit., pp. 77-96.

relative ad ISIL e Al Qaida), violazioni di diritti umani (ad es., le recenti sanzioni relative al Myanmar), la partecipazione a programmi di proliferazione nucleare (ad es. le sanzioni nei confronti di Iran e Corea del Nord), o ancora atti di destabilizzazione politica o di violazioni del diritto internazionale (come nel caso delle sanzioni relative a Crimea ed Ucraina). Tali soggetti vengono inseriti in liste allegate ai regolamenti, quali «soggetti designati» e nei loro confronti è disposto il congelamento di tutti i fondi e il conseguente divieto di messa a disposizione agli stessi di qualsiasi risorsa economica che non sia destinata ad uso personale e/o che non abbia un valore economico irrisorio, al fine di evitare che questi possano auto-finanziarsi, aggirando la misura del congelamento¹⁴.

È dunque nell'ambito di tale complesso sistema normativo che si inserisce la pronuncia in esame.

In particolare, la Cassazione, nella sua decisione, si è confrontata con l'interpretazione della nozione di «messa a disposizione di risorsa economica» utilizzata nel regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio del 23 marzo 2012¹⁵ (il «Regolamento»), in relazione alle sanzioni applicate ai c.d. «soggetti designati», definendo, di conseguenza, la portata delle restrizioni e delle sanzioni relative a tali soggetti.

2. Il fatto.

Il caso concreto sottoposto all'esame della Corte riguarda la conclusione, da parte di una società italiana, di un contratto per l'esportazione di montature e occhiali, per un valore complessivo di 68.396,71 Euro, destinati ad una società iraniana, tramite un'altra società iraniana che intermediava l'operazione. Essendo tale ultima società di intermediazione inclusa nell'elenco di cui all'allegato IX al Regolamento, quale entità designata e soggetta alle misure di congelamento fondi e divieto di messa a disposizione di risorse economiche, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF, competente, in Italia, per l'irrogazione di sanzioni amministrative per la violazione di misure restrittive finanziarie) ha irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria di 35.000,00 Euro, nei confronti della società italiana, a fronte del tentativo di quest'ultima di esportare merce intermediata da un soggetto designato, in violazione dell'art. 5 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109¹⁶ (provvedimento con il quale sono state introdotte le misure idonee a rendere operative le sanzioni finanziarie imposte dalle Nazioni Unite e dall'UE nel nostro ordinamento, e che include, tra l'altro, le sanzioni applicabili in caso di violazioni).

¹⁴ G. CATTANI, P.M. PAOLUCCI, *L'Esportazione dei beni dual use. Manuale teorico-pratico*, Santarcangelo di Romagna, 2015, pp. 19 ss.

¹⁵ [Regolamento \(UE\) n. 267/2012](#) del Consiglio, del 23 marzo 2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (UE) n. 961/2010.

¹⁶ [Decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109](#), Misure per prevenire, contrastare o reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE.

La società italiana ha proposto opposizione al decreto del Ministero, con ricorso *ex art.* 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dinanzi al Tribunale di Padova, il quale, con sentenza del 9 settembre 2015, n. 1691, ha accolto l'opposizione e annullato il decreto. Il Ministero ha quindi appellato dinanzi alla Corte d'appello di Venezia, la quale, con sentenza del 19 ottobre 2016, n. 2161, ha confermato la decisione di primo grado. Avverso la sentenza della Corte d'appello, il MEF ha proposto ricorso in cassazione articolando due motivi. Il primo motivo di ricorso, in punto di difetto di giurisdizione, è stato rigettato dalle Sezioni Unite. Con il secondo motivo di ricorso, esaminato dalla seconda sezione civile, il MEF ha dedotto «la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 23 par. 3 del Regolamento dell'UE n 267/2012 e del D. Lgs. n. 109 del 2007, art. 5 comma 4» nella misura in cui la Corte d'appello di Venezia aveva condiviso le conclusioni raggiunte dal giudice di prime cure secondo il quale «[l]e res oggetto della fornitura non rientravano nella nozione di risorsa economica, ma nella definizione di beni di cui all'art. 1, lett. m) del Regolamento, i quali sono liberamente esportabili in quanto non ricompresi tra i beni di cui all'allegato al regolamento stesso».

Il MEF, nel motivo di ricorso, ha argomentato che la «nozione di risorsa economica deve essere intesa in senso ben più ampio, ricomprendendo qualsiasi bene idoneo a trasformarsi in disponibilità economiche o finanziarie, come appunto confermato dall'art. 1, lett. h) del regolamento. Ogni bene, anche diverso da quelli contemplati negli allegati I e II se utilizzabile per ottenere altri beni o servizi rientra quindi nella nozione di risorsa economica» precisando che, per pervenire alle suddette conclusioni, non deve farsi «confusione tra il divieto di esportazione di cui all'art. 2 del regolamento e quello di messa a disposizione di fondi o risorse economiche».

3. La decisione.

Con una decisione non condivisibile, la Suprema Corte ha raggiunto delle conclusioni del tutto contrarie ai principi e all'interpretazione della normativa sopra richiamata elaborati dalla Corte di giustizia, dimostrando di non avere colto, o compreso, la struttura, le finalità e i criteri applicativi dei modelli sanzionatori adottati dall'UE.

Il Regolamento relativo alle sanzioni comminate all'Iran, a discolpa del Collegio giudicante, è tra i più complessi e prevede limitazioni molto articolate (alcune delle quali sono state poi rimosse in seguito all'accordo del 2015, noto come *Joint Comprehensive Plan of Action*¹⁷). Le restrizioni riguardano, tra l'altro, le esportazioni di beni nel territorio

¹⁷ Si tratta dell'[accordo](#) siglato il 14 luglio 2015 tra l'Iran e i cinque membri permanenti delle Nazioni Unite, oltre alla Germania e all'Unione europea, con il quale l'Iran ha accettato le restrizioni imposte al suo programma nucleare in cambio della rimozione, parziale, delle sanzioni emesse nei suoi confronti. A livello europeo, le restrizioni relative ai settori finanziario, bancario, assicurativo: *financial, banking and insurance measures; trade in the oil, gas and petrochemical sectors; activity in the shipping, shipbuilding and transport sectors.*

iraniano, in particolare di beni a duplice uso, specificamente elencati in due allegati al Regolamento (richiamati nella pronuncia in esame). Al riguardo, l'art. 2 del Regolamento dispone quanto segue: «[è] vietato vendere, fornire, trasferire o esportare, direttamente o indirettamente, i beni e le tecnologie elencati negli allegati I o II originari o meno dell'Unione, a qualsiasi persona, entità o organismo iraniana/o, o per un uso in Iran».

Una corretta analisi ermeneutica non può prescindere dall'esame della lettera del testo e dalle finalità della disposizione normativa.

Dalla lettura del testo della norma emergono due elementi principali della fattispecie che devono essere integrati, uno di carattere oggettivo ed uno geografico. L'*incipit* della norma pone un divieto netto e senza deroghe: è vietato vendere, fornire, trasferire o esportare. Oggetto del divieto sono i beni e le tecnologie elencati negli allegati I e II al Regolamento. Non si tratta di qualunque «bene» o tecnologia ma solo di quelli elencati nei predetti allegati. Si tratta di beni specifici e ben individuati in appositi elenchi, che vengono semestralmente aggiornati da commissioni tecniche sulla base di complessi meccanismi di valutazione condivisi a livello internazionale. Tale divieto è però geograficamente limitato. Non è vietato esportare quei beni ovunque, ma solo in Iran o a persone iraniane. Il fine del divieto è impedire che i beni indicati entrino in Iran o comunque nel possesso di soggetti iraniani, che possano poi reintrodurli in Iran. Si tratta di beni che potrebbero essere utilizzati per fabbricare armi di distruzione di massa o arricchire le capacità nucleari dell'Iran (e dunque il fine è di contrastare la proliferazione di armi di distruzioni di massa e nello specifico il programma nucleare iraniano). La norma si pone quindi l'obiettivo chiaro di evitare che vengano trasferiti in Iran (delimitazione geografica) determinati specifici beni (limitazione oggettiva).

Il Regolamento include, poi, una diversa e addizionale norma mirante ad impedire il finanziamento al terrorismo. Gli allegati VIII o IX al Regolamento riportano infatti una serie di soggetti (individui e persone giuridiche) che la comunità internazionale ha individuato come macchiatasi di crimini di natura terroristica o che hanno, a vario titolo, cooperato con regimi che favoriscono o finanziano il terrorismo o che violano i fondamentali diritti umani. Si tratta dei cosiddetti «soggetti designati».

Tali soggetti vengono sottoposti a misure di congelamento delle risorse economiche a loro disposizione affinché non possano utilizzare le stesse in favore di organizzazioni o regimi terroristici. Inoltre, al fine di non permettere di aggirare le predette misure di congelamento, e in aggiunta alle stesse, è previsto un divieto assoluto di mettere a disposizione di tali soggetti designati risorse economiche di alcun tipo. Il capo IV del Regolamento, denominato «congelamento di fondi e risorse economiche», all'art. 23 comma 3, prescrive che: «[n]essun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui agli allegati VIII o IX». Sono definite come risorse economiche dal predetto Regolamento, «le attività di qualsiasi tipo, materiali o immateriali, mobili o

immobili che non siano fondi ma che possano essere utilizzate per ottenere fondi, beni o servizi» (art. 1, lett. *h*), mentre è definito come congelamento delle stesse «il blocco preventivo della loro utilizzazione» (art. 1, lett. *j*).

Da un lato, dunque, il Regolamento prevede restrizioni che introducono divieti assoluti di esportazione di determinati beni in determinati paesi (nel nostro caso in Iran è vietato esportare i beni listati agli allegati I e II del Regolamento, come sopra ricordato), e rispetto alle quali rileva l'oggetto dell'esportazione e l'area geografica in cui un determinato oggetto di esportazione è destinato. Dall'altro lato, vi sono restrizioni di natura finanziaria, e per così dire «soggettive», che pongono un divieto assoluto di messa a disposizione di risorse economiche e finanziarie nei confronti dei soggetti che siano stati inseriti in una delle liste dei soggetti designati¹⁸.

Rispetto a questa seconda tipologia di divieto, l'unico elemento rilevante è il soggetto che riceve l'utilità economica diretta o indiretta. Non importa l'area geografica in cui le merci devono confluire o i beni oggetto dell'esportazione. Il solo elemento di rilievo per l'integrazione della fattispecie è che dalla transazione tragga vantaggio economico il soggetto che è inserito nelle liste allegare al Regolamento, che come si è visto include persone o enti responsabili di atti di terrorismo o che collaborano con organizzazioni terroristiche. Ai fini dell'applicazione del divieto, non importa dove si trovi il soggetto designato che riceve l'utilità o il tipo di bene che costituisce la risorsa economica o l'oggetto della transazione. La sola cosa che rileva, ai fini della ratio della disposizione, è che il soggetto designato non entri in possesso di beni o utilità economiche di qualunque tipo con cui finanziare le attività che il Regolamento mira a contrastare. Ne consegue, dunque, che ai sensi dell'articolo 2, Capo II del Regolamento, i beni indicati negli allegati I e II di tale Regolamento non possono essere esportati a nessuno in Iran o per un uso finale in Iran, siano essi destinati ad una casalinga, ad un insegnante o a un militare. A soggetti inclusi nelle liste di cui agli Allegati VIII e IX del Regolamento, non è possibile mettere a disposizione beni di alcun tipo, fatte salve le limitate eccezioni previste dagli artt. 24 e ss. del Regolamento, ovvero se si tratti soltanto di rendere disponibili al soggetto designato beni destinati all'uso o al consumo personale, e che non possono essere utilizzati per ottenere fondi, merci o servizi¹⁹. Diversamente, si deve assumere che la transazione sia soggetta a restrizione e richieda la preventiva autorizzazione dell'autorità competente dello Stato membro interessato.

Ciò premesso, la Suprema Corte rigetta il ricorso sulla base della considerazione che la fornitura di occhiali oggetto della transazione non sia riconducibile alla nozione di bene di cui all'art. 1, lett. *m*, del Regolamento. Così si esprime la Cassazione sul punto:

¹⁸ G. CATTANI, P.M. PAOLUCCI, *L'esportazione dei beni dual use*, cit., pp. 51 ss.

¹⁹ Consiglio dell'Unione europea, *Update on the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures*, [8519/2018](#) del 4 maggio 2018, ove si precisa appunto che rendere disponibili beni destinati all'uso o consumo personale non implica la messa a disposizione di risorse economiche vietata dal Regolamento e pertanto non richiede un'autorizzazione.

«atteso che trattasi di cose rientranti nell'ambito della nozione di prodotti, materiali o attrezzature, con la conseguenza che, avuto riguardo al fatto che non è stato contemplato un generale ed assoluto divieto di commercializzazione, ma un divieto di vendere, fornire, trasferire o esportare, direttamente o indirettamente, solo i beni e le tecnologie elencati negli allegati I o II, (...) una volta esclusa la chiara riconduzione delle merci oggetto della cessione da parte dell'opponente nella definizione di risorsa economica, ma in quella diversa di beni, è proprio l'espressa limitazione del divieto di trasferimento dei beni di cui agli allegati richiamati, che depone a contrario per la commerciabilità di tutti gli altri beni».

Appare evidente l'errore in cui è incorsa la Suprema Corte nel momento in cui si interroga se i beni in questione (occhiali) rientrino tra quelli che non possono essere esportati in Iran per non contribuire alla formazione di armi di distruzione di massa o per arricchire le capacità nucleari del paese. È di tutta evidenza che il caso di specie non rientra tra quelli di cui all'art. 2 del Regolamento, ma ha rilievo ai sensi dell'art. 23 dello stesso Regolamento, come evidenziato correttamente dalla ricorrente nel proprio atto introduttivo.

La Corte prova quindi ad escludere l'applicabilità dell'art. 23 del Regolamento al caso di specie con l'argomento del tutto inconferente secondo cui la riconduzione della fornitura oggetto della causa al concetto di risorsa economica si tradurrebbe in «(...) un generale ed assoluto divieto di trasferimento di qualsivoglia bene verso l'Iran, in contrasto con la chiara finalità, ricavabile sia dal testo del regolamento che dal suo preambolo, di voler limitare il trasferimento solo dei beni a cd. Duplice uso».

Il ragionamento della Suprema Corte è, anche in questo caso, censurabile. Da una parte il collegio decidente confonde le norme da applicare al caso concreto e applica la statuizione dell'art. 2, mentre la ricorrente chiede il travisamento dell'art. 23 dello stesso Regolamento, andando evidentemente *ultra petitum* e applicando una norma non conferente nel caso di specie, ma soprattutto non invocata dalla ricorrente.

Tale confusione coinvolge altresì le nozioni di «bene» e di «risorsa economica». Infatti, il termine «bene» viene utilizzato nel capo del Regolamento relativo alle limitazioni oggettive e geografiche, che fa appunto riferimento ai beni citati agli allegati I e II del Regolamento (art. 2 del capo II), mentre la nozione di «risorsa economica» è impiegata nell'art. 23, capo IV, relativo alle limitazioni soggettive, ovvero relative ai soggetti designati.

L'interpretazione della Corte secondo la quale i due termini sarebbero confliggenti andrebbe sostituita da una lettura del termine «bene» quale *species* del *genus* «risorsa economica». Quest'ultimo termine non viene utilizzato in relazione alle limitazioni oggettive e geografiche, ma solo in relazione al divieto di messa a disposizione a soggetti designati, a cui non può e non deve essere messa a disposizione alcuna utilità economica,

alcuna attività o risorsa, alcun bene che possa essere venduto o barattato per ricavare un profitto che potrebbe essere utilizzato per scopi illeciti.

In relazione poi alle «assurde conseguenze» richiamate dalla Corte a sostegno delle precedenti affermazioni, secondo cui «a voler portare alle estreme conseguenze la tesi sostenuta in ricorso, anche il trasferimento di beni come quelli alimentari potrebbe farsi rientrare nell'ambito della messa a disposizione di risorse economiche, posto che anche tali beni potrebbero in ipotesi essere rivenduti con un margine di guadagno oppure essere sottoposti a trasformazioni con un profitto in conseguenza della successiva rivendita del bene trasformato» rileva riportare quanto chiarito dalla Commissione UE nella nota di orientamento sulla fornitura di aiuti umanitari per contrastare la pandemia COVID-19 in taluni contesti soggetti a misure restrittive dell'UE dell'11 maggio 2020. La nota è riferita alle sanzioni irrogate a fronte della grave situazione in Siria e, nel fornire chiarimenti in ordine alla compatibilità con tale regime sanzionatorio delle forniture di farmaci e dispositivi medici necessari a fronteggiare l'emergenza COVID-19, contiene chiarimenti di valenza generale in ordine alla diversa funzione e operatività delle restrizioni all'esportazione, da un lato, e delle misure di congelamento fondi e divieto di messa a disposizione di risorse economiche, dall'altro. In particolare, la Commissione ha chiarito che le sanzioni nei confronti della Siria e le sanzioni dell'UE riguardanti il terrorismo internazionale e le armi chimiche non riguardano i farmaci, le attrezzature mediche e l'assistenza medica fornita alla popolazione in generale. In quanto tali, le attrezzature mediche, compresi l'ossigeno, i respiratori, i dispositivi di protezione individuale (DPI) e i ventilatori, così come i farmaci e gli altri prodotti medici necessari per combattere la pandemia di COVID-19 non sono soggetti a restrizioni vigenti. «Tuttavia, in casi specifici, l'esportazione, la fornitura, il loro finanziamento o l'uso di tali prodotti possono essere indirettamente interessati da altre restrizioni, quali il congelamento di fondi o risorse economiche di determinate persone, entità e organismi soggetti a sanzioni dell'UE ("persone designate") che si trovano ad essere coinvolti nelle relative operazioni»²⁰. A questo proposito, la Commissione ha precisato che, in linea generale, le sanzioni nei confronti della Siria consentono la messa a disposizione di fondi e risorse economiche a persone designate, ove tali «fondi o risorse economiche siano necessari al solo scopo di fornire soccorsi umanitari o assistenza alla popolazione civile», e soltanto dietro preventiva autorizzazione dell'autorità competente (da individuarsi a seconda dello Stato membro interessato).

Dai chiarimenti forniti dalla Commissione è possibile comprendere come siano i regolamenti stessi a prescrivere le condizioni in presenza delle quali sia possibile fornire beni ad un soggetto designato, indicando quali eccezioni sono applicabili e prescrivendo

²⁰ Traduzione libera. Per la versione integrale della nota: *Commission guidance note on the provision of humanitarian aid to fight the COVID-19 pandemic in certain environments subject to EU restrictive measures*, C(2020) 3179 final of 11 May 2020, reperibile [online](#).

il necessario preventivo controllo da parte dello Stato membro interessato²¹. La tipologia di bene oggetto della transazione non è invece rilevante rispetto al divieto di messa a disposizione di risorse economiche. Infatti, la Commissione ha altresì chiarito che la fornitura di beni, quali farmaci, disinfettanti e dispositivi di protezione, costituisce «messa a disposizione di risorse economiche» rilevante ai fini delle restrizioni finanziarie, trattandosi di beni suscettibili di essere rivenduti al fine di procurare un'utilità economica al soggetto (sempre che non si tratti di una fornitura isolata di singoli dispositivi necessari all'uso personale del destinatario e per la sua protezione/cura)²². Costituisce del resto interpretazione consolidata a livello europeo, espressa anche nelle *EU best practices* per l'esecuzione delle misure restrittive²³, quella secondo la quale nella nozione di risorsa economica deve essere inclusa qualunque tipologia di bene, ad eccezione di quelli destinati all'uso strettamente personale.

Applicando i principi appena ricordati al caso in commento, dovrebbe concludersi che le montature e gli occhiali forniti al soggetto designato siano beni suscettibili di costituire risorse economiche, la cui fornitura è chiaramente vietata nei confronti dei soggetti designati alla luce della *ratio legis* di cui all'art. 23 del Regolamento. La conclusione raggiunta dalla Suprema Corte nell'ordinanza – nella parte in cui esclude che i prodotti interessati possano essere ritenuti soggetti a restrizioni – diverge dunque dall'interpretazione prevalente fornita dal legislatore della norma attraverso le *EU best practices*. Né, per altro verso, è possibile inquadrare i beni oggetto dell'ordinanza in questione come destinati ad uso personale, e come tali potenzialmente esclusi dal divieto. Il valore economico della transazione, infatti, avente ad oggetto montature e occhiali per 68.396,71 Euro, consente di escludere con certezza la destinazione ad uso personale degli stessi. È di tutta evidenza, infatti, che diverse centinaia di montature e di occhiali non possano essere considerate beni per uso personale, ma è anzi più che lecito immaginare che tali prodotti fossero destinati ad essere rivenduti.

Queste conclusioni, inoltre, risultano in linea con gli orientamenti giurisprudenziali prevalenti della Corte di giustizia, di cui la Suprema Corte non sembra tener conto nelle conclusioni raggiunte nella sua ordinanza. Con la pronuncia dell'11 ottobre 2007²⁴, citata nell'ordinanza in esame e peraltro richiamata numerose volte nella successiva giurisprudenza europea²⁵, la Corte di giustizia ha valutato se «la trascrizione definitiva

²¹ Si veda al riguardo quanto riportato al quesito n. 2 della nota di orientamento della Commissione sulla fornitura di aiuti umanitari per contrastare la pandemia COVID-19, cit.

²² Quesito n. 3 della nota di orientamento della Commissione sulla fornitura di aiuti umanitari per contrastare la pandemia COVID-19, cit.

²³ *Update on the EU Best Practices*, cit., Part B: financial restrictive measures.

²⁴ Corte di giustizia, sentenza dell'11 ottobre 2007, [causa C-117/06](#), *Gerda Möllendorf e Christiane Möllendorf-Niehuus*, EU:C:2007:596.

²⁵ Corte di giustizia, sentenze del 21 aprile 2010, [causa C-340/08](#), *M e a.*, EU:C:2010:232; 21 dicembre 2011, [causa C-72/11](#), *Afrasiabi e a.*, EU:C:2011:874; 17 gennaio 2019, [causa C-168/17](#), *SH c. TG*, EU:C:2019:36.

del trasferimento di proprietà di un immobile nel registro fondiario significhi mettere una risorsa economica direttamente o indirettamente a disposizione di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità (...) elencati nell'allegato I del regolamento n. 881/2002» (concernente le misure restrittive nei confronti di soggetti associati a Osama bin Laden, ad Al Qaeda ed ai Talebani)²⁶. La Corte di giustizia ha dato risposta affermativa al quesito, affermando che «il bene oggetto della causa principale, un bene immobile edificato, costituisce una risorsa economica ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 881/2002, poiché un bene siffatto è chiaramente ricompreso nella definizione del concetto di “risorse economiche”, di cui all'art. 1, punto 2, di detto regolamento, in quanto bene materiale immobile che non ha natura di fondo economico ma che può essere utilizzato per ottenere fondi, beni o servizi»²⁷. Ancora, nella citata sentenza *Afrasiabi* relativa all'esportazione di un forno di sinterizzazione a favore di un soggetto designato, la Corte ha affermato che «(...) occorre osservare che un forno di sinterizzazione quale quello di cui trattasi nella causa principale costituisce “un'attività”, ai sensi della definizione della nozione di “risorse economiche” formulata in senso molto ampio all'art. 1, lett. i), del regolamento n. 423/2007»²⁸.

In maniera puntuale, la Corte di giustizia ha sottolineato l'ampiezza del concetto in esame, evidenziando «che il divieto di mettere fondi o risorse economiche a disposizione di una persona iscritta in un elenco di persone che siano oggetto di misure restrittive, previsto da detta disposizione, è espresso in termini di particolare ampiezza, come testimonia l'uso delle locuzioni “direttamente o indirettamente”, e ricomprende, di conseguenza, ogni atto il cui compimento sia necessario, in forza del diritto nazionale applicabile, per consentire a tale persona di ottenere effettivamente il potere di disporre pienamente dei fondi o delle risorse economiche di cui trattasi (v., in tal senso, sentenze dell'11 ottobre 2007, *Mollendorf e Mollendorf-Niehuus*, C-117/06, EU:C:2007:596, punti 50 e 51; del 29 giugno 2010, E e F, C-550/09, EU:C:2010:382, punti 66 e 74, nonché del 21 dicembre 2011, *Afrasiabi e a.*, C-72/11, EU:C:2011:874, punti 39 e 40)»²⁹. Inoltre «la nozione di “fondi e risorse economiche” presenta anch'essa un ampio significato, che include i beni di qualsiasi natura, indipendentemente dal modo in cui siano stati acquisiti (v., per analogia, sentenza del 29 giugno 2010, E e F, C-550/09, EU:C:2010:382, punto 69)».³⁰

²⁶ [Regolamento \(CE\) n. 881/2002](#) del Consiglio, del 27 maggio 2002, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani e abroga il regolamento (CE) n. 467/2001 che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Talibani dell'Afghanistan.

²⁷ Sentenza *Mollendorf e Mollendorf-Niehuus*, cit., punto 46.

²⁸ Sentenza *Afrasiabi e a.*, cit., punto 38.

²⁹ Sentenza *SH*, cit., punto 51.

³⁰ *Ivi*, punto 53.

La Corte di giustizia richiamando le finalità delle misure di congelamento fondi ha sempre posto l'accento sul destinatario del fondo, dell'attività o della risorsa, piuttosto che sulla tipologia specifica di «fondo», «attività» o «risorsa» e sui termini economici della transazione. Infatti, la mera sussistenza di equilibrio economico della transazione non esclude che il bene «offra migliori opportunità di valorizzazione, ad esempio una maggiore facilità di scambio o (...) la possibilità di ricavare, con un atto ulteriore di disposizione del bene, somme maggiori di quelle spese per il suo acquisto»³¹. Sembra corretto ritenere, dunque, che il discrimine sia l'attitudine del bene ad essere scambiato e consentire l'ottenimento di un profitto da parte del soggetto designato, e tale attitudine può rinvenirsi in qualsiasi merce oggetto di scambio, e non solo nei beni dotati di «attitudine alla fruttificazione civile», come gli immobili, come invece affermato nell'ordinanza della Suprema Corte in commento.

Nel solco della giurisprudenza della Corte di giustizia, si è recentemente pronunciata la Commissione europea, con la *Commission opinion* del 19 giugno 2020³², nella quale ha chiarito che, alla luce dell'ampia interpretazione data dalla Corte alla definizione di «risorse economiche», anche la prestazione di servizi o di attività lavorativa in favore di una persona giuridica controllata da un soggetto designato può essere considerata un modo per mettere indirettamente a disposizione di quest'ultimo risorse economiche, nella misura in cui, così facendo, si renda possibile al soggetto designato di ottenere fondi, merci o servizi. La relativa valutazione, precisa la Commissione, spetta all'autorità competente dello Stato membro interessato. Appare evidente, tuttavia, che la Corte di cassazione ha adottato una linea interpretativa totalmente difforme da quella indicata dalla Commissione europea, nelle linee guida per l'applicazione delle misure restrittive, e dalla Corte di giustizia, alla quale non ha ritenuto di rivolgersi (mostrando di non avere incertezza o dubbio alcuno circa la correttezza dell'interpretazione data alla normativa comunitaria, pur così distante da quella indicata dalla Corte di giustizia).

4. Considerazioni conclusive.

Rispetto al caso oggetto dell'ordinanza della Corte di cassazione, i pochi fatti riportati nella decisione (in particolare il controvalore della merce) lasciano intendere che la tentata transazione non abbia riguardato beni destinati all'uso personale del destinatario (che era del resto una persona giuridica), ma alla successiva commercializzazione in Iran. Era dunque necessario valutare se la società designata avrebbe potuto trarre un profitto dalla sua partecipazione alla transazione (sotto forma di compenso per una sua prestazione, o di commissione o sotto altra forma). In caso affermativo, avrebbe potuto

³¹ Sentenza *Mollendorf e Mollendorf-Niehuus*, cit., punto 59.

³² *Commission opinion on Article 2 of Council Regulation (EU) No 269/2014*, C(2020) 4117 final of 11 June 2020, reperibile [online](#).

configurarsi una violazione dell'art. 23, par. 3, del Regolamento, per avere effettivamente messo (o tentato di mettere) a disposizione di un soggetto designato delle risorse economiche.

Le informazioni fattuali che emergono dall'ordinanza non consentono di trarre conclusioni univoche al riguardo, ma la succinta motivazione del provvedimento rischia di creare equivoci sulla portata delle restrizioni contenute nel Regolamento e sulla loro corretta applicazione.

Come si è visto, l'interpretazione che la Corte di giustizia e la Commissione danno di «risorsa economica» è molto ampia, e, salvo il caso in cui trovino applicazione le specifiche esenzioni previste dal Regolamento o si tratti della cessione di un bene (di libera esportazione) destinato all'uso e consumo personale, la transazione che coinvolge un soggetto designato deve essere sempre ritenuta in violazione del Regolamento. Non è sufficiente, infatti, che il bene oggetto della transazione sia di libera esportazione (come nel caso delle montature e degli occhiali di cui alla pronuncia in commento), rilevando piuttosto la possibilità che, grazie ad esso, il soggetto designato possa acquisire fondi, altre risorse, beni o servizi (magari rivendendo il bene a terzi, con ottenimento di un profitto). Nel caso di dubbi circa l'applicabilità o meno delle esenzioni previste dalla normativa comunitaria è comunque opportuno rivolgersi all'autorità competente, richiedendo le necessarie autorizzazioni, onde escludere il rischio di violazioni dalle conseguenze potenzialmente molto gravi. La violazione delle sanzioni internazionali, va ricordato, oltre ad esporre al rischio di sanzioni amministrative oggetto del caso di specie, implica anche la responsabilità penale degli autori della violazione; pertanto, le conseguenze possono essere estremamente rilevanti, sia per l'impresa coinvolta (anche sotto il profilo reputazionale) che per gli individui che personalmente hanno preso parte, o autorizzato, la transazione in violazione delle sanzioni UE.

ABSTRACT: La pronuncia della Corte di cassazione oggetto di commento riguarda la corretta interpretazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio (il «Regolamento»), relativo all'applicazione di misure restrittive contro l'Iran. Il caso giunto dinanzi alla Suprema Corte si riferisce alla fornitura di montature e occhiali per un valore pari a 68.396,71 euro da parte di una società italiana a un soggetto iraniano con l'intermediazione di un secondo soggetto iraniano inserito nelle liste dei soggetti designati ai sensi del predetto Regolamento. La Cassazione riconduce la fattispecie all'art. 2 del Regolamento, che impone un divieto di esportazione legato alla natura dei beni o al paese di destinazione degli stessi. Alla luce di tale interpretazione, sull'assunto che l'oggetto della fornitura non rientra tra i beni listati negli allegati al Regolamento di cui è vietata l'esportazione, la Suprema Corte consente la messa a disposizione di una risorsa economica ad un soggetto designato. Tale conclusione risulta in contrasto con l'art. 23 del suddetto Regolamento, cui vanno ricondotte le fattispecie che coinvolgono un soggetto designato. L'art. 23 impone infatti un divieto di messa a disposizione in favore di un soggetto designato di qualsiasi risorsa economica che non sia non destinata ad uso strettamente personale. L'obiettivo del commento è quello di evidenziare come la Corte di cassazione abbia adottato una linea interpretativa totalmente difforme da quella indicata dalla Commissione europea, nelle linee guida per l'applicazione delle misure restrittive, e dalla Corte di giustizia nelle proprie decisioni, al punto da risultare incoerente con gli obiettivi e la *ratio* delle misure restrittive di cui sono destinatari i soggetti designati ai sensi del Regolamento (UE) n. 267/2012 così come degli altri regolamenti del Consiglio UE che impongono norme sanzionatorie internazionali.

PAROLE CHIAVE: sanzioni internazionali; regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio; soggetti designati; messa a disposizione di risorse economiche.

International sanctions: the Supreme Court rules for the first time on the definition of «making available of economic resource»

Corte di cassazione, seconda sezione civile, ordinanza del 5 ottobre 2020, n. 21267

ABSTRACT: The Italian Supreme Court's decision at issue deals with the correct interpretation of Council Regulation (EU) No. 267/2012 (the «Regulation»), regarding the application of restrictive measures against Iran. The case before the Supreme Court refers to the supply of eyewear and glasses for a value of 68,396.71 Euros by an Italian company to an Iranian entity through the intermediation of a second Iranian entity included in the lists of designated entities according to the abovementioned Regulation. In its decision the Supreme Court refers to Art. 2 of the Regulation, which imposes a ban

on exports linked to the nature of the goods or to the country of destination of the same. In light of this interpretation, on the assumption that the object of the supply does not fall within the goods listed in the annexes to the Regulation, whose export is forbidden, the Supreme Court allows that an economic resource is made available to a designated entity. This conclusion is in clear contrast with Art. 23 of the Regulation, which is the relevant article applicable to cases involving a designated entity. In fact, Art. 23 states that it is forbidden to make available to a designated entity any economic resource other than those for personal use. The aim of this article is to clarify that the Supreme Court provided an interpretation of the relevant EU measures conflicting with the one provided by the EU Commission in its guidelines for the implementation of restrictive measures, and with the EU Court of Justice's decisions, to the point of contradicting the objectives and the rationale of the restrictive measures concerning designated entities pursuant to the Council Regulation (EU) No. 267/2012 as well as the other Council regulations imposing international economic sanctions.

KEYWORDS: international sanctions; Council Regulation (EU) No. 267/2012; designated person; making available of economic resources.

